



---

# Os Governos Cívicos de Portugal e a Estruturação Político-Administrativa do Estado no Ocidente

COORDENAÇÃO  
**Fernando de Sousa**

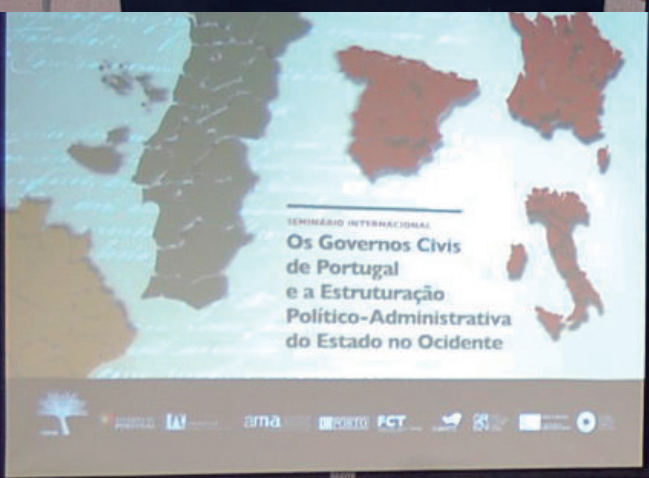


CEPSE



GOVERNO DE  
PORTUGAL

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO  
INTERNA













- TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
- CONSELHO DISTRITAL
- OUTROS FUNDOS
- ANTERIORES A 1835 – PREFEITURAS, TESTAMENTOS, RECOLHIMENTOS
- APÓS 1835 – POR EXEMPLO, A AUDITORIA DISTRITAL
- APÓS 1974 – POR EXEMPLO, O IARN



M. JOAQUIM ALMEIDA

FERNANDO DE SOUSA

PEDRO T. ALMEIDA



UNIFORMIDADE  
ESTADUAL  
DES...

**TÍTULO**

*Os Governos Cívicos de Portugal e a Estruturação  
Político-Administrativa do Estado no Ocidente*

**COORDENAÇÃO**

Fernando de Sousa

**EDIÇÃO**

CEPESE – Centro de Estudos da População,  
Economia e Sociedade  
Rua do Campo Alegre, 1021  
Edifício CEPESE  
4169-004 Porto

**DESIGN EDITORIAL**

Diana Vila Pouca

**REVISÃO E TRADUÇÃO**

Ricardo Rocha

**TIRAGEM**

500 exemplares

**IMPRESSÃO E ACABAMENTO**

Sersilito-Empresa Gráfica, Lda.

**DEPÓSITO LEGAL**

384221/14

**ISBN**

978-989-8434-27-2

PORTO, OUTUBRO DE 2014



---

# **Os Governos Civis de Portugal e a Estruturação Político-Administrativa do Estado no Ocidente**

COORDENAÇÃO  
**Fernando de Sousa**



CEPESE





## ÍNDICE

- 11 Introdução / Foreword  
*FERNANDO DE SOUSA*
- 29 Os Governos Cívicos de Portugal e a Estruturação Político-Administrativa do Estado no Ocidente  
*MIGUEL MACEDO*
- 33 “Os Governos Cívicos de Portugal. História, Memória e Cidadania” – Objetivos do Projeto  
*ANGÉLICA JORGE / CIDÁLIA FERREIRA*
- 36 Os Arquivos dos Governos Cívicos de Portugal – Desafios no seu tratamento  
*ANA LUÍSA FERNANDES / CATARINA OLIVEIRA*
- 43 A importância das fontes documentais dos Governos Cívicos de Portugal para o conhecimento da História do Portugal Contemporâneo  
*FERNANDO DE SOUSA / M.ª JOÃO PIRES DE LIMA*
- 58 A divisão administrativa do território no Portugal Contemporâneo. Entre o Distrito e as Províncias  
*FERNANDO CATROGA*
- 76 Entre o centro e a periferia: os Governadores Cívicos no Portugal do século XIX  
*PEDRO TAVARES DE ALMEIDA*
- 81 Império e República no Brasil: divisão administrativa e estruturas de poder  
*LENÁ MEDEIROS DE MENESES / MARCIA DE ALMEIDA GONÇALVES*
- 98 Evolución de la organización político-administrativa en España. Administración Local y Provincial: Ayuntamientos y Diputaciones.  
*CELSO ÁLMUIÑA*
- 137 Estado, poder y administración: los Gobiernos Civiles en la España Contemporánea  
*JULIO PONCE ALBERCA*
- 161 La división provincial y el sistema de entidades territoriales del Estado español  
*LORENZO LOPEZ TRIGAL*
- 177 Gobierno Civil y Orden Público. Barcelona en la primera mitad del siglo XIX  
*MANEL RESQUES CORBELLA*
- 196 De los reinos de España a la España de las provincias, una dialéctica histórica aún sin ganadores  
*JESÚS BURGUEÑO*
- 221 La création et l'évolution d'un modèle d'organisation administrative territoriale: la France, de la Révolution française à la III République  
*JEAN-PIERRE POUSSOU*
- 242 La France à la recherche de sa administration  
*BERNARD PACTEAU*
- 254 The civil and judicial organization from pre-unitary Italy to the laws of administrative and legislative unification of 1865  
*MAURIZIO VERNASSA*
- 269 L'autonomia territoriale come autonomia política: il modello italiano  
*LAURA RONCHETTI*
- 285 Notas sobre os autores
- 291 Resumos / Abstracts
- 308 Catálogo de publicações do CEPES





## **INTRODUÇÃO**

SEMINÁRIO INTERNACIONAL

*OS GOVERNOS CÍVIS DE PORTUGAL E A ESTRUTURAÇÃO*

*POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO NO OCIDENTE*

PORTO, 3 DE JUNHO DE 2014

Em 1835, após a instauração definitiva do liberalismo em Portugal, foi estabelecida uma nova divisão territorial, tendo sido criados, pela primeira vez, os Distritos, circunscrições administrativas que tinham à sua frente um magistrado, o Governador Civil. Esta estrutura, apesar das mudanças de regime operadas em 1910 com a instauração da República e em 1926 com a Ditadura que esteve na base do Estado Novo, manteve-se intacta até 1974, ano em que um golpe militar seguido de revolução instaurou novamente a democracia em Portugal.

A Constituição da República Portuguesa de 1976, que consagrou a democracia, alterou profundamente o nosso regime jurídico-administrativo, ao instituir o sistema de governo das autarquias locais, que passaram a ser, no território do Continente, as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, retirando assim ao Distrito essa categoria.

No entanto, a Constituição estabeleceu que, enquanto não fossem instituídas as regiões administrativas, o Distrito subsistiria como “divisão distrital”, continuando a ter à sua frente um magistrado administrativo, o Governador Civil, “o único órgão local da administração central e comum do Estado, exercendo na circunscrição distrital funções de representação do Governo, aproximação entre o cidadão e a Administração, segurança pública e proteção civil”.

A lei fundamental do Estado português estatuiu assim, claramente, que os Distritos e com eles os Governadores Cívicos e Governos Cívicos iam ser extintos. Tal processo, que se iniciou logo em 1976, com a extinção dos quatro Distritos Autónomos dos Açores e Madeira e das funções dos respetivos Governadores, após mais de três décadas de indecisão quanto ao estabelecimento das regiões administrativas, foi reatado, em 2011, pelo Governo presidido por Pedro Passos Coelho, que exonerou os Governos Cívicos em exercício e criou as condições necessárias, quer por parte do Governo, quer por parte da Assembleia da República, para se proceder à transferência das competências dos Governadores Cívicos para outras entidades da Administração Pública, estabelecendo as regras e procedimentos a seguir quanto à liquidação do património dos Governos Cívicos e à reafecção dos seus funcionários para os designados “serviços integradores”.

No que diz respeito ao seu património, os bens do Estado, assim como as bibliotecas e arquivos dos Governos Cívicos, ficaram sob a responsabilidade da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI), que, confrontada com os amplos e valiosos fundos documentais existentes nos 18 Distritos do Continente, procedeu à abertura de um concurso público internacional, sob o título *Os Governos Cívicos de Portugal. História, Memória e Cidadania*, através do qual o CEPESE foi selecionado para a execução das ações previstas no Projeto que esteve na base do concurso, cujo prazo de execução termina em dezembro de 2014:

- \_ avaliação, eliminação e inventariação das fontes documentais existentes nos 18 Governos Cívicos, onde têm trabalhado mais de seis dezenas de investigadores e técnicos de arquivo;
- \_ digitalização dos fundos documentais referenciados pela SGMAI;
- \_ produção da obra *Os Governos Cívicos de Portugal. História e Memória (1835-2011)*, para dar a conhecer a história dos Governos Cívicos, desde as suas origens até ao seu encerramento, que está em preparação;
- \_ realização de um Seminário Internacional e publicação do respetivo livro de atas.

Foi pois no âmbito deste Projeto que realizámos, em junho de 2014, um Seminário Internacional subordinado ao tema *Os Governos Cívicos de Portugal e a Estruturação Político-Administrativa do Estado no Ocidente*, o qual teve como principais objetivos: apresentar a evolução da organização administrativa do território português desde a criação dos Governos Cívicos, em 1835, até ao presente; estabelecer uma análise comparativa entre a realidade portuguesa e a de outros países ocidentais nos séculos XIX e XX; chamar a atenção para a importância das fontes documentais dos Governos Cívicos de Portugal quanto à História do Portugal Contemporâneo; e apresentar a metodologia e técnicas utilizadas no tratamento e inventariação dos fundos documentais dos Governos Cívicos de Portugal no contexto do referido Projeto.

No que diz respeito à análise comparativa da organização territorial administrativa de Portugal com outros países, tivemos em consideração aquele que serviu de modelo aos sistemas administrativos de boa parte dos países continentais da Europa Ocidental e de outros Estados que foram no passado colónias europeias. Referimo-nos à França. A pátria da Revolução Francesa e de Napoleão (1789-1815) estabeleceu um sistema administrativo com as seguintes características:

- \_ separação de poderes – administração propriamente dita separada da justiça, estabelecendo assim um corte definitivo com o sistema confuso e anárquico do Antigo Regime;
- \_ institucionalização do Estado de Direito, garantindo os direitos do homem e do cidadão;

- \_ centralização da máquina administrativa, fortemente hierarquizada, com a administração local subordinada ao Governo;
- \_ sujeição da administração a tribunais administrativos, de forma a impedir a intervenção do poder judicial no funcionamento da administração pública.

O modelo francês acabou por ser adotado, embora com variantes nacionais, no século XIX, pela Espanha, pela Itália, pelo Brasil após a independência, influenciado por Portugal, e pelo nosso País a partir de 1832, com as prefeituras ou províncias, as quais, de 1835 em diante, deram origem aos Distritos e Governos Cívicos, que vieram até aos nossos dias. Com ligeiras variantes, estes países seguiram, assim, o sistema francês. Daí a razão de termos convidado para este Seminário investigadores de Portugal, Espanha, França, Itália e Brasil, e não, por exemplo, investigadores ingleses, uma vez que o sistema administrativo britânico, que vigora na maior parte dos países anglo-saxónicos, pela sua feição descentralizadora e pela sua unidade de jurisdição revela-se profundamente distinto do sistema francês, não tendo assumido particular influência em Portugal.

O que importa agora sublinhar é que, sob influência francesa e espanhola, entre 1832-1835, Portugal adotou um modelo administrativo com as características já referidas, que assentou a divisão básica do território em *Distritos*, tendo à sua frente magistrados administrativos, os *Governadores Cívicos*, à semelhança dos *Préfets* franceses nos departamentos; do *Governador Civil* nas províncias em Espanha; do *Presidente da Província* no Brasil, a partir da Constituição de 1824; e do *Prefetto* em Itália, a partir de 1861, todos de nomeação governamental.

A similitude, por exemplo, entre o nosso Governador Civil e o *Governador Civil* espanhol revela-se evidente:

- \_ cá como lá, o Governador Civil era apenas um órgão político de representação local/regional do Governo;
- \_ aqui como no País vizinho, os Governadores Cívicos eram recrutados livremente pelo Governo, como pessoas da sua confiança política;
- \_ nos dois países ibéricos, o Governador Civil, desde a década de 1830, manteve-se ininterruptamente até à viragem do século XX para o século XXI.

Mas torna-se necessário levar mais longe o conhecimento das funções e competências destes magistrados e efetuar uma análise comparativa entre os mesmos, de forma a percebermos melhor a sua ação e influência nos diferentes Estados da Europa e no Brasil. Este Seminário deu um contributo significativo para a compreensão desta problemática, embora a mesma exija um projeto de investigação internacional que o CEPESE está disposto a lançar num futuro próximo.



No que a Portugal diz respeito, desde 1835, a circunscrição administrativa, Distrito, e o seu magistrado, Governador Civil, apesar das múltiplas tentativas que ao longo de 176 anos surgiram para anular ou substituir um e outro, mantiveram-se ininterrupta e indissolúvelmente ligados até 2011, conferindo à organização administrativa do território, a partir de 1835, uma feição racional e uniforme.

Produto inovador da “mentalidade reformista” liberal, o Distrito radicou-se no País, o que não impediu a sua cíclica contestação ao longo dos séculos XIX e XX. A partir da década de 1960, à medida que a reorganização do espaço territorial passou a ser encarada como fator de desenvolvimento económico, o Distrito foi-se dissociando de tal realidade. Vai manter-se devido ao efeito de inércia, ao insucesso da solução provincial experimentada pelo Estado Novo, como a sua continuidade em regime democrático, após 1976, teve a ver, única e exclusivamente, com a incapacidade dos sucessivos Governos em instituírem as regiões administrativas consagradas na Constituição.

Com o seu encerramento, não se tratou apenas de romper com o passado. Reconheceu-se, isso sim – como José António Santos referiu – que constituíam “estruturas caducas de dimensão geográfica e populacional inadequada” desfasadas das profundas transformações socioeconómicas geradas em Portugal nas últimas décadas, incapazes de servirem de quadro territorial ao desenvolvimento que se pretendia, de satisfazerem as legítimas aspirações das populações, de se assumirem como suporte administrativo-institucional do Estado democrático que surgiu após 1976, e ainda menos, de promoverem a indispensável articulação entre a Administração Central e o Poder Local. Como escreveu recentemente João Caupers, a circunscrição distrital tornou-se “demasiado exígua para as necessidades de uma administração moderna”.

Idêntica evolução sucedeu com os Governadores Civis, magistrados inseparáveis dos Distritos, desde as suas origens. Progressivamente, as suas múltiplas funções de “governo” do Distrito foram reduzidas, o que veio a condicionar a sua influência e ação, sobretudo, ao mundo da política. Se ganha novo fôlego com o Estado Novo, tal deve-se ao facto de passar a ser, formal ou informalmente, um poderoso agente político de controlo e mesmo repressivo das populações, próprio de um regime ditatorial.

Numa perspetiva diacrónica, o esvaziamento das funções dos Governadores Civis tem a ver, basicamente, com três fatores:

\_ a consolidação do Estado liberal com a Regeneração, a partir da segunda metade do século XIX, e a criação sistemática de novos organismos e estruturas especializadas a ele pertencentes ou dele dependentes, o que lhe permitiu prescindir da intervenção deste magistrado em setores que, durante décadas, exigiram a sua informação e os seus serviços;

\_ as transformações materiais operadas em Portugal a partir do terceiro quartel do século XIX e que se aceleraram nas últimas décadas – os transportes e comunicações (caminhos-de-ferro, estradas e, recentemente, autoestradas) por um lado; e os telégrafos, correios, rádio, telefones e internet por outro lado, vieram “encolher” substancialmente o território nacional e permitir, à medida que o século XX decorria, a ligação direta imediata do Poder Central com todas as entidades periféricas e locais, sem necessitar da intermediação do Governador Civil;

\_ a consagração do sistema de governo das autarquias na Constituição de 1976, nomeadamente dos municípios, instrumentos privilegiados do desenvolvimento, cujos órgãos passaram a ser eleitos, pela primeira vez na nossa História, por sufrágio direto, universal e secreto de todos os seus cidadãos eleitores, o que lhes concedeu uma legitimidade acrescida quando comparados com os Governadores Cívicos, simplesmente nomeados pelo Governo.

Entre 1835-2011, mais de 1 500 indivíduos transformaram-se, por nomeação, em altos funcionários do Estado, representando o papel de agentes do Governo no Distrito, umas vezes efemeramente, outras vezes durante longos períodos, todos eles nomeados na base da confiança política ou do jogo de forças existente no interior dos partidos políticos que assumiam o poder e a que nem sempre a tutela se conseguiu sobrepor.

Mau grado os diferentes códigos administrativos, em função da perspetiva mais ou menos centralizadora do Estado, a verdade é que as suas competências não se alteraram significativamente ao longo da sua existência e muito menos o seu papel no Distrito. Para as populações, seguramente até 1974, o seu poder, real e simbólico, independentemente de o Distrito constituir ou não uma autarquia, manteve-se o mesmo de sempre.

Sob este aspeto, a rutura, o corte definitivo opera-se apenas com a Constituição de 1976, limitando drasticamente a sua influência e valorizando os responsáveis autárquicos. A morte anunciada em 1976, reiterada várias vezes pelos sucessivos Governos a partir da década de 1990, o fim eminente na sequência da redução das suas funções a partir de 2001-2002, veio finalmente a concretizar-se em 2011-2012, quando o Governo de Pedro Passos Coelho extinguiu de facto o Governador Civil – não existe Governo Civil sem o respetivo Governador –, e com ele, o próprio Distrito, mera circunscrição administrativa já reduzida na Constituição de 1976 a “divisão distrital” – mesmo sabendo-se que a extinção definitiva obriga a uma revisão constitucional ou à instituição das regiões administrativas.

O tempo dos Distritos e do Governador Civil em Portugal chegou finalmente. A extinção do Distrito e do Governador Civil enquanto representante do Governo e exercendo os poderes de tutela na área do mesmo não foi surpreendente. Surpreendente, isso sim, foi a sua eternização até ao nosso tempo.

\*\*\*

A fim de melhor compreendermos a divisão administrativa e as competências e funções dos Governadores Cívicos, tivemos, assim, oportunidade de debater e confrontar a realidade nacional com as estruturas administrativas territoriais dos países da Europa do Sul e do Brasil.

Nesta ordem de ideias, este Seminário procurou, por um lado, dar a conhecer os trabalhos que estão a ser desenvolvidos nos Arquivos dos Governos Cívicos pelas equipas do CEPESE, em ordem à sua inventariação, digitalização e futura disponibilização pelo Ministério da Administração Interna; e por outro, debater e confrontar a divisão administrativa nacional com as estruturas administrativas territoriais dos países da Europa do Sul e do Brasil.

A presente obra reúne as comunicações apresentadas no referido Seminário, entretanto aumentadas, melhoradas e sujeitas a *peer-review*, como é prática habitual nas publicações editadas pelo CEPESE, não obstante a elevada qualidade científica dos autores reunidos neste volume, a maior parte dos quais com extensas carreiras de investigação de mérito internacional.

O trabalho inicia-se com a intervenção do senhor ministro da Administração Interna, dr. Miguel Macedo, que nos deu a honra de presidir ao evento, a propósito do tema que deu título ao Seminário.

Segue-se a apresentação dos objetivos do Projeto “Os Governos Cívicos de Portugal. História, Memória e Cidadania” por Angélica Jorge e Cidália Ferreira, respetivamente, diretora dos Serviços de Documentação e Relações Públicas e Chefe da Divisão de Documentação e Arquivo da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna

Em seguida, intervêm dois dos mais de cinquenta elementos da equipa do CEPESE que se encontra empenhada neste Projeto, as arquivistas Ana Luísa Fernandes e Catarina Oliveira, que expõem os principais desafios que encontraram no que diz respeito ao tratamento e inventariação dos Arquivos dos Governos Cívicos, nomeadamente quanto à normalização de terminologias, procedimentos e métodos de trabalho, princípios arquivísticos e forma de interpretação dos mesmos, uniformização das etapas de tratamento e níveis de detalhe da descrição.

Para encerrar o capítulo relativo às fontes documentais dos Governos Cívicos de Portugal, Fernando de Sousa e M.<sup>ª</sup> João Pires de Lima chamam a atenção para a importância das fontes documentais dos Governos Cívicos para o conhecimento da História do Portugal Contemporâneo, em resultado da diversidade e importância das funções assumidas pelos Governadores Cívicos ao longo da sua existência, em boa parte plasmadas na documentação produzida ou depositada nos Governos Cívicos.

No que diz respeito aos Governos Cívicos propriamente ditos e à organização do território em Portugal e no Brasil, Fernando Catroga debruça-se sobre a divisão administrativa do território no Portugal Contemporâneo, nomeadamente à dialética entre duas circunscrições distintas, os Distritos e as Províncias.

Já Pedro Tavares de Almeida aborda o papel dos Governadores Cívicos no sistema político-administrativo do Portugal liberal, situados entre o centro e a periferia do poder.



Quanto à realidade do outro lado do Atlântico, Lená Medeiros de Menezes e Marcia de Almeida Gonçalves centram o seu estudo na divisão administrativa e estruturas de poder do Brasil imperial e republicano, problematizando as arquiteturas estabelecidas para a divisão político-administrativa do Brasil como comunidade nacional, ao longo dos séculos XIX e XX.

Segue-se um conjunto de trabalhos sobre a organização administrativa do território espanhol. Celso Almuiña apresenta-nos a evolução da organização político-administrativa em Espanha, centrando-se na administração local e provincial, ou seja, nos *ayuntamientos e diputaciones*, num processo que encontra as suas raízes no reinado de Filipe II (Filipe I de Portugal), na segunda metade do século XVI.

Julio Ponce Alberca debruça-se sobre o papel dos Governos Civis na Espanha Contemporânea, explanando as relações entre Estado, poder e administração.

Já Lorenzo López Trigal aborda a divisão provincial e o sistema de entidades territoriais do Estado espanhol a partir de uma visão geográfico-política, começando com uma introdução terminológica dessas entidades (comunidade autónoma ou região, província, distrito e município), para em seguida se centrar na divisão provincial e sua problematização no âmbito da organização territorial.

Manel Risques Corbella centra o seu trabalho numa realidade muito específica, o Governo Civil de Barcelona, que em virtude do elevado grau de conflitualidade social e do seu intenso dinamismo político, colocou desafios particulares aos seus Governadores Civis, numa realidade sem paralelo no resto do território espanhol.

Por fim, Jesús Burgueño Rivero faz uma aproximação à dialética histórica entre os reinos da Espanha e a Espanha das províncias, baseada na natureza híbrida da atual organização territorial espanhola, na qual convivem 17 comunidades autónomas (a maioria herdeira de antigos reinos) e 50 províncias (em grande parte criadas em 1833).

A última parte desta obra diz respeito à organização administrativa de França e Itália. Jean-Pierre Poussou trabalha a criação e evolução do modelo de organização territorial francês, dando a conhecer a estruturação administrativa-territorial francesa de inícios do século XIX, nascida da ruptura revolucionária de 1789, e que estabeleceu o modelo que mais tarde seria imitado por Portugal.

O trabalho de Bernard Pacteau aborda o processo de descentralização da administração territorial de França, cuja organização data do regime napoleónico, assente em princípios de forte centralização, para depois conhecer uma progressiva descentralização particularmente com a lei comunal de 1884, e agora confrontada com a necessidade de agilizar e modernizar a administração local.

No que se refere à realidade de Itália, Maurizio Vernassa aborda a organização civil e judicial da Itália pré-unitária até à lei de unificação administrativa e legislativa de 1865.

O último estudo que integra esta obra, da autoria de Laura Ronchetti, apresenta o atual modelo administrativo italiano, e estabelece um paralelo entre autonomia territorial e autonomia política, pronunciando-se quanto à mudança gradual para uma ideia funcionalista do território, que parece marginalizar o papel do princípio democrático-representativo.

\*\*\*

Resta-nos agradecer a todos os que colaboraram connosco na realização deste Seminário e do Projeto em que o mesmo se enquadra.

Em primeiro lugar, ao senhor Ministro da Administração Interna, doutor Miguel Macedo, pela honra que nos deu em presidir à sessão de abertura deste Seminário e pelo interesse que tem revelado quanto à execução deste projeto.

Ao antigo Secretário de Estado Adjunto da Administração Interna, engenheiro Juvenal Peneda, que desde a primeira hora e até ao abandono de tais funções, criou efetivamente as condições imprescindíveis à execução do Projeto; e ao seu sucessor, professor doutor Fernando Alexandre, que tem acompanhado o desenvolvimento deste Projeto desde a sua entrada em funções, tomando as decisões necessárias e atempadamente, para que seja possível concluí-lo no prazo estabelecido.

À anterior Secretária-Geral do Ministério da Administração Interna, doutora Nelza Florêncio, e ao seu sucessor, doutor Carlos Palma, que mantiveram, desde o início do Projeto, particular atenção ao mesmo, reunindo connosco sempre que necessário, em ordem a criarem as condições indispensáveis para desenvolvermos este Projeto do ponto de vista operacional.

À Secretária-Geral Adjunta da SGMAI, doutora Teresa Costa, à Diretora dos Serviços de Documentação e Relações Públicas da SGMAI, doutora Angélica Jorge, e à Chefe de Divisão de Documentação e Arquivo da mesma Secretaria-Geral, doutora Cidália Ferreira, as quais têm acompanhado incansavelmente, no terreno, todo o trabalho dos colaboradores do CEPESE, falando pessoalmente com os responsáveis dos serviços instalados nos edifícios dos Governos Cívicos, de forma a estabelecerem-se as condições materiais efetivas para a acomodação das equipas, agradecimento extensível a todos os quadros e técnicos da SGMAI envolvidos neste Projeto.

Os nossos agradecimentos vão também para alguns dos responsáveis pelos arquivos portugueses, nomeadamente, para o doutor Silvestre Lacerda, diretor do ANTT, e doutor Pedro Penteado; e para as diretoras e diretores de arquivos distritais que nos prestaram a melhor colaboração, nomeadamente, de Aveiro, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Faro, Leiria, Porto, Santarém, Vila Real e Viseu.

À doutora Sónia Gomes, do Arquivo Distrital do Porto, e aos técnicos de arquivo e investigadores que connosco têm trabalhado incansavelmente e com espírito de sacrifício para que o Projeto possa ser terminado dentro do curto tempo disponível.

À Fundação Dr. António Cupertino de Miranda, na pessoa da doutora Maria Amélia Cupertino de Miranda, pela cedência do Auditório e pelo patrocínio concedido.

Finalmente, aos nossos colegas, portugueses e estrangeiros, que se disponibilizaram para participar neste Seminário com os trabalhos que agora se publicam e que certamente prestarão um contributo fundamental para o avanço do conhecimento da organização territorial dos Estados referidos e das funções desempenhadas pelos magistrados que dirigiram, nos séculos XIX e XX, os Distritos e as Províncias.

## **FOREWORD**

INTERNATIONAL SEMINAR

*THE CIVIL GOVERNMENTS OF PORTUGAL AND THE POLITICAL-ADMINISTRATIVE*

*STRUCTURING OF STATES IN THE WEST*

PORTO, JUNE 3, 2014

In 1835, after the definitive establishment of liberalism in Portugal, a new territorial division was set up, creating for the first time in Portugal the districts, administrative bodies headed by a magistrate appointed by the Government, the Civil Governor. This structure, despite the regime changes operated in 1910 with the establishment of the Republic, and in 1926 with the Dictatorship that was on the basis of the New State, remained intact until 1974, when a military coup followed by a Revolution brought democracy again to Portugal.

The Portuguese Constitution of 1976, which instituted democracy, altered the country's legal and administrative regime, by establishing a system of governance for local authorities, composed in the Portuguese mainland of parishes, municipalities and administrative regions. That is, districts were no longer considered as local authorities.

However, the same Constitution established that until the effective creation of administrative regions, Districts would subsist as a "district divisions," continuing to be headed by an administrative magistrate, the Civil Governor, "the only local body of the State's central administration, exercising at the District functions as a Government representative, and also as a link between citizens and the Administration, and functions related to public safety and civil protection".

Therefore, the fundamental law of the Portuguese State clearly specified that Districts would be extinct, together with Civil Governors and Civil Governments. This process, which began as early as 1976 with the extinction of the four Autonomous Districts of the Azores and Madeira and their respective Governors, after more than three decades of indecision regarding the establishment of administrative regions, was resumed in 2011 by the Government chaired by Pedro Passos Coelho, which exonerated the Civil Governors in office and created the necessary conditions, both by the Government and by the Assembly of the Republic, to proceed with the transfer of competences from Civil Governors to other governmental entities, establishing the rules and procedures to follow regarding the liquidation of the assets belonging to Civil Governments and the reallocation of their staff to the so-called "integrative services".

With regard to their assets, property of the State, as well as the libraries and archives of the Civil Governments, they became under the responsibility of the General Secretariat of the Ministry of Internal Affairs (SGMAI), which, confronted with the large and valuable documentary collections existing in the 18 districts of the Portuguese mainland, decided to open an international

tender, under the title *The Civil Governments of Portugal. History, Memory and Citizenship*, in the scope of which CEPESE was selected to carry out the actions determined within this project, whose implementation period ends in December 2014:

- \_ evaluation, elimination and inventorying of the documentary sources existing in the 18 Civil Governments, where over six dozen researchers and archivists have been working;
- \_ scanning of documentary resources referenced by the SGMAI;
- \_ production of the work *The Civil Governments of Portugal. History and Memory (1835-2011)*, to divulge the history of the Civil Governments, from their origins to their closure, which is under preparation;
- \_ organization of an international seminar and publication of its proceedings.

It was therefore within the framework of this project that we held in June 2014 an International Seminar with the theme *The Civil Governments of Portugal and the Political-Administrative Structure of States in the West*, which had as main objectives: to present the evolution of the administrative organization of the Portuguese territory since the establishment of Civil Governments in 1835 to the present; to establish a comparative analysis between the situation in Portugal and other Western countries in the nineteenth and twentieth centuries; to draw attention to the importance of the documentary sources of the Portuguese Civil Governments for the Contemporary History of Portugal; and to present the methodology and techniques used in the treatment and inventory of the documentary collections of the Civil Governments of Portugal in the context of this project.

With regard to the comparative analysis of the administrative territorial organization of Portugal with other countries, we considered the one that served as a model to the administrative systems of most of the continental countries of Western Europe and other states that were once European colonies. We refer ourselves to France. The homeland of the French Revolution and of Napoleon (1789-1815) established an administrative system with the following characteristics:

- \_ separation of powers – administration separated from justice, thus establishing a definitive break with the confusing and anarchical system of the Old Regime;
- \_ institutionalization of the rule of law, protecting the rights of the man and of the citizen;
- \_ centralization of the administrative system, strongly hierarchical, submitting the local administration to the Government;



\_ submission of public administration to administrative courts, to prevent the intervention of the judicial power in its functioning.

The French model was eventually adopted, albeit with national variations, in the 19<sup>th</sup> century by Spain, Italy and Brazil after its independence, influenced by Portugal. As for Portugal, it adopted this model in 1832, with the creation of prefectures or provinces, which, from 1835 onwards, led to the creation of Districts and Civil Governments, who came to the present day. With slight variations, all these countries followed the French system. Hence the reason we invited to this Seminar researchers from Portugal, Spain, France, Italy and Brazil, and not, for instance, from England, since the British administrative system, in force in most Anglo-Saxon countries, due to its decentralized features and the unity of its jurisdiction, is very different from the French system, and had little influence in Portugal.

What matters now is to emphasize that, under French and Spanish influence, between 1832-1835 Portugal adopted an administrative model with the characteristics mentioned above, which laid the basic division of the territory into districts, headed by administrative magistrates, the Civil Governors, like the *Préfets* in the French departments; the *Gobernador Civil* in the Spanish provinces; the *Presidente da Província* in Brazil, with the Constitution of 1824; and the *Prefetto* in Italy, all of them appointed by the Government.

Parallels, for example, between the Portuguese and the Spanish Civil Governor are clear:

- \_ in both countries, the Civil Governor was a political body for the local/regional representation of the Government;
- \_ in both countries, Civil Governors were freely recruited by Governments, as people of their political trust;
- \_ in both countries, the Civil Governor, since the 1830s, endured uninterruptedly until the turn of the 20<sup>th</sup> to the 21<sup>st</sup> century.

However, it is necessary to increase the knowledge about the functions and powers of these magistrates, and to make a comparative analysis between them in order to better understand their action and influence in the different states of Europe and in Brazil. This Seminar gave a significant contribution for a better understanding of this problem, although its full comprehension requires an international research project, which CEPESE is willing to carry out in the near future.

With regard to Portugal, since 1835, the administrative area, the District, and its magistrate, the Civil Governor, despite the multiple attempts across 176 years aiming at overriding or replacing them, remained uninterruptedly and inextricably linked until 2011, giving the administrative organization of the territory, as of 1835, a rational and uniform feature.

An innovative product of the liberal reformist mind-set, the District settled in the country, which did not prevent cyclical contestation against it over the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries. From the 1960s, as the reorganization of territorial space came to be regarded as a factor of economic development, the District began dissociating itself from this reality. It will endure due to inertia and to the failure of the provincial solution experienced by the New State, as its continuity in the democratic regime, after 1976, had to do exclusively with the inability of the successive governments to institute the administrative regions mentioned in the Constitution.

Their extinction did not only mean a break with the past. It was also the acknowledgement – as José António Santos mentioned – that they were “outdated structures with an inadequate geographical and demographic dimension”, far from the deep socio-economic transformations that took place in Portugal in recent decades, unable to act as a territorial framework for the intended economic development, to meet the legitimate aspirations of the people, to serve as an administrative and institutional support for the democratic State that emerged after 1976, and even less, to promote the indispensable link between central administration and local authorities. As João Caupers recently wrote, the district circumscription has become “too small for the needs of a modern administration”.

A similar evolution took place with Civil Governors, magistrates inseparable from the Districts, since their establishment. Progressively, their multiple “government” functions over Districts were reduced, limiting their influence and action mainly to politics.

If it gains a new strength with the New State, it was simply because it became, formally or informally, a powerful political agent for the control and even repression of the population, as one expects from a dictatorial regime.

In a diachronic perspective, the emptying of the functions of Civil Governors had to do with three main factors:

- \_ the consolidation of the liberal State during the period known as Regeneration in the second half of the 19<sup>th</sup> century and the massive creation of new bodies and specialized structures belonging to the State or depending on it, which enabled the State to dispense the intervention of this magistrate in sectors which for decades demanded its information and services – for example, the appearance of the Central Statistical Commission of the Kingdom in 1855 (which gave rise to the current National Statistics Institute), will deplete in a few decades the production of statistical maps and tables by the Civil Governments, which helps to explain the end of the printed reports submitted to the General Boards;

- \_ the material changes operated in Portugal from the third quarter of the 19<sup>th</sup> century and which have accelerated in recent decades – transport and communications (railroads, roads and, more recently, highways) on the one hand; and telegraphs, post offices, radio, telephones and internet on the other hand, came to “shrink” substantially the national territory and allowed, throughout the 20<sup>th</sup> century, an immediate and direct connection of the Central Administration with all peripheral and local entities, without requiring the intermediation of the Civil Governor;
- \_ the valorisation of local administration by the Constitution of 1976, particularly concerning municipalities, as privileged instruments for local development, whose bodies began to be elected for the first time in the Portuguese history, by direct, universal and secret suffrage from all voters, granting them greater legitimacy when compared to Civil Governors, which were appointed by the Government.

During this period, over 1570 individuals took office as Civil Governors, representing their role as agents of the Government in the District, sometimes fleetingly, other times for long periods, all selected on the basis of political trust or resulting from the balance of powers of the political forces within the Government and that the respective Minister could not always control or overcome.

Despite the different administrative codes, depending on the more or less centralized perspective of the State, the truth is that their attributions have not changed significantly throughout their existence, much less their role in the District. For population in general, at least until 1974, the Governor’s power, both real and symbolic, remained the same as ever, regardless of whether or not the District constituted a local authority.

Their closure, announced in 1976, reiterated several times by successive Ministers of Internal Affairs in the 1990s, their eminent disappearance following the reduction of their duties in 2001-2002, was finally a reality in 2011-2012, when the Government of Pedro Passos Coelho extinguished *de facto* the Civil Governor – since there cannot be a Civil Government without the respective Governor – and with it, the District itself, a mere administrative circumscription since the Constitution of 1976, and consequently the District-based territorial division – even if their definitive extinction requires a constitutional amendment or the implementation of the administrative regions.

The time for the extinction of Districts and Civil Governors finally arrived. This fact came as no surprise. Surprising was how long they lasted.

\*\*\*

In order to better understand the administrative division and the competences and functions of Civil Governors, we had the opportunity to discuss and confront the Portuguese reality with the territorial administrative structures of Spain, France, Italy and Brazil.

This Seminar sought, on the one hand, to divulge the work being developed in the Archives of Civil Governments by CEPESE's teams aiming at their inventory, scanning and future integration in the National Archives Network; and on the other hand, to discuss and confront the Portuguese administrative division with those of other countries of Southern Europe and with Brazil.

This book brings together the papers presented at the said Seminar, meanwhile extended, improved and submitted to peer review, as usual in all works published by CEPESE, despite the high scientific quality of the authors gathered in this volume, most of which have extensive research careers of international merit.

The work begins with an intervention by the Minister of Internal Affairs, Miguel Macedo, who gave us the honour of chairing the event, on the theme that gave title to the Seminar.

Then, Angélica Jorge and Cidália Ferreira, respectively, the director of the Documentation Services and Public Affairs and the Chief of the Division of Documentation and Archives of the General Secretariat of the Ministry of Internal Affairs, present the objectives of the Project *The Civil Governments of Portugal. History, Memory and Citizenship*.

This intervention is followed by the one of the archivists Ana Luisa Fernandes and Catarina Oliveira, two of the more than fifty experts from CEPESE committed to this project, exposing the main challenges they found with regard to the treatment and inventory of the Archives of the Civil Governments, particularly concerning the standardization of terminology, procedures and work methods, archival principles and their interpretation, standardization of treatment stages and description levels.

To close the chapter on documentary sources of the Civil Governments of Portugal, Fernando de Sousa and M.<sup>ª</sup> João Pires de Lima draw attention to the importance of the documentary sources of the Civil Governments for the knowledge of Contemporary History of Portugal, as a result of the diversity and importance of the tasks undertaken by Civil Governors throughout their existence, largely expressed in the documentation produced by or deposited in the Civil Governments.

With regard to Civil Governments and the territorial organization in Portugal and in Brazil, Fernando Catroga focuses on the administrative division of the territory in Contemporary Portugal, namely the dialectic between two distinct circumscriptions, Districts and Provinces.

In turn, Pedro Tavares de Almeida discusses the role of Civil Governors in the political-administrative system of liberal Portugal, located between the centre and the periphery of power.

As for the reality on the other side of the Atlantic, Lená Medeiros de Menezes and Marcia Gonçalves focus their study on the administrative division and power structures of both the imperial and republican Brazil, questioning the established architectures for the political-administrative division of Brazil as a national community, throughout the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries.

Then we present a set of works on the administrative organization of the Spanish territory, beginning with Celso Almuiña, depicting the evolution of the political and administrative organization in Spain, focusing on local and provincial administration, that is, the *Ayuntamientos* and *Diputaciones*, a process that finds its roots in the reign of Philip II (Philip I of Portugal) in the second half of the 16<sup>th</sup> century.

Julio Ponce Alberca focuses on the role of Civil Governments in Contemporary Spain, explaining the relationship between State power and public administration.

Lorenzo López Trigal addresses Spain's provincial division and its system of territorial entities from a geographical-political perspective, starting with a terminological introduction of these entities (autonomous community or region, province, district and municipality), then to approach the provincial division within its territorial organization.

Manel Risques Corbella addresses a specific reality, the Civil Government of Barcelona, which because of its high degree of social conflict and intense political dynamism, posed a particular challenge to their Civil Governors, a reality without parallel in the rest of Spain.

And Jesús Rivero Burgueño makes an approach to the historical dialectic between a Spain made of kingdoms and a Spain made of provinces, based on the hybrid nature of the current Spanish territorial organization.

The last part of this work concerns the administrative organization of France and Italy. Jean-Pierre Poussou writes about the creation and evolution of the French territorial organization model, presenting the French administrative-territorial structure of the early 19<sup>th</sup> century, born of the revolution of 1789 and that established the model that would later be followed by Portugal.

Bernard Pacteau discusses the process of decentralization of France's territorial administration, whose organization dates from the Napoleonic regime, based on principles of strong centralization, then meeting a progressive decentralization, particularly with the communal law of 1884, and now faced with the need to streamline and modernize its local government.

With regard to the reality of Italy, Maurizio Vernassa addresses the pre-unitary civil and judicial organization of Italy until the law of administrative and legislative unification in 1865.

The final study included in this volume, by Laura Ronchetti, presents the current Italian administrative model, drawing a parallel between territorial autonomy and political autonomy, writing about the gradual shift to a functionalist idea of the territory, which seems to marginalize the role of the democratic-representative principle.



\*\*\*

Lastly, we would like to express our gratitude to all those who contributed in some manner to the success of this Seminar and to the Project in the scope of which it was held.

Firstly, to the Minister of Internal Affairs, Dr. Miguel Macedo, for giving us the honour to chair the opening session of this Seminar and also for the interest he has shown concerning the implementation of this Project.

To the former Secretary of State Assistant to the Minister of Internal Affairs, Eng. Juvenal Peneda, that from the very beginning and until he left such functions, created the conditions for the implementation of the Project; and to his successor, Prof. Dr. Fernando Alexandre, who has been following the development of this project since he took office, taking the decisions necessary for it to be completed on schedule.

To the former Secretary-General of the Ministry of Internal Affairs, Dr. Nelza Florêncio, and to her successor, Dr. Carlos Palma, who maintained a particular attention to the project, meeting with us whenever necessary, in order to create the conditions indispensable for the development of this Project from an operational point of view.

To the SGMAI's Assistant Secretary-General, Dr. Teresa Costa, to the Director of Documentation Services and Public Relations, Dr. Angélica Jorge, and to the Chief of Division of Documentation and Archive, Dr. Cidália Ferreira, whom have accompanied tirelessly all the work carried out by CEPESE staff, speaking personally with those responsible for the services installed in the buildings of the Civil Governments, in order to establish the effective material conditions for our teams; our acknowledgment extends to all SGMAI technicians involved in this project.

We are also grateful to some of those responsible for the Portuguese archives, in particular, to Dr. Silvestre Lacerda, director of ANTT; to Dr. Pedro Penteado; and to the directors of the District Archives that provided us with the best collaboration, particularly those of Aveiro, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Faro, Leiria, Porto, Santarém, Vila Real and Viseu.

To Dr. Sónia Gomes, of Porto's District Archive, and to all archivists and researchers that are working with us tirelessly and with determination so that the Project can be completed within the short time available.

To the Foundation Dr. António Cupertino de Miranda, in the person of Dr. Maria Amélia Cupertino de Miranda, for lending us the Auditorium where the Seminar was held and for sponsoring the event.

Finally, to our colleagues, both Portuguese and foreign, who agreed to participate in this Seminar with the works that we now publish and that will certainly provide a fundamental contribution to the advancement of the knowledge of the territorial organization of the State and the functions performed by the magistrates who headed Districts and Provinces in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> century.





## **OS GOVERNOS CIVIS DE PORTUGAL E A ESTRUTURAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO NO OCIDENTE**

*MIGUEL MACEDO*

MINISTRO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Começo por felicitar o CEPESE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade pela iniciativa de realizar um congresso sobre os Governos Civis de Portugal, um tema que não sendo tão atraente como outros que dominam a agenda pública, é da maior importância para que possamos pensar o enquadramento administrativo do País. Entendo que o trabalho académico ultrapassa sempre as fronteiras das universidades e dos centros de investigação. O que o CEPESE se propõe fazer com este projeto, sem prejuízo de reconhecer o enorme potencial de investigação que o assunto tem, é de enorme relevância para a chamada sociedade civil e, sobretudo, para os decisores políticos.

Para saber para onde vamos é importante perceber onde nos encontramos. O presente não apareceu por geração espontânea. O presente é fruto de um acervo de experiências, de ideias e de evoluções. Olhar para o presente de forma imediatista, como se de uma fotografia se tratasse, levar-nos-á a interpretações simplistas e redutoras que, forçosamente, nos empurrarão para erros desnecessários, alguns dos quais reiterados na forma e no conteúdo. Só entendendo a complexidade do presente estaremos em condições de elaborar políticas públicas capazes de resolver problemas indo ao encontro das legítimas ambições da população.

É, portanto, com agrado que vejo esta iniciativa e aguardo com interesse as conclusões deste trabalho que tem o mérito adicional de reunir os investigadores e especialistas, portugueses e estrangeiros, que mais se notabilizaram neste campo de estudos.

Sem entrar no trabalho dos painéis que se seguirão, até porque o “seu a seu dono”, e perante tão distinto conjunto de especialistas manda a prudência que me restrinja em considerandos históricos, gostaria de fazer uma breve abordagem à evolução dos Governos Civis em Portugal.

A partir do século XV, o País é dividido em seis grandes unidades administrativas, então designadas comarcas. Cada comarca era chefiada por um magistrado administrativo e judicial, que representava o poder real na sua jurisdição. Estas seis comarcas, com diversas denominações e atribuições, irão manter-se como principais unidades da divisão administrativa do País até ao século XIX.

No século XVI, as comarcas também começam a ser conhecidas por províncias e, no século seguinte, a província e a comarca passam a ser unidades distintas. A comarca torna-se então uma subdivisão das províncias, mantendo-se como a área de jurisdição de um corregedor.

Depois da revolução liberal de 1820 são feitas várias propostas para a reforma administrativa do País. Devido às contrarrevoluções miguelistas, essas reformas são adiadas. Só em 1832, o Governo decreta uma nova organização administrativa para Portugal. A divisão em províncias passa então a abranger todo o território nacional, incluindo as Ilhas e o Ultramar.

Ao contrário do que vinha acontecendo desde o século XVII, as províncias de 1832 ou prefeituras passam a ser unidades administrativas, chefiadas por um prefeito – representante do Governo central – assistido por uma Junta Geral. O território passa a estar dividido em concelhos, cada um deles, chefiado por um provedor – representante do prefeito – assistido por uma câmara municipal.

A reforma de 1832 só é aplicada a todo o território nacional depois da vitória liberal em 1834. Foi uma reforma com um curtíssimo tempo de vida já que é alterada no ano seguinte. Em 1835 extinguem-se as prefeituras e as Juntas Gerais das províncias. As comarcas, com alterações nos seus limites, são transformadas em distritos, passando a ser a principal divisão administrativa do País. Os responsáveis por estas divisões administrativas designam-se agora Governadores Civis.

Esta brevíssima e necessariamente imperfeita resenha histórica torna evidente que o Governo Civil é, essencialmente, uma extensão do poder político central a todo o território nacional. Como órgão que representa administrativamente o Governo da República, o Governo Civil tinha por missão representar o Executivo e coordenar os serviços do Estado no território sob sua responsabilidade. Com o passar dos anos, este papel tem vindo a perder relevância, não por decreto governativo mas sim por força das próprias circunstâncias. São vários os fatores que contribuíram para tal, particularmente três.

Em primeiro lugar, o fortalecimento do Poder Local após o 25 de Abril de 1974 e a transferência de competências que tem vindo a ocorrer – ainda que de forma descontinuada – da administração central para a administração local.

Em segundo lugar, o encurtamento das distâncias, conseguido através do forte investimento em infraestruturas, nomeadamente ferroviárias mas sobretudo rodoviárias.

Por fim, o próprio desenvolvimento das telecomunicações e de outros meios de comunicação tecnológica.

Assim, a eficiência governativa e a presença efetiva do Governo em todo o território nacional encontraram outras formas de concretização. Formas mais céleres, mais eficazes e mais próximas do cidadão, que foram esvaziando a missão fundacional dos Governos Civis, reduzindo-os praticamente a uma dimensão simbólica. Foi por isso que o Governo decidiu olhar para este órgão administrativo de forma diferente e procurar novas abordagens às suas competências.

Propor o fim dos Governos Civis não constitui propriamente uma originalidade.

O XV Governo Constitucional, em 2002, apresentou no seu Programa de Governo, e cito, “a defesa da extinção da figura do Governador Civil, no âmbito da revisão constitucional, transferindo parte das suas competências para as autarquias locais”.



Anos mais tarde, em 2006, o XVII Governo Constitucional apresentou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, conhecido como PRACE. Nessa altura, advogou-se a substituição dos 18 Governos Cívicos por cinco a nível das NUTS II (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve).

Contudo, não foi apenas no domínio do Governo e da administração central que se sentiu a necessidade de repensar o papel dos Governos Cívicos. O poder local, um pouco por todo o País, deu sinais claros de querer igualmente abordar esta temática. Por exemplo, o município de Odivelas, em 2006, implementou a passagem da gestão do património do Governo Cívico para a própria câmara municipal.

Em 2010, o PSD, o CDS e o BE propõem acabar com os Governos Cívicos aquando de uma próxima revisão constitucional. Por sua vez, o Partido Socialista e o Partido Comunista não rejeitam as propostas mas fazem depender a sua aceitação da regionalização.

Não se trata, portanto, de um assunto particularmente controverso.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2011 exonerou os Governadores Cívicos e mandou o Ministério da Administração Interna para apresentar soluções para:

- \_ a transferência de competências dos Governos Cívicos para outras entidades;
- \_ a afetação do seu património e;
- \_ o regime jurídico aplicável aos funcionários.

No entanto, importa notar que esta Resolução não extingue os Governos Cívicos, algo que, de resto, só pode ocorrer em sede de revisão constitucional. O intuito desta decisão é simples: dadas as circunstâncias, impunha-se uma revisão das competências dos Governos Cívicos tendo em vista seis objetivos:

- \_ aumentar eficiência;
- \_ ganhar eficácia;
- \_ redistribuir competências;
- \_ realocar funcionários;
- \_ racionalizar estruturas;
- \_ fazer poupança.

Fizemo-lo de maneira integrada e abrangente, chamando ao processo vários ministérios, entidades e titulares de cargos públicos. Com isso, em primeiro lugar, conseguimos um melhor serviço público. Por exemplo, no que respeita a passaportes, a transferência de competências para as conservatórias permitiu aos cidadãos disporem de 319 locais, de norte a sul do País, onde podem obter o documento. Esta oferta ampliada compara bem com os 27 locais previa-

mente existentes. Tal só foi possível através de uma ligação com o Ministério da Justiça, reafetando serviços, disponibilizando mais e melhor serviço público.

Este processo incluiu as pessoas num esforço de reforma e transformação. Assim, 316 funcionários foram afetos às forças de segurança. Além disso, racionalizaram-se estruturas, nomeadamente, cargos de nomeação política como sejam governadores, chefes do gabinete e assessores.

A não nomeação de Governadores Civis e dos seus respetivos gabinetes, bem como a transferência de competências, geram uma poupança anual direta estimada em 2,8 milhões de Euros. Por outro lado, o aproveitamento do espaço físico dos Governos Civis por outras entidades no âmbito do MAI – por exemplo, SEF e a ANPC – gerará ainda poupanças anuais de 400 mil Euros. A tudo isto acrescem ainda as poupanças de não investimento que se estimam entre 40 a 60 milhões de Euros.

Em suma, o que presidiu à não nomeação dos Governadores Civis foi o propósito de melhorar os serviços públicos, realocando uma parte das suas competências. Todo este processo de repensar os Governos Civis e as suas funções implicou um trabalho legislativo que compreendeu 44 diplomas e mais de 220 competências distribuídas.

Este é o desafio que se coloca a um decisor político: compreender as instituições, perceber de onde vêm para assim as poder adequar às exigências presentes e aos desafios futuros. Após longos anos de intenções e reflexões, vindas de todo o espectro político, pela primeira vez abordámos um assunto trabalhoso e exigente que foi concluído com sucesso.

Termino endereçando felicitações ao CEPSE, bem como a todos os que estiveram envolvidos na organização e promoção deste evento.

Julgo ser de elementar justiça enaltecer a cidadania ativa demonstrada, sobretudo, por dar ênfase a um assunto que é da maior importância para a forma como nos organizamos e vivemos enquanto País.

## **“OS GOVERNOS CIVIS DE PORTUGAL. HISTÓRIA, MEMÓRIA E CIDADANIA”**

### **– OBJETIVOS DO PROJETO**

ANGÉLICA JORGE / CIDÁLIA FERREIRA

SGMAI

Tendo como base a Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2011, de 27 de junho, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 124, de 30 de junho, que procedeu à exoneração de todos os Governadores Civis existentes, a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) ficou incumbida de um conjunto de competências em matéria de recursos humanos, de âmbito patrimonial e financeiro.

Esta Secretaria ficou também com a competência da gestão das bibliotecas e dos arquivos dos Governos Civis. Nesta conformidade, a SGMAI constituiu uma equipa de trabalho que visa assegurar o tratamento biblioteconómico e arquivístico do espólio existente naquelas instituições.

Considerou-se que este trabalho devia ser feito em duas fases:

- \_ 1.ª fase – Transferência de documentação para as entidades que receberam competências anteriormente atribuídas aos Governos Civis;
- \_ 2.ª fase – Tratamento do restante acervo documental.

Relativamente à primeira fase, foi elaborado um planeamento e criada uma metodologia uniforme para todos os ex-Governos Civis, juntamente com os secretários destes organismos, de cujas ações se destacam:

- \_ a elaboração de guias de remessa e respetivos autos de entrega;
- \_ a identificação e organização da documentação;
- \_ a identificação das condições existentes: espaços e recursos;
- \_ a verificação do estado de conservação da documentação;
- \_ a recolha de informação sobre a volumetria das séries documentais;
- \_ a identificação do nível de identificação e organização da documentação;
- \_ a racionalização dos espaços dos arquivos.

Nesta fase, foi estabelecido um Protocolo entre a SGMAI, o CEPESE (Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade) e a DGARQ (Direção Geral dos Arquivos), com o objetivo de assegurar a salvaguarda e inventariação do património dos Governos Civis, nomeadamente da documentação existente, tendo em vista a sua transferência para outros organismos do Estado.

De forma a assegurar a monitorização do processo, a equipa da SGMAI deslocou-se a todos os Governos Civis, para realizar uma avaliação global dos arquivos e bibliotecas dessas instituições.

Na segunda fase, a SGMAI submeteu uma candidatura ao QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional, denominada “Os Governos Civis de Portugal. Memória, História e Cidadania”, e procedeu ao respetivo concurso público internacional, tendo a seleção do prestador de serviços recaído no CEPESE.

Este projeto tem como objetivo principal garantir os direitos dos cidadãos quanto às solicitações de carácter administrativo que vierem a formular ao Estado Português, bem como a salvaguarda e disponibilização de fundos documentais valiosos que constituem boa parte da memória, história e património do Portugal Contemporâneo.

Para a persecução deste objetivo estavam previstas as seguintes ações, umas já realizadas e outras em curso à data desta publicação:

- \_ levantamento, inventariação, descrição e digitalização de toda a documentação – de conservação permanente ou temporária, de uso corrente e histórico, e de carácter bibliográfico – existente nos 18 Governos Civis de Portugal Continental, de modo a que a mesma, após um criterioso processo de seleção, possa ser posteriormente depositada nos Arquivos Distritais correspondentes ou integrada no Arquivo do Ministério da Administração Interna;
- \_ digitalização de todas as fontes de carácter histórico e sua disponibilização em formato eletrónico em vários portais *online*, nomeadamente no Portal do Cidadão e no Portal da Rede Nacional de Arquivos, após a adesão da SGMAI à Rede Portuguesa de Arquivos;
- \_ realização do Seminário Internacional “Os Governos Civis de Portugal e a Estruturação Político-Administrativa do Estado no Ocidente” e publicação do respetivo livro de atas;
- \_ publicação, em papel e e-book, da obra *Os Governos Civis de Portugal. História e Memória*, que dê a conhecer a atividade desenvolvida pelos mesmos, desde a sua origem até à sua extinção (1835-2011).

Para a monitorização do projeto, a SGMAI criou uma Comissão de Acompanhamento dos Trabalhos (CAT), composta por elementos da SGMAI e por um representante da DGLAB. Esta comissão tem como principais competências a análise e validação de toda a documentação apresentada: relatórios, propostas de autos de eliminação, verificação das descrições e representações digitais. Com tal objetivo, interage sempre que necessário com o prestador de serviços, isto é, com o CEPESE, a fim de acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos; elabora relatórios de acompanhamento; valida toda a documentação e afere da conformidade técnica; e solicita, por escrito, informações adicionais sobre os documentos apresentados, sugerindo modificações e aprovando ou rejeitando os mesmos documentos.

Apesar da dimensão e complexidade dos trabalhos realizados pelos serviços de documentação e arquivo da SGMAI e dos escassos recursos humanos disponíveis, tem-nos sido possível acompanhar atempadamente todo este processo, em íntima colaboração com o CEPESE, esperando assim que, da nossa parte, tudo possa estar concluído no prazo estabelecido, até finais de 2014.



## **OS ARQUIVOS DOS GOVERNOS CIVIS DE PORTUGAL**

### **– DESAFIOS NO SEU TRATAMENTO**

ANA LUÍSA FERNANDES / CATARINA OLIVEIRA

CEPESE

O tratamento arquivístico realizado nos arquivos dos Governos Civis, no âmbito do projeto de investigação “*Os Governos Civis de Portugal. História, Memória e Cidadania*”, desenvolvido pelo Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade (CEPESE), teve como objetivo geral a avaliação, seleção e eliminação da documentação destas entidades presentes nos dezoito distritos de Portugal continental.

Esse tratamento visou efetuar o levantamento e inventariação de toda a documentação existente nestes organismos, realização de descrição multinível desses fundos arquivísticos e digitalização de algumas séries documentais de carácter permanente, para futura disponibilização pelo Ministério da Administração Interna.

### **1. FASES DE TRATAMENTO**

Quando iniciámos os trabalhos de tratamento nos diversos arquivos dos Governos Civis, a primeira abordagem à documentação foi no sentido de verificar e analisar as condições de instalação e acondicionamento dos documentos, assim como a organização dessa documentação de arquivo, mantendo-se sempre a estabelecida pelo produtor e a ordenação de cada série documental.

Para a prossecução das atividades desenvolvidas, foram seguidamente realizadas as tarefas de levantamento, inventariação e preenchimento das folhas de recolha de dados (FRD's), acondicionamento, avaliação, descrição da documentação existente e seu registo informático.

Para o levantamento e inventário das séries e respetivas unidades de instalação da documentação, preencheu-se a FRD através de elementos descritivos obrigatórios, como o nome da série, âmbito e conteúdo, datas extremas, metragem, dimensão e suporte, localização física, entre outros elementos informativos e necessários para a compreensão de cada unidade de instalação.

No procedimento de conservação da documentação, procedeu-se a acondicionamentos de raiz e aos chamados reacondicionamentos – quando as caixas já existentes necessitavam de substituição, concomitantemente ao preenchimento dos registos da folha de recolha de dados, reacondicionou-se a documentação em caixas *acid-free*.

A intervenção ao nível das séries de conservação permanente teve subjacente, em primeiro lugar, um plano de preservação preventiva da documentação, seguida da sua descrição e correspondente digitalização seletiva de algumas séries.

As tarefas realizadas consistiram na higienização e conservação preventiva da documentação, nomeadamente, limpeza da maior sujidade existente nos documentos, remoção dos elementos metálicos existentes (clipes e agrafos, entre outros) e, em alguns casos, troca destes por clipes *acid-free*, mantendo sempre a integridade dos documentos e a ordem original dos mesmos.

Este plano de intervenção da documentação de conservação permanente procurou ter em consideração o acondicionamento em caixas de arquivo adequadas, tendo em conta o volume das unidades de instalação, procurando-se adequar o seu volume e a capacidade das caixas de arquivo *acid-free*, para que os documentos não ficassem vincados ou deformados.

A descrição realizou-se série a série, seguindo as indicações constantes dos guiões dos trabalhos e dos procedimentos próprios para cada série realizados pela coordenação deste Projeto. Esta descrição foi realizada em ficheiros Excel, sendo essas informações posteriormente migradas para a base de dados arquivística.

Esta descrição ao nível das séries documentais teve em atenção os documentos que compõem cada série e suas tipologias documentais, título proposto (tendo por base a denominação atribuída no quadro de classificação existente e outros na tabela de seleção), datas extremas, avaliação e seleção de cada série e justificação do destino final de conservação a propor, sistema de organização e unidades de descrição relacionadas, entre outros elementos fundamentais para a interpretação e perceção global de cada série.

O procedimento de descrição foi realizado tendo em conta os elementos obrigatórios para cada nível de descrição, efetuado de acordo com o definido para cada nível descritivo e obedecendo às normas de descrição arquivística e às orientações arquivísticas necessárias para tal.

Algumas séries de conservação permanente, previstas no guião, passaram pelo processo de transferência de suporte através do método de digitalização e posteriormente foram realizadas as associações das imagens dos objetos digitais produzidos, com as respetivas descrições na base de dados de descrição arquivística. Com esta preservação digital e a sua descrição, ficará ainda mais assegurada a salvaguarda deste acervo documental e o acesso do utilizador à documentação.

Para o processo de avaliação da documentação existente realizaram-se relatórios de avaliação das massas acumuladas, com vista à determinação do valor arquivístico dos documentos, visando a fixação do seu destino final: conservação permanente ou eliminação. Nestes, procurou-se analisar as diferentes séries tendo em conta o destino das mesmas contemplado na tabela de seleção da portaria em vigor e o seu valor histórico, cultural, patrimonial, arquivístico, probatório e informativo, assim como a sua importância para o País.

## 2. DESAFIOS E LINHAS DE ANÁLISE

De forma a termos uma base de trabalho comum para todos os técnicos que se encontram a tratar a documentação dos diversos arquivos, foi necessário adotar metodologias, técnicas e procedimentos no diagnóstico, tratamento, organização, inventariação, digitalização seletiva e descrição dos fundos arquivísticos dos Governos Cívicos de Portugal. Assim, no contexto deste projeto de investigação surgiram problemáticas e desafios, uns físicos e outros intelectuais.

Do ponto de vista técnico, sabendo à partida que o fundo documental a tratar era o de uma entidade centenária, previa-se que o maior condicionamento físico que iria ser encontrado pelos técnicos no terreno era a avultada volumetria documental. E se, em alguns casos, houve documentação que foi sendo transferida ao longo dos anos para entidades integradoras, tais como os arquivos distritais, na sua grande maioria, aquela permaneceu nos seus serviços de produção até ao encerramento dos Governos Cívicos, em 2011.

Outro dos aspetos relevantes e transversais à maioria dos arquivos intervencionados prende-se com o facto de a documentação estar depositada por várias salas e em instalações inadequadas, muitas vezes não identificadas, pouco organizadas e em mau estado de conservação, a obrigar a um grande espírito de sacrifício por parte das equipas técnicas do CEPESE, que trabalharam em condições frequentemente precárias.

Um dos pontos do guião dos trabalhos a desenvolver no decorrer deste Projeto estipulava a tarefa de ordenação das séries documentais, e em muitos casos, foi necessária a deslocação de grandes quantidades de caixas de uma área para outra, de modo a que este ponto fosse devidamente concretizado. Porém, a execução desta tarefa, já de si complexa, esteve muitas vezes condicionada devido à falta de espaço físico para o fazer e às transferências de que os fundos documentais foram objeto, levantando os mais diversos problemas.

Estes e outros aspetos levaram a que a intervenção nos arquivos sofresse algumas alterações, devido às especificidades documentais de cada um dos Governos Cívicos.

A nível intelectual, e pela nossa experiência profissional, sabemos que não é “à primeira vista” que se conseguem identificar as diferentes séries documentais produzidas por uma determinada entidade e assim, perceber o processo da sua produção. É necessário todo um trabalho de conhecimento pleno e geral da instituição, desde a sua criação, e neste caso específico até ao seu encerramento, através de legislação e de documentos internos.

Ao longo de quase dois séculos, os Governos Cívicos atravessaram momentos marcantes da nossa história nacional e todos eles deixaram marcas na produção documental. Vários fatores preponderantes contribuíram para o aumento da volumetria documental e para alterações detetadas na sua produção. Entre eles, os que mais se destacam são as oscilações sociais e políticas, a par do acréscimo e alteração de competências atribuídas aos Governadores Cívicos ao longo dos tempos.

Relativamente aos fatores sociais, releva a questão da emigração que, por força da lei, condicionou a avultada emissão de passaportes e conseqüente aumento da produção documental.

No que diz respeito aos fatores políticos, destacamos a produção documental antes e depois da Revolução do 25 de Abril de 1974. São notórias as diferenças documentais, principalmente ao nível das designações de entidades e ainda no que concerne à extinção de outras e às suas substitutas, levando esta mudança a nova classificação da documentação.

Ao longo do tempo foram acrescentadas competências aos Governadores Civis, e por si só, as novas funções significavam mais produção documental. A par disto, as alterações frequentes nas competências, do ponto de vista arquivístico, na maior parte dos casos, significa alteração de designação de séries.

De destacar ainda os próprios produtores, ou seja, as pessoas que nos seus serviços produziram a documentação, cada um com os seus hábitos específicos no que diz respeito à arrumação, arquivo e acondicionamento da documentação, cabendo agora ao arquivista tentar perceber que tipo de organização havia e qual a lógica a seguir.

Uma outra condicionante, verificada na maioria dos casos, foi a ausência de planos de classificação da documentação, uma vez que não existia um plano de classificação específico para os fundos arquivísticos dos Governos Civis. Os planos de classificação são instrumentos fundamentais na classificação dos documentos e na sua própria organização. Estes classificam-se de modo a que mesmo as pessoas exteriores a determinado serviço consigam determinar o que cada documento significa, ou em que contexto ou função foi produzido. No caso dos arquivos dos Governos Civis, verificámos que alguma documentação estava classificada; no entanto, a descrição dessa mesma classificação era inexistente.

Todo este processo de reconhecimento e classificação da documentação é bastante moroso e nem sempre esclarecedor numa primeira análise. Aliás, na maior parte dos casos, foi necessária uma segunda e terceira análises.

Talvez o maior desafio, a nível intelectual, tenha sido a portaria de gestão de documentos aplicada aos Governos Civis, a Portaria n.º 456/99, de 23 de junho, que prevê e legisla os prazos de conservação administrativa que devem ser aplicados às várias séries documentais produzidas nos Governos Civis. Estes prazos estipulam quais os documentos que são de conservação permanente e quais os que, após um período de tempo administrativo, poderão ser eliminados. No entanto, a portaria não possui efeitos retroativos, pelo que estes mesmos prazos apenas devem ser aplicados à documentação produzida após a sua publicação, ou seja, a partir de junho de 1999. Tendo em consideração fundos volumosos, como o caso específico dos Governos Civis em que trabalhamos, esta limitação cronológica, a curto prazo, pouco efeito teve na libertação de espaço físico, aquando da elaboração das propostas de

autos de eliminação. No entanto, a mesma portaria prevê a possibilidade de eliminação mediante a elaboração de relatórios de avaliação e consequente proposta e justificação, após a análise e aprovação por parte da DGLAB. Ainda assim, todo este processo requer um conjunto de procedimentos que implicam alguma morosidade.

Outro desafio com que deparámos na utilização desta portaria foi a sua limitada aplicabilidade. Encontrámos nos arquivos dos Governos Cívicos diversas séries que não se encontram contempladas no texto legal. Esta situação requer análise detalhada da documentação, de modo a que se consiga chegar a um consenso relativamente ao nome da série, da sua importância, ou se a informação poderá ser recuperável em outros documentos, e só posteriormente propor a sua eliminação ou conservação permanente. Cabe, neste caso, aos técnicos que estão a fazer a intervenção no arquivo elaborar uma primeira proposta sobre o destino a dar a determinada documentação, que posteriormente poderá ser ou não aprovada.

Uma outra questão que gerou algumas dúvidas diz respeito às designações das séries apresentadas nesta portaria. Na documentação encontrada nos arquivos, nem sempre a designação das séries existentes coincidia com o que consta na portaria, obrigando a uma séria reflexão quanto à série a aplicar em determinada documentação.

Perante estas situações, os técnicos dos diversos Governos Cívicos tiveram como primeira linha de análise o diagnóstico da realidade de cada Governo Cívico, pois mesmo tendo sido uma entidade com funções transversais e específicas a nível nacional, a organização das séries documentais em cada Governo Cívico é diferente, devido à estruturação, acumulação e vivências locais que a administração diária de cada Distrito concedia e imprimia aos processos documentais que eram produzidos, fazendo com que cada Governo Cívico tivesse as suas especificidades. Foi necessário analisar e proceder à leitura de cada realidade distrital, mas ao mesmo tempo, uniformizar séries documentais, através da tabela de seleção da portaria e das séries existentes, produzindo-se para o efeito um quadro de classificação que espelha as diferentes realidades, de forma a refletir sem desvirtuar as realidades presentes, normalizar sem generalizar, procurando que as séries comuns a todos os Governos Cívicos tivessem a mesma denominação.

Outra questão relevante foi o volume documental existente em cada Governo Cívico e a forma como as diferentes séries estavam organizadas dentro de cada espaço físico. Sempre que possível, reuniu-se no mesmo espaço a documentação que dizia respeito à mesma série e as entidades destinatárias para onde serão transferidas, racionalizando-se ao máximo os espaços físicos e a estanteria existente.

O grande desafio residiu na descrição das séries de conservação permanente, com elevação de valor arquivístico, histórico e patrimonial, a qual teve como base as normas arquivísticas internacionais e a disponibilização *online* das mesmas e seus objetos digitais associados. Isto

requereu procedimentos comuns e terminologias normalizadas para o preenchimento dos elementos descritivos obrigatórios para cada nível, de maneira a permitir descrições bem delineadas e estruturadas, autênticas e completas, e garantir aos utilizadores o acesso à informação para fins de prova ou de investigação, de forma correta e célere.

E tudo isto tendo em consideração que o prazo para conclusão desta ação e de todas as outras ações no âmbito deste Projeto é de apenas 19 meses.

### **3. IMPORTÂNCIA DO TRATAMENTO**

Este projeto de investigação produzirá efeitos enriquecedores neste património histórico, cultural e arquivístico, e é importantíssimo para o conhecimento da memória destas entidades com funções transversais na sociedade administrativa portuguesa.

Através do levantamento efetuado foi possível avaliar a documentação, proceder à seleção de outra e conseqüente eliminação dos documentos sem valor probatório, arquivístico e pouco relevante para o conhecimento destas entidades.

Para além da descrição das séries documentais existentes em cada Governo Civil, foi também possível identificar e tratar séries documentais não existentes na tabela de seleção da portaria, promover o acesso à informação de forma estruturada e sua fruição, disponibilizar descrições e imagens digitais necessárias para a compreensão das séries, potenciar a sua utilização administrativa e elaborar um quadro de classificação transversal e específico para a documentação de arquivo presente nos Governos Cívicos.

As palavras de ordem no tratamento arquivístico dos fundos dos Governos Cívicos foram *Normalização e Uniformização*. Normalizar terminologias, procedimentos e métodos de trabalho a nível nacional, através dos princípios arquivísticos e da forma de interpretação das mesmas. Uniformizar etapas de tratamento e, de uma forma mais acentuada, a fase de descrição e seu nível de detalhe, pois a descrição realizada ao nível do documento simples ou composto tem as suas variáveis e pormenores específicos que devem ser tidos em conta, diferentemente de outros níveis descritivos.

Estas palavras de ordem refletem um trabalho conjunto, no contexto de um projeto uníssono, coerente e integrador dos fundos arquivísticos tratados, objetivo e agregador da realidade nacional encontrada, que será perpetuada pelo tratamento incutido pelos coordenadores e técnicos envolvidos neste projeto. Criar conexões e interligações entre as diversas fases de tratamento foram os maiores desafios na organização da documentação, bem como entender a organização administrativa, orgânica e funcional, de forma a perceber as séries documentais e as ligações existentes entre elas.

Este tratamento arquivístico foi um enorme desafio em todos os aspetos, realizado de acordo com as boas práticas arquivísticas e seguindo os devidos procedimentos, mas com cada equipa distrital a adequar-se à documentação que tinha no respetivo Governo Civil. Apesar de todos estes condicionamentos e desafios com que os técnicos se depararam no desenrolar deste projeto, o balanço é muito positivo, uma vez que o trabalho conjunto do CEPESE, da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna e da Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas facilitou a resolução das questões que foram surgindo e possibilitou que este projeto alcançasse os objetivos estipulados.



## **A IMPORTÂNCIA DAS FONTES DOCUMENTAIS DOS GOVERNOS CIVIS DE PORTUGAL PARA O CONHECIMENTO DA HISTÓRIA DO PORTUGAL CONTEMPORÂNEO**

FERNANDO DE SOUSA / M.<sup>a</sup> JOÃO PIRES DE LIMA

CEPESE / ADP

Os Governos Cívicos de Portugal e os órgãos distritais a eles associados, entre a sua criação em 1835 e o seu encerramento em 2011, deram origem a um conjunto de fundos documentais da maior importância para a História do Portugal Contemporâneo, imprescindíveis para quem quer compreender o funcionamento da administração periférica do Estado e conhecer aos mais diversos níveis a circunscrição tutelada pelo Governador Civil, ou seja, o Distrito, para o qual, em certas épocas e para alguns temas, estas fontes históricas constituem o principal e, quiçá, o único instrumento de abordagem do passado.

Não iremos desenvolver as funções e competências dos Governadores Cívicos, que evoluíram, logicamente, ao longo do tempo, em função do carácter mais ou menos centralizador do Estado, mas que revelam estruturalmente uma singular continuidade, nem das funções dos corpos ou órgãos distritais, que também apresentam uma cronologia própria, dependente das reformas administrativas que foram sendo operadas. Tal investigação já foi desenvolvida por nós em trabalhos relativos aos Governadores Cívicos de alguns distritos do Norte de Portugal e fazem parte, de modo mais exaustivo, da obra *Os Governos Cívicos de Portugal. História e Memória (1835-2011)*, que constitui uma das ações do Projeto *Os Governos Cívicos de Portugal. História, Memória e Cidadania*, que o CEPESE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade está a desenvolver para o Ministério da Administração Interna (MAI).

Por agora, importa apenas esclarecer dois aspetos semânticos para um melhor entendimento da problemática em causa, sobretudo para aqueles que estão menos familiarizados com a história da administração periférica de Portugal nos séculos XIX e XX.

Em primeiro lugar, quando falamos de Governo Civil, estamos a referir-nos, em última instância, ao Governador Civil, uma vez que a “função” que deu origem à “documentação” sempre foi exclusiva do Governador Civil. Os Governos Cívicos, ou melhor, as suas secretarias, nunca tiveram competências próprias, constituindo apenas um serviço de apoio ao Governador Civil. Não há, pois, Governo Civil sem Governador Civil.

Em segundo lugar, o Governador Civil é indissociável do Distrito, ou seja, da circunscrição administrativa criada em 1835, e à frente da qual se manteve até 2011.

QUADRO N.º 1 – Magistrados, corpos administrativos e órgãos distritais (1835-2011)

Anos	Magistrados	Corpos Administrativos	Órgãos consultivos/ contenciosos
1835-1836	Governador Civil	Junta Geral de Distrito	Conselho de Distrito
1836-1842	Administrador Geral	Junta Geral Administradora de Distrito	Conselho de Distrito
1842-1878	Governador Civil	Junta Geral de Distrito	Conselho de Distrito
1878-1886	Governador Civil	Junta Geral de Distrito (Comissão Executiva Distrital)	Conselho de Distrito
1886-1892	Governador Civil	Junta Geral de Distrito (Comissão Executiva Distrital)	Tribunal Administrativo (1)
1892-1910	Governador Civil	Comissão Distrital	Comissão Distrital (2)
1913-1926	Governador Civil	Junta Geral de Distrito (Comissão Executiva Distrital)	-
1926-1936	Governador Civil	Comissão Administrativa da Junta Geral	-
1936-1960	Governador Civil	-	-
1960-1975	Governador Civil	Junta Distrital	Conselho de Distrito
1975-1977	Governador Civil	-	-
1977-1991	Governador Civil	Assembleia Distrital	Conselho Distrital
1991-2001	Governador Civil	Assembleia Distrital (3)	Conselho Consultivo
2001-2011	Governador Civil	Assembleia Distrital (3)	Conselho Coordenador
1977-1991	Governador Civil	Assembleia Distrital	Conselho Distrital
1991-2001	Governador Civil	Assembleia Distrital (3)	Conselho Consultivo
2001-2011	Governador Civil	Assembleia Distrital (3)	Conselho Coordenador

(1) Independente do Governador Civil e da Junta Geral de Distrito

(2) Junto dela funcionava a primeira instância da auditoria do contencioso administrativo.

(3) A Assembleia Distrital, embora substituísse na prática a Junta Distrital, não deve ser considerada um corpo administrativo propriamente dito, mas um órgão desconcentrado do Estado. A partir de 2001, funcionou independentemente do Governador Civil.

Nota – Quadro aplicável aos Distritos de Portugal Continental. Quanto aos Açores e Madeira, a partir de 1895, deteta-se uma realidade diferente quanto aos corpos administrativos e órgãos consultivos/contenciosos, por força do Estatuto Autónimo que passaram a deter.

Tendo em consideração tais pressupostos, iremos responder às seguintes questões:

- \_ Qual a natureza dos fundos documentais dos arquivos dos Governos Civis?
- \_ Onde é que se encontram os fundos documentais dos Governos Civis e órgãos distritais?
- \_ Quais são as séries documentais dos arquivos dos Governos Civis mais importantes para a História Contemporânea de Portugal?

## **1. QUAL A NATUREZA DOS FUNDOS DOCUMENTAIS QUE INTEGRAM OS ARQUIVOS DOS GOVERNOS CIVIS?**

Nos arquivos dos Governos Civis encontram-se vários fundos documentais que decorrem das funções dos Governadores Civis, dos órgãos consultivos/contenciosos do Governador Civil e do Distrito, dos corpos administrativos do Distrito e, finalmente, de outros fundos (e subfundos) que, pelas razões mais diversas, aí foram acolhidos.

Sumariamente, até ao presente, detetámos nestes arquivos os seguintes fundos e subfundos, com balizas temporais variadas, em função da própria cronologia da entidade produtora:

\_ *Fundo do Governo Civil propriamente dito (1835-2011)*

\_ *Outros fundos autónomos e subfundos (1835-2011)*

Junta Geral do Distrito / Junta Distrital / Assembleia Distrital (1835-2011)

Conselho de Distrito / Tribunal Administrativo / Auditoria do Distrito (1835-1923)

Prefeitura – abrange quer o Juízo da Correição da Comarca (1766-1835), quer o Juízo da Provedoria da Comarca (1691-1834), ou seja, documentação do Antigo Regime, concentrada na sede das Prefeituras ou Províncias aquando da sua criação em 1832-1833, e que passou para os Governos Civis quando estes foram criados em 1835, não tendo assim qualquer relação com estes últimos.

Comissão de Censura Distrital (1916-1917)

Comissão de Pensões Eclesiásticas (1911-1920)

Comissão de Viação Municipal (1868-1880)

Comissão Distrital de Assistência (1912-1950?)

Comissão Distrital de Estatística (1887-1935?)

Comissão Distrital de Recrutamento (1859-1884)

Comissão Distrital de Segurança Rodoviária (1987-2006)

Comissão Distrital de Subsistência (1911?-1924?)

Comissão Distrital do Commissariado para os Desalojados / Instituto de Apoio ao Retorno dos Nacionais (1975-1988)

Comissão Distrital do Socorro de Inverno (1944-1946)

Comissão Inspetora de Recrutamento / Junta de Revisão do Recrutamento / Junta de Inspeção do Recrutamento (1839-1891)

Comissão Liquidatária do Distrito (1836-1844)

Coordenação Distrital do Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Escolar (1988-1992)

Delegação de Saúde do Distrito (1853-1923)

Inspeção Geral dos Espetáculos / Direção Geral da Cultura Popular e Espetáculos / Direção Geral dos Espetáculos / Direção Geral de Espetáculos e Direitos de Autor / Direção Geral dos Espetáculos e das Artes / Direção Geral dos Espetáculos / Inspeção Geral das Atividades Culturais (1929-2011)

Existe, portanto, uma multiplicidade de séries documentais que integram fundos e subfundos, correspondendo à multiplicidade das competências concedidas por lei aos Governadores Cívicos, aos órgãos consultivos/contenciosos e aos corpos administrativos, entre 1835-2011.

Torna-se claro que há que distinguir, em toda esta documentação, as séries com valor histórico e o expediente burocrático, inútil, próprio do funcionamento corrente dos Governos Cívicos – expediente, contabilidade, parte da gestão do pessoal da Secretaria, do Gabinete do Governador, etc. –, que importa eliminar, sob pena de preservarmos papéis desprovidos de qualquer interesse.

Analisemos os fundos perfeitamente identificados, que têm a ver com os Governadores Cívicos e os órgãos distritais.

### 1.1. FUNDO DO GOVERNO CIVIL

Para compreendermos a natureza deste fundo documental, importa ter em consideração as funções estruturantes, permanentes, do Governador Civil no âmbito da administração local/regional em Portugal.

Sendo o Governador Civil o representante direto do Governo no Distrito, exercendo a tutela administrativa sobre os municípios, freguesias e “pessoas coletivas de utilidade pública administrativa local”, e sendo ainda a principal autoridade policial naquela circunscrição, torna-se evidente que os arquivos dos Governos Cívicos testemunham justamente as múltiplas funções que estavam confiadas a este magistrado.

Assim sendo, os arquivos dos Governos Cívicos propriamente ditos são constituídos:

- \_ pela documentação que estes produziram, como qualquer órgão do Estado ou instituição; eram, pois, entidades produtoras de âmbito distrital;
- \_ pela documentação que receberam dos mais diversos organismos da administração central e local, assim como das instituições a nível distrital que, direta ou indiretamente, tutelavam; eram, assim, entidades receptoras de âmbito nacional e regional.

Transmitir e velar pelo cumprimento das leis e regulamentos; cumprir as instruções do Governo; informar o Governo e intermediar a ligação entre o poder central e o poder local; exercer a tutela administrativa sobre municípios e freguesias; coordenar e fiscalizar os processos eleitorais; conceder passaportes e licenças; produzir regulamentos policiais; tutelar e fiscalizar as despesas das irmandades, confrarias e outras associações; eis algumas das principais funções dos Governadores Cívicos que se mantiveram, praticamente sem interrupções, nuns casos entre 1835-2011, noutros casos entre 1836-1974, e que deram origem às séries documentais que integram este fundo, que é, por razões óbvias, o mais importante dos fundos que integram os arquivos dos Governos Cívicos.

QUADRO N.º 2 – Principais competências dos Governadores Cívicos e documentação que lhes diz respeito (1835-2011)

Funções e documentação	Período de vigência
Informar e cumprir as instruções do Governo – <i>Correspondência, Circulares, Ofícios, Editais</i>	1835-2011
Manter a ordem pública – <i>Presos, Polícia, Autos, Ocorrências</i>	1835-2011
Exercer a tutela administrativa sobre os municípios e freguesias – <i>Deliberações, Atas, Contas Municipais</i>	1835-2011
Conceder passaportes – <i>Registo de Passaportes, Requerimentos, Processos</i>	1835-2011
Convocar, abrir, encerrar e presidir aos órgãos distritais – <i>Atas, Relatórios</i>	1835-1989
Transmitir e velar pelo cumprimento das leis – <i>Editais, Regulamentos</i>	1835-1974
Fiscalizar e promover os processos eleitorais – <i>Atas, Cadernos, Processos</i>	1835-1974
Fiscalizar as despesas de irmandades, confrarias e instituições de beneficência – <i>Atas, Orçamentos</i>	1835-1974
Controlar a emigração e reprimir a emigração clandestina – <i>Processos, Estatísticas</i>	1835-1947
Vigiar o exercício das autoridades eclesiásticas e o pagamento das cóngruas – <i>Inquéritos, Processos, Cóngruas, Derramas</i>	1835-1936
Superintender nas escolas – <i>Estatutos, Professores, Regulamentos, Escolas</i>	1835-1926
Propor obras públicas – <i>Processos, Orçamentos, Plantas, Projetos</i>	1835-1907?

(continua)

Funções e documentação	Período de vigência
Visitar o Distrito e apresentar relatórios sobre o mesmo – <i>Relatórios impressos e manuscritos</i>	1835-1896
Fiscalizar o recrutamento militar – <i>Atas, Guias, Recenseamento</i>	1835-1891
Inventariar e acautelar os Bens Nacionais – <i>Relações de bens, Correspondência, Inventários</i>	1835-1890?
Fiscalizar a arrecadação de impostos – <i>Orçamentos, Atas, Contribuições</i>	1835-1878?
Reprimir o contrabando – <i>Relatórios</i>	1835-1856?
Aprovar as deliberações municipais e paroquiais – <i>Atas, Documentos de despesa</i>	1836-1974
Fiscalizar os estrangeiros – <i>Registos, Relações, Títulos de residência</i>	1836-1974
Reprimir a mendicidade, vadiagem e prostituição – <i>Relações, Registos</i>	1836-1974
Administrar as cadeias e sustentar os presos – <i>Relações, Relatórios</i>	1836-1933
Fiscalizar a saúde pública – <i>Cemitérios, Epidemias, Médicos, Inspeções, Inundações</i>	1836-1945
Fiscalizar os orçamentos municipais – <i>Orçamentos</i>	1839-1898
Apoiar os estabelecimentos de assistência – <i>Pedidos e registo de subsídios, Relações, Expostos, Desemprego</i>	1842-1977
Aprovar estatutos de associações – <i>Estatutos e suas alterações</i>	1862-1974
Fiscalizar os jogos – <i>Requerimentos, Licenças, Regulamentos</i>	1878-2011
Conceder licenças e autorizações policiais – <i>Alvarás, Registos, Relações, Processos, Requerimentos</i>	1878-2011
Fiscalizar os estrangeiros – <i>Registos, Relações, Títulos de residência</i>	1836-1974

## 1.2. FUNDO DOS CORPOS ADMINISTRATIVOS DISTRITAIS

No seu âmbito cabem as séries documentais que traduzem as funções desenvolvidas pela Junta Geral do Distrito (1835-1892 e 1913-1926), Comissão Distrital (1892-1910), Junta Distrital (1960-1974) e Assembleia Distrital (1977-2011).

Torna-se desde já necessário esclarecer que a sua natureza e funções evoluíram ao longo do tempo, por virtude das reformas administrativas propriamente ditas que, umas vezes, conferiram a estes corpos a dignidade autárquica, e outras vezes, reduziram-nos a órgãos deliberativos/consultivos, cujas decisões eram executadas pelos Governadores Civis. E que o seu interesse histórico, a partir de 1974, se reduziu substancialmente.

Aliás, as relações estabelecidas entre corpos administrativos e Governadores Civis foi sempre profunda, uma vez que as atividades desenvolvidas por aqueles, a nível do Distrito, exigiram sempre a necessária colaboração destes magistrados, o que não impedia que os órgãos distritais

tivessem um campo de ação próprio que os individualizava face ao Governador Civil e fossem distintos quanto à sua origem, uma vez que os órgãos administrativos, direta ou indiretamente eram eleitos e o Governador Civil era nomeado.

Relativamente aos corpos administrativos, existem várias séries documentais com grande importância para a história dos Distritos, nomeadamente os processos de eleições dos procuradores, os relatórios apresentados ou produzidos, as atas das deliberações, o registo e contas dos expostos, os empréstimos que lhes eram concedidos, etc.

QUADRO N.º 3 – Principais competências das Juntas/Assembleias Distritais (1835-2011)

Competências	Período de vigência
Aprovar o plano de atividades, orçamentos, relatórios e contas distritais	1835-1991
Contratar obras e serviços	1835-1991
Contrair empréstimos	1835-1991
Aprovar as deliberações municipais	1835-1936
Repartir as contribuições e despesas distritais pelos municípios	1835-1878
Elaborar projetos de construção de edifícios	1842-1974
Administrar bens e serviços	1867-1977
Criar e manter estabelecimentos de beneficência e instrução	1867-1977
Propor expropriações ao Governo	1886-1977
Criar e prestar serviços de apoio técnico às autarquias	1936-1985
Criar e manter museus e arquivos	1936-2011
Inventariar o património cultural	1936-2011
Apoiar instituições e atividades culturais	1936-2011

### 1.3. FUNDOS DOS ÓRGÃOS CONSULTIVOS/CONTENCIOSOS

Junto do Governador Civil, a partir de 1835, funcionou também, com funções consultivas e contenciosas, um Conselho de Distrito (1835-1886), que deu lugar a um Tribunal Administrativo Distrital (1886-1892), mais tarde regressando o Conselho de Distrito (1960-1975), substituído pelo Conselho Distrital (1977-1991), a que sucedeu o Conselho Consultivo (1991-2011), este último já sem a presidência do Governador Civil.

Existem, pois, séries documentais relativas a estes corpos, regra geral, presididos pelos Governadores Cívicos, sendo as atas das sessões e deliberações, as reclamações de mais diversa natureza, os processos de execução fiscal administrativa e o registo dos acórdãos, a documentação mais importante.



#### 1.4. OUTROS FUNDOS

Integrando ainda os arquivos dos Governos Cívicos, surgem, se bem que raramente, outros fundos documentais que transitaram, em 1835, das anteriores prefeituras para os Governos Cívicos – testamentos, documentos das casas religiosas e das próprias prefeituras, etc. – ou que, durante a existência dos Governos Cívicos, por razões diversas, acabaram por fazer parte do seu espólio documental, como por exemplo o fundo do IARN após 1975, em virtude de os Governadores Cívicos passarem a ter atribuições próprias no âmbito do programa de apoio aos portugueses regressados das colónias.

Enfim, uma variedade de fundos que só o trabalho de inventariação, o quadro das competências e funções dos órgãos distritais e a investigação histórica a desenvolver futuramente, permitirão destriçar, tarefa complexa, uma vez que, em certas épocas, nem sempre se revela fácil distinguir exaustivamente as competências próprias do Governador Cívico e dos órgãos distritais e no âmbito destes, as funções administrativas das funções consultivas/contenciosas.

## 2. ONDE SE ENCONTRAM OS FUNDOS DOCUMENTAIS DOS ARQUIVOS DOS GOVERNOS CIVIS DE PORTUGAL?

Uma vez esclarecida a natureza dos fundos documentais que fazem parte dos arquivos dos Governos Cívicos, importa agora esclarecer a sua localização, de forma a permitir aos historiadores e investigadores em geral a sua consulta.

A primeira observação a fazer é o da sua dispersão pelos mais diversos arquivos portugueses, o que se justifica em boa parte pelo facto de tais fundos partilharem em simultâneo a dimensão nacional e a dimensão regional/distrital.

Assim, a maior parte da documentação histórica que traduz as relações dos Governadores Cívicos com o Governo, nomeadamente com o Ministério que diretamente os tutelou até 1974, o Ministério do Reino (1835-1910), designado em seguida por Ministério do Interior (1910-1974), encontra-se no Arquivo Nacional da Torre do Tombo, o qual publicou um útil inventário, em 1999, que dá conta das principais séries relativas aos Governos Cívicos, onde avultam os ofícios recebidos dos Governadores Cívicos e o registo de correspondência expedida dos Governadores Cívicos, nunca se ultrapassando, porém, o ano de 1927. E daí para diante? Correspondendo-se o Governo Cívico com os Ministérios, torna-se evidente que em todos eles haverá documentação de base distrital, mas duvidamos que possam constituir importantes séries documentais e que tenham a mesma relevância que assumem ao nível do Ministério do Reino/Interior.

O segundo conjunto de séries documentais dos Governos Cívicos e órgãos distritais diz respeito aos arquivos distritais. Estes, ao longo das últimas décadas, incorporaram numerosa documentação dos Governos Cívicos, sobretudo do século XIX. A sua inventariação e acesso ao público difere muito de um para outro arquivo distrital. Nuns, a documentação está razoavelmente

tratada, mas noutros encontra-se indisponível e em más condições de preservação, nalguns casos, no mesmo estado em que se encontravam quando foram incorporados.

O terceiro conjunto das séries documentais dos Governos Cívicos diz respeito àqueles que ainda se encontram nas instalações dos ex-Governos Cívicos ou em superfícies dependentes do MAI, e que se encontram presentemente a ser objeto de inventariação por parte do CEPESE e mesmo de digitalização quanto a algumas séries, também pelas nossas equipas. A documentação de conservação permanente, após a sua descrição e introdução na rede digital do MAI, através da plataforma *Archeevo*, destina-se a ser integrada nos arquivos distritais.

Neste caso, estamos perante séries documentais que dizem respeito essencialmente ao fundo do Governo Civil propriamente dito, mas também figuram séries pertencentes aos fundos dos órgãos distritais e mesmo outros fundos autónomos.

Temos, assim, uma diversidade de situações que em nada ajuda aqueles que pretendem consultar tais fontes históricas, embora a sua localização geográfica, nos arquivos distritais e no ANTT, seja a mais consentânea com a própria natureza dos arquivos dos Governos Cívicos de Portugal.

### **3. QUAIS AS SÉRIES DOCUMENTAIS MAIS IMPORTANTES DOS GOVERNOS CÍVICOS PARA A HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DE PORTUGAL?**

Procurando responder objetivamente a esta questão e não ignorando que a sua importância depende do tema e da problemática que qualquer investigador tem de levantar à partida, existem alguns núcleos documentais que, pela sua continuidade e pela riqueza de informação que nos fornecem a nível cultural, político e socioeconómico, revelam-se imprescindíveis para a compreensão da História do Portugal Contemporâneo.

#### **3.1. CORRESPONDÊNCIA**

Podemos começar pela Correspondência que, logicamente, abrange todo o período da existência dos Governos Cívicos (1835-2011). Correspondendo-se com todo o Governo e repartições do Estado, a correspondência dos Governos Cívicos é fundamental para se conhecer a realidade distrital aos mais diversos níveis. No século XIX é particularmente rica e plural, enquanto o Estado não criou novas estruturas e organismos que permitissem apreender a realidade nacional e distrital sem recorrer aos Governos Cívicos. No século XX é mais especializada, sobretudo de natureza política, e a partir de 1974 torna-se burocrática, desprovida de particular interesse.

A correspondência expedida pelos Governos Cívicos, a mais importante, encontra-se nos arquivos centrais do Estado, particularmente nos fundos do Ministério do Reino / Interior / Administração Interna. Nos arquivos distritais e dos Governos Cívicos constam os registos de envio da mesma.

A correspondência recebida é menos importante no regime democrático, mas durante o Estado Novo (1926-1974) revela-se fundamental para se conhecerem as instruções/orientações do Governo aos Governadores Civis, permitindo-nos apreender a dimensão e profundidade da censura e repressão exercidas sobre a sociedade e os cidadãos.

### 3.2. PASSAPORTES

Seja ao nível de livros de Registo de Passaportes, de passaportes visados, passaportes de estrangeiros, passaportes coletivos, passaportes deferidos ou indeferidos, de referendas, de termos de fiança de passaportes, termos de reconhecimento de identidade ou abonatórios, processos de passaportes, concessão de vistos, passaportes de viajantes ou turistas e quaisquer outros documentos ou processos relativos à concessão de passaportes, tal documentação, existente nos Governos Civis, decorre da competência dada ao Governador Civil, desde a sua origem em 1835 até à sua extinção em 2011, de “dar passaportes” para o estrangeiro, com exceção dos passaportes diplomáticos e especiais.

A partir de 1947, o Governo Civil passou a emitir apenas passaportes de viajantes, uma vez que a Junta da Emigração, criada nesse ano, é que emitia os passaportes para emigrantes, sob informação das Câmaras Municipais, que instruíam os competentes processos. Tal função foi recuperada na íntegra após o 25 de Abril de 1974, até 2011.

A importância histórica desta documentação existente nos Governos Civis reduz-se com a criação da Junta da Emigração, como referimos, responsável pelos passaportes de emigrantes – lembre-se que nas décadas de 1950-1970, centenas de milhares de portugueses abandonaram o País sem passaporte. Após 1974, os registos de passaportes e os próprios passaportes, com a total liberalização da sua concessão, perderam valor histórico.

Em suma, o estudo da emigração portuguesa entre 1835-1947 passa obrigatoriamente pelos fundos dos Governos Civis.

O decreto-lei n.º 97/2011, de 20 de setembro, atribuiu a competência para a concessão de passaporte comum ao diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

### 3.3. ASSOCIAÇÕES (1835-2011)

Desde 1835, o Governador Civil tinha como uma das suas competências a fiscalização das despesas das irmandades, confrarias e instituições de beneficência, uma vez que superintendia em todos os estabelecimentos de instrução pública, caridade e piedade do Distrito, propondo a demissão ou suspensão dos administradores de nomeação régia, demitindo os que fossem da sua própria nomeação, incluindo as mesas ou direções das misericórdias, e nomeando comissões até nova eleição.

Esta supervisão manteve-se no Código Administrativo de 1842. Em 1862, a portaria de 2 de outubro transferiu para os Governadores Civis a tutela sobre os estatutos e compromissos de irmandades, confrarias e associações. O Código Administrativo de 1878 reafirmou ao Governador Civil a competência para aprovar, ouvido o Conselho de Estado, os estatutos das associações e instituições de recreio, instrução pública, piedade e beneficência.

O Código Administrativo de 1886 vai mais longe, ao exigir às irmandades, confrarias e institutos de piedade e beneficência que organizassem novos estatutos em harmonia com os regulamentos ou instruções gerais do Governo, sob pena de extinção. E os Códigos Administrativos de 1895-1896 vão dar ao Governador Civil a competência de aprovar os estatutos das associações e institutos de recreio, instrução pública, proteção às pessoas e animais, piedade ou beneficência e hospitais, bem como os seus regulamentos orgânicos e dos estabelecimentos que administrassem, enviando cópia autêntica ao Ministério do Reino. Competia-lhe ainda a inspeção superior das irmandades, confrarias, corporações ou institutos de piedade ou beneficência que por lei não estivessem imediatamente subordinadas ao Governo.

Tais competências mantiveram-se com o Código Administrativo de 1940, o qual exarava que competia ao Governador Civil aprovar os estatutos das pessoas coletivas de atividade pública administrativa e das associações de instrução, cultura, recreio, educação física e desporto, constituídas nos respetivos Distritos e que por lei não estivessem subordinadas à aprovação de outra autoridade. Esta determinação foi reiterada pelo decreto-lei n.º 39.660, de 20 de maio de 1954, ao afirmar que a constituição de associações e a sua existência jurídica dependiam da aprovação dos estatutos pelo Governo Civil do Distrito da sua sede.

No caso das associações religiosas de direito canónico, após a concordata com a Santa Sé de 7 de maio de 1940, o seu reconhecimento era feito por uma simples participação escrita aos Governadores Civis pelo bispo da diocese onde tinham a sua sede, ou pelo seu legítimo representante.

Após a Revolução de 25 de Abril de 1974, o decreto-lei n.º 594/74, de 7 de novembro, vai considerar que o Estado de Direito não podia impor limites à livre constituição de associações, havendo que suprimir a exigência de autorizações administrativas que condicionavam a livre constituição de associações e o seu normal desenvolvimento. O direito à constituição de associações passou a ser livre, adquirindo-se a personalidade jurídica por um ato de depósito dos estatutos, contra recibo, de um exemplar do ato de constituição e dos estatutos no Governo Civil da área da respetiva sede, após prévia publicação no *Diário do Governo* e num dos jornais mais lidos na região.

A Constituição de 1976 reiterou que os cidadãos têm o direito de livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, e que as associações prosseguem livremente os seus fins, sem interferência das autoridades públicas, não podendo ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas atividades, a não ser nos casos permitidos por lei e mediante decisão judicial.

Refira-se ainda que o Governador Civil, a partir do decreto-lei n.º 213/2001, de 2 de agosto, passou a emitir parecer para efeitos de reconhecimento de *fundações* constituídas no Distrito e sobre o pedido de reconhecimento da *utilidade pública administrativa de pessoas coletivas* nos respetivos Distritos.

### 3.4. ALVARÁS DE ABERTURA E LICENCIAMENTO DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS HOTELEIROS E SIMILARES

No uso das competências que os Códigos Administrativos conferiam aos Governadores Civis, desde muito cedo estes “executavam e faziam executar as leis e regulamentos de polícia”, nomeadamente quanto às licenças das casas de jogo, estalagens e hospedarias que, segundo o Código Administrativo de 1842, nos concelhos de Lisboa e Porto, pertenciam ao Governador Civil, cabendo nos outros concelhos aos respetivos administradores.

Já os Códigos Administrativos de 1878 e 1886 referem que competia ao Governador Civil tomar providências policiais sobre casas públicas de jogo, hospedarias, estalagens e semelhantes, isto é, passar os alvarás de licença e as licenças necessárias de funcionamento, que constituíam, aliás, uma fonte de receita para os Governos Civis.

Os regulamentos policiais distritais efetuados pelos Governadores Civis e aprovados pelo Governo, desde o século XIX, passam a contemplar tal matéria, de modo que, na sequência do Código Administrativo de 1896, já podiam ser punidos como “desobedientes” os donos de hospedarias, botequins, “estalagens e semelhantes” que, “depois de intimados para tirarem licença, a não solicitem”, sobretudo quando já existiam regulamentos sobre tal matéria.

Na designação de “semelhantes”, mais recentemente, de “similares”, estavam pensões, pousadas, estalagens, motéis, hotéis-apartamento, casas de turismo de habitação, hospedarias, casas de hóspedes, casas de pernoitar ou de dormida, restaurantes e casas de pasto, tabernas e adegas, casas de chá, cafés, leitarias, confeitarias, pastelarias, bares, cervejarias, bufetes e semelhantes, salas e recintos de dança e casas de jogos lícitos.

Os regulamentos policiais distritais que vieram até finais da década de 1990, publicados obrigatoriamente no *Diário do Governo* ou *Diário da República* e que nos aparecem em todos os Distritos produzidos pelos Governadores Civis no uso da competência que lhes era atribuída pelo parágrafo 1.º do artigo 408.º do Código Administrativo de 1936-1940, dedicavam particular atenção aos alvarás de licenças de estabelecimentos e às licenças propriamente ditas, que para serem concedidas requeriam as demais condições exigidas pela lei, nomeadamente, os alvarás de licenciamento sanitário. Nenhum estabelecimento poderia abrir ou funcionar sem as licenças passadas pelo Governo Civil, quer de abertura, quer de funcionamento, vulgarmente chamados “de porta aberta”.

O decreto-lei n.º 168/97, de 4 de julho, extinguiu a licença policial dos Governos Cívicos quanto aos estabelecimentos de restauração e bebidas.

## CONCLUSÃO

Em síntese, podemos dizer que os fundos documentais dos Governos Cívicos e respetivos órgãos distritais, pelo menos até 1974, constituem fontes extremamente importantes para a História Contemporânea de Portugal, independentemente de apresentarem cronologias próprias em função dos diferentes temas ou áreas a que se reportam, uma vez que só eles, numerosas vezes, permitem apreender a realidade nacional.

Tais fundos revelam-se mesmo imprescindíveis para se conhecer o Portugal Oitocentista, uma vez que o Estado liberal, em processo de afirmação e construção, não tinha outra forma de conhecer a realidade concreta do País, a não ser recorrendo às informações dos Governadores Cívicos e órgãos distritais. O investigador, o historiador, independentemente do tema/problema que pretende abordar, terá sempre, obrigatoriamente, de consultar, para esta época, estes documentos.

Estes fundos encontram-se nos mais diversos arquivos, nacional, distritais, do Ministério da Administração Interna e de outros organismos do Estado, mas é fundamental que tal documentação se concentre no ANTT e nos arquivos distritais. Seria do maior interesse, aliás, que uma instituição universitária, em colaboração com o ANTT, procedesse, a nível nacional, ao seu estudo e levantamento, de forma a produzir-se um inventário digital de todos estes fundos e deste modo, agora que os Governos Cívicos e órgãos distritais se encontram encerrados, disponibilizar uma visão integrada, coerente e global destas fontes históricas, que traduzem os 180 anos de vida destes órgãos da administração periférica de Portugal.

QUADRO N.º 4 – Principais séries documentais existentes nos Arquivos dos Governos Cívicos, em processo de inventariação

Alvarás de abertura e licença de funcionamento de estabelecimentos hoteleiros e similares
Alvarás de armeiros e de licença para o comércio de armas e munições
Alvarás de instalação de agências ou postos de venda de bilhetes para espetáculos
Atas eleitorais de apuramento distrital e dos apuramentos gerais
Autos de posse de corpos sociais de fundações
Cadastrros
Certidões de personalidade jurídica de associações
Contas de gerência

(continua)

---

Copiadores de correspondência expedida
Correspondência recebida
Declarações de montagem de sistemas sonoros de alarme
Despachos internos (ou notas de serviço, ou circulares)
Editais produzidos pelo Governo Civil
Fichas de registo de aquisição, alteração ou extinção de personalidade jurídica de associações
Orçamentos do cofre privativo
Ordens de serviço
Participações da aquisição de personalidade jurídica de associações do foro canónico
Processos de ajuramentação
Processos de aprovação do orçamento (ordinário e suplementar)
Processos de aquisição, alteração ou extinção de personalidade jurídica de associações
Processos de atribuição de subsídios a instituições
Processos de carácter político ou confidencial que constem dos arquivos dos gabinetes do Governador Civil e do vice-Governador Civil
Processos de concurso (comum ou especial, de ingresso ou acesso, interno ou externo)
Processos de consulta sobre emissão de passaportes
Processos de contraordenação
Processos de contratação de pessoal
Processos de correspondência
Processos de eleições
Processos de emissão de alvarás de abertura e licença de funcionamento de estabelecimentos hoteleiros e similares
Processos de emissão de alvarás de armeiros e de licença para o comércio de armas e munições
Processos de emissão de passaportes e certificados coletivos de identidade e viagem e coletivos para jovens
Processos de passaporte indeferidos
Processos de reconhecimento de fundações
Processos de registo e licenciamento de máquinas de diversão
Processos individuais de pessoal
Registo de alvarás de abertura e licença de funcionamento de estabelecimentos hoteleiros e similares
Registo de aquisição, alteração ou extinção de personalidade jurídica de associações

---



Registo de armeiros e proprietários de estabelecimentos de comércio de armas e munições
Registo de cadastro de bens
Registo de correspondência expedida
Registo de correspondência recebida
Registo de correspondência recebida e expedida
Registo de estabelecimentos hoteleiros e similares
Registo de licenças de máquinas de diversão
Registo de processos de contraordenação
Registo de processos de emissão de passaportes e certificados coletivos de identidade e viagem
Registo de proprietários de máquinas de diversão
Registo de requerimentos
Registo de requerimentos de passaporte
Registo e licenciamento de máquinas de diversão
Registo de correspondência expedida
Registo de correspondência recebida
Registo de correspondência recebida e expedida
Registo de estabelecimentos hoteleiros e similares
Registo de licenças de máquinas de diversão
Registo de processos de contraordenação
Registo de processos de emissão de passaportes e certificados coletivos de identidade e viagem
Registo de proprietários de máquinas de diversão
Registo de requerimentos
Registo de requerimentos de passaporte
Registo e licenciamento de máquinas de diversão

## **A DIVISÃO ADMINISTRATIVA DO TERRITÓRIO NO PORTUGAL CONTEMPORÂNEO. ENTRE O DISTRITO E AS PROVÍNCIAS**

FERNANDO CATROGA

UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Esta síntese<sup>1</sup> tem um objetivo muito geral: surpreender a gradual formação do Estado moderno em Portugal como Estado uno e indivisível, bem como a construção político-administrativa do território sobre o qual ele exerceu a sua soberania, num processo de média duração que revelou transversalidades que atravessaram regimes políticos tão diferentes como a Monarquia Constitucional, a I República e o Estado Novo. Ora, uma das peças fortes desta empresa foi, desde a revolução liberal, a luta entre os prosélitos da divisão distrital e as correntes defensoras da divisão provincial e, a partir dos inícios do século XX, do regionalismo, polémica que, não obstante a imediata vitória da primeira com a derrota do absolutismo, perdurará até aos finais da década de 1950, ou mesmo até aos nossos dias, se se tiver presente que ela ainda não está ausente do hodierno debate a propósito da regionalização do País.

Começando pelo significado das palavras, recorde-se que, etimologicamente, «distrito» (*distritus*) significava o território apertado ou contido dentro de certos limites, enquanto «província» (*pro-vincere*) referenciava, originariamente, o território conquistado e anexado por uma potência vencedora, como era o caso das “províncias” do império romano<sup>2</sup>. Quer isto dizer que o uso desta última expressão carregava uma longa história, enquanto o da primeira era recentíssimo. Por isso, não surpreende que a solução político-administrativa que o termo “distrito” denotava tenha sido imediatamente depreciada pelos que a ela se opunham, por ser fruto de uma política interessada em uniformizar, racionalizar e unificar, tendo em vista assegurar o controlo do poder de cima para baixo, mediante uma rede piramidal e tutelada de comando.

Em termos concretos, para os que idealizavam as antigas províncias, imaginando-as com funções que nunca tiveram – por exemplo, elas nunca foram divisões político-administrativas –, os corifeus do Distrito ter-se-iam limitado a copiar a divisão departamental francesa, pois recorriam a análogos raciocínios *more geometrico* (exemplarmente teorizados por Siyès e pelo “rapport” que, em 20 de setembro de 1789, Thouret apresentou em nome do Comité de Consti-

---

1 O que vamos expor sintetiza algumas ideias que, recentemente, escrevemos em *A Geografia dos Afectos Pátrios. As reformas político-administrativas (sécs. XIX-XX)*, 2.ª reimpressão, Coimbra, Almedina, 2014.

2 Cif. *Diário das sessões da Assembleia Nacional. 1.º suplemento ao n.º 185, 13 de Abril de 1938*, p. 702-L.

tuição, e, depois, materializados na legislação napoleónica)<sup>3</sup>, atitude que não só desrespeitava as tradições e as exigências da sociabilidade natural (decorrentes de influências de ordem social, geográfica, etnológica e antropológica), como implicava a redução dos corpos intermédios a simples artefactos, construídos pelo arbítrio da vontade política.

Sublinhe-se que a definição do conceito moderno de soberania, a par da *propriedade*, correlacionava ainda mais dois elementos: a *população* e o *território*. Porém, os que seguiam o recente exemplo francês não estariam – tais como os seus antecessores revolucionários – a unificar o território, no sentido estrito do termo, mas antes a produzi-lo, pois o novo poder plasmava os seus atributos materiais e simbólicos na recomposição, real ou imaginada, do espaço que queria governar. Tal como se reconhecia ao proprietário o domínio absoluto sobre a sua propriedade, também à Nação devia corresponder uma entidade territorial una, indivisível e de fronteiras externas bem demarcadas<sup>4</sup>.

Diferentemente, os que aceitavam o cariz natural da sociabilidade propendiam a equacionar a génese e a estrutura dos agrupamentos humanos à luz de paradigmas orgânicos e anti-contratualistas. Reatualizou-se, desta maneira, o entendimento das sociedades intermédias como «associações naturais», e começou-se a sobrevalorizar, quer o papel do *meio* geográfico (enfatizado pelo pensamento ocidental, pelo menos, desde Montesquieu, Herder e do romantismo), quer a herança histórica, quer os fatores etnológicos e sociais, no condicionamento da especificidade dos usos e dos costumes dos povos.

A incorporação de novos contributos teóricos, feita nos finais do século XIX e princípios de Novecentos, continuará a prolongar as críticas às governanças que supunham o território como uma superfície homogénea e a sua população como um corpo amorfo, como se a vontade política pudesse agir como quem escreve uma página em branco. Pode mesmo dizer-se que a anatematização desta atitude medrou em correspondência direta com o aumento da adesão a teses inspiradas no que, então, se começava a chamar *ciências sociais*. Todavia, de acordo com a sua hierarquia interna, o domínio da legitimação científica não pertencia à economia – disciplina que, então, gozava de uma fraca institucionalização –, ou à etnografia, uma das faces da argumentação historicista. Esse lugar passará a caber ao geógrafo, principalmente quando, nos finais de Oitocentos, a geografia física foi sendo articulada, a partir de França (Vidal de la Blache), com a geografia humana<sup>5</sup>.

3 In Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990, p. 34.

4 Cf. Michel Foucault, *Estratégias de Poder. Obras*, vol. 2, Barcelona, Paidós, 1999, pp. 332-333.

5 Cf. Pierre Bourdieu, "A identidade e a representação. Elementos para uma reflexão crítica sobre a ideia de região", *O Poder Simbólico*, Lisboa, Difel, 1989, p. 107 ss.

## 1. AS DIVISÕES PROVINCIAIS E REGIONAIS

Tudo isto mostra que a evolução doutrinária das correntes anti-centralistas integrou, nas primeiras décadas do século XX, o essencial das posições e críticas vindas da primeira fase da Monarquia Constitucional<sup>6</sup>, não obstante, na diversidade das suas ilações político-partidárias, ter ganho força a ala mais conservadora e tradicionalista. Modo de afirmar que, de preconceitos análogos foram retiradas conclusões diferentes, num trabalho legitimador semelhante ao que ocorria no campo oposto, pois os mesmos princípios centralistas fundantes do modelo de Estado uno e indivisível também receberam interpretações políticas diversas.

### 1.1. O PROVINCIALISMO REPUBLICANO

A título meramente ilustrativo, invoque-se a justificação nuclear do descentralismo republicano e, em particular, das suas fações federalistas. Aceitando a sociabilidade natural, e elevando a herança histórica a uma espécie de segunda natureza, esta corrente pugnava pela supressão do desfasamento que existiria entre aquela realidade, pré-existente ao direito positivo, e os desvios e deturpações que lhe teriam sido introduzidos pelo feudalismo, o absolutismo e pelo novo *Leviathan*. Pelo que a (re)adequação da ordem natural à história e à ordem político-administrativa só seria possível através de uma reorganização *pós-contratual*, de índole federativa, escolha em que a vontade política teria como fonte a natureza e a espontaneidade social objetivada na história. Só assim seria ultrapassado o egoísmo corporativo e particularista, e se reconstruiria a unidade na diversidade, num exemplo, afinal, mais “atlântico” do que “continental”, isto é, mais próximo do que vigorava em países como os Estados Unidos, a Inglaterra (com a sua descentralização tradicional) e a Suíça (após 1848), do que em França, na Espanha ou mesmo na Alemanha.

Neste horizonte, a apologia da Província (numa projeção alargada das teses fundantes da autonomia do Município e da Freguesia) compaginava-se bem com a do descentralismo, condição *vertical* necessária para que fosse possível controlar a manifestação *horizontal* da soberania (dos poderes legislativo, executivo e judicial), e para, igualmente, a verticalização descendente ser completada com o funcionamento de linhas ascendentes nas relações entre o Estado e a sociedade, ou melhor, entre o Estado e as comunidades e poderes fácticos periféricos.

Basta uma análise, ainda que perfunctória, das sobredeterminações político-ideológicas da questão administrativa para se pôr reservas às opiniões dos que qualificavam o descentralismo (incluindo os movimentos provinciais e regionalistas) à luz de uma ideia demasiadamente unívoca sobre o processo de modernização. Se é certo que estas correntes se recusavam a dar um papel instituinte ao Estado uno e indivisível, e se é igualmente verdade que

---

<sup>6</sup> Sobre os paradigmas teóricos subjacentes à justificação das divisões administrativas, veja-se Fernando Catroga, *ob. cit.*, pp. 37-52.

algumas das suas propostas tinham finalidades conservadoras e tradicionalistas (orientação que se acentuará), outras, contudo, faziam sua a herança das revoluções modernas e pretendiam liquidar as sobrevivências do Antigo Regime.

Quanto a esta última tendência, cite-se o pioneirismo de José Félix Henriques Nogueira nos inícios da década de 1850. Apesar do seu municipalismo federalista, aceitava os efeitos positivos que, como experiência de transição, o centralismo estava a provocar nos campos da unificação da ordem jurídica, da generalização da tributação, de uma maior igualização dos pesos e medidas, bem como no domínio de outras iniciativas conducentes à abolição dos múltiplos entraves “ao comércio interior dos povos”. E concordava, igualmente, com uma outra medida controversa (até aos dias de hoje) e que os descentralistas mais tradicionais e a grande maioria dos seus futuros correligionários federalistas nunca perfilharão, a saber: a racionalização da estrutura administrativa, com a extinção ou a anexação de municípios, de molde a conseguir-se uma mais eficaz gestão de meios humanos e de recursos. Ia mesmo mais longe do que os monárquicos centralistas de 1836, dado que, segundo o seu projeto de reforma, os 254 concelhos existentes em 1855 (ano em que escrevia), deviam ser 100 na república que propugnava. E propunha-o em nome deste princípio: “a organização de grandes municípios, bem regidos, bem dotados, bem fomentadores da indústria, bem zelosos pela educação pública será porventura, nesta primeira quadra, o recurso eficaz a que têm de socorrer-se povos e governos”<sup>7</sup>.

Mas a mais consensual herança do descentralismo republicano encontra-se na reivindicação dos princípios das revoluções modernas, filiação bem expressa por Manuel Emídio Garcia (professor de Direito Administrativo na Universidade de Coimbra), ao escrever, em 1872: “se, por um lado, louvamos a corajosa revolução que fez surgir um novo sistema político e administrativo, lamentamos, e lamentam os mais admiráveis leitores de administração, as ambições, as precipitações que determinaram a substituição da *província* pelo *departamento* e a destruir a obra da natureza e da história”<sup>8</sup>.

Como se vê, este programa não pode ser confundido com o dos que viam a autonomia dos órgãos sociais intermédios como uma espécie de regresso à velha ordem. Ele visava caminhar para o *self-government* dos indivíduos e dos povos, pelo que, como explicará Magalhães Lima um quarto de século depois, “não é certamente em proveito do absolutismo e das velhas monarquias que se manifesta esta tendência para a reconstituição da Província; não é tão-pouco em proveito único da descentralização...; é porque, de facto, existe uma revolta contra a fusão simétrica e arbitrária do sangue e dos caracteres”<sup>9</sup>.

7 José Félix Henriques Nogueira, “O município no século XIX”, *Obras Completas*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1979, pp. 15-16, 158-159.

8 Manuel Emídio Garcia, “A província”, *Correspondencia de Coimbra*, I ano, n.º 29, 13 de julho de 1872, p. 1.

9 Sebastião de Magalhães Lima, *O Federalismo*, Lisboa, Companhia Nacional, 1898, p. 34.

Em suma: se muitas das alternativas que foram avançadas contra o Distrito, em nome da Província e da descentralização, soavam, de facto, a resistências face à modernidade (ou, pelo menos, expressavam alguma nostalgia por uma mitificada ordem antiga, que nunca terá existido), outras – que também idealizavam a natureza e a história, e recorriam a similares paradigmas organicistas – faziam-no, todavia, em nome dos princípios essenciais que teriam norteado a estruturação e modernização do Estado em países tão significativos como os Estados Unidos, a Suíça, a descentralizada Inglaterra, ou mesmo, após 1889, o Brasil.

Por conseguinte, esta corrente almejava fazer radicar a soberania no exercício concreto, participado e plural da cidadania, isto é, em instâncias de poder democraticamente legitimado (mesmo que, em algumas circunscrições, de um modo indireto) e que iam desde a Paróquia, o Município, a Província, até ao Estado propriamente dito. E esta solução era propagandeada como sendo o melhor antídoto para responder às apropriações tradicionalistas da divisão provincial e para fugir à representação abstrata e geométrica do Estado-nação, evitando o grande mal que todas as reformas administrativas promulgadas desde a revolução liberal teriam provocado: o reforço do centro, cume de um edifício político-administrativo que alimentava uma nova rede clientelar, polarizada à volta do poder dos funcionários e dos burocratas (da administração central e local) e, sobretudo, dos Governadores Cívicos (e dos administradores de concelho).

## 1.2. O PROVINCIALISMO TRADICIONALISTA E O REGIONALISMO

No entanto, a mais pragmática síntese destas aspirações teve na institucionalização da Província como autarquia, feita pela Constituição de 1933 e confirmada no Código Administrativo do Estado Novo (1936-40), a sua mais hábil expressão. Com isto, este regime apropriou-se de uma velha reivindicação, despindo-a, porém, das suas possíveis implicações democratizantes, ao mesmo tempo que, para alargar as suas bases de apoio, também domesticava e folclorizava o impacto regionalista, forte naquela conjuntura.

Com efeito, a evolução favorável à divisão provincial foi inseparável da emergência, nos finais de Oitocentos e primeiras décadas do século XX, do movimento que, sob influência francesa e espanhola, se denominou “regionalismo”. Sem se pretender afirmar que esta designação referenciava as duas entidades (Região e Província) como sendo absolutamente sinónimas, a sua confluência foi mais do que evidente, em sintonia, aliás, com o municipalismo. Num certo sentido, pode mesmo sustentar-se que a teorização do estatuto natural e histórico do Município e da Província serviu de laboratório para a junção dos antigos argumentos de origem jusnaturalista e historicista com outros, de cariz mais geográfico, etnográfico e antropológico.

Esta aparente cientificação dos critérios de divisão do território obriga a responder às seguintes perguntas: terá ela trazido algo de significativamente novo ao debate? Ou veio, tão-so-

mente, revestir, com uma nova ganga cientificista, perspectivas antigas? Por outro lado, no que à sua ideologia concerne, não será aplicável ao regionalismo português o que já se escreveu acerca do francês, a saber: “pas plus que le nationalisme, le régionalisme n’est liée à une philosophie politique déterminé. Il a pu tour à tour, ou simultanément, être revendiqué à droite comme à gauche de l’éventail politique”<sup>10</sup>? Seja como for, e não obstante esta pluralidade explicativa, o certo é que as interpretações conservadoras e tradicionalistas acabaram por hegemonizar o movimento regionalista, em sintonia, aliás, com a crise do modelo de Estado demoliberal.

Fenómeno idêntico já acontecia em França desde os finais do século XIX. Razão pela qual os grandes geógrafos Jean Brunhes e Camille Vallaux, procurando distinguir a perspectiva científica das intenções políticas de alguns regionalistas, denunciavam a fragilidade dos seus critérios de divisão territorial, assim como a pouca clareza dos seus objetivos, situação só explicável “par les souvenirs d’un passé trop adulé et par le poids de la tradition. L’ancien fractionnement, qui a précédé la cimentation de l’Etat unitaire, n’a rien à faire avec le nouveau qui est nécessité par des besoins tout différents. Et pourtant, dans l’esprit de nombreux régionalistes, c’est la tradition qui doit ligoter l’avenir et lui imposer ses formes étroites et surannées”<sup>11</sup>. Quer isto dizer que, se para muitos, o regionalismo era compatível com a modernidade, para outros, porém, ele só teria sentido dentro de expectativas contrarrevolucionárias ou tradicionalistas, ambiguidade, no fundo, já patente em muitas teses descentralistas de Oitocentos.

Em França, foi o que ocorreu com o documento tido por precursor dos movimentos descentralistas e regionalistas dos finais do século XIX e princípios de Novecentos: o *Project de décentralisation* (1868), também conhecido por Programa de Nancy. Foi assinado por dezasseis personalidades, com origens político-ideológicas diferentes – legitimistas (Montalembert, Falloux, Berryer), orleanistas (Guizot, Broglie, Odilon Barrot, Duvergier de Hauranne), liberais (Prévost-Paradol) e republicanas (Pelletan, Jules Ferry, Jules Simon, Carnot, Faure, Garnier-Pagès). Como primeiro ponto, o documento reivindicava a revalorização da Província e a sua libertação da força centrípeta de Paris. Esta e outras exigências bastaram para que, apesar da presença de futuros pais fundadores da III República, os mais centralistas vissem no seu conteúdo projeções nostálgicas da ordem antiga e o considerassem objetivamente favorável às ideias tradicionalistas<sup>12</sup>. E não se deve esquecer que, em 1898, Charles Maurras publicou o artigo “La décentralisation”, com a finalidade de integrar uma certa leitura desta alternativa no modelo de sociedade que avançava contra a modernidade.

10 Jean-Marie Mayer, “Démocratie chrétienne et régionalisme”, AA. VV. *Régions et Régionalisme en France du XVIIIème siècle à nos jours*, Paris, PUF, 1977, p. 445.

11 Jean Brunhes e Camille Vallaux, *La Géographie de L’Histoire. Géographie de la paix et de la guerre sur terre et sur mer*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1921, p. 411.

12 Cf. Odette Voilliard, “Autour du Programme de Nancy”, AA. VV. *Région et Régionalisme en France du XVIIIème siècle à nos jours*, p. 287 ss.



Num outro registo, as ideias de Paul Vidal de La Blache – figura cimeira das novas correntes de geografia francesa – sobre as regiões também foram interpretadas de um modo diversificado. Levando em conta o que aquele escreveu no artigo “Des divisions fondamentales du sol français” (1888), no *Tableau de la géographie de la France* (1903), nos artigos e conferências “Régions naturelles et noms de pays” (1909), “Régions françaises” (1910), “Relativité des divisions régionales” (1911) e “La rénovation de la vie régionale”, é um facto que o seu magistério não foi consensual: uns apresentam-no como defensor do «pays», pequena unidade que testemunharia a harmonia existente entre os homens e a natureza, à maneira da «região geográfica», mas à escala local; outros, ainda, dramatizaram o seu percurso, distinguindo «dois» Vidal de La Blache: o tradicionalista, defensor do localismo e da ligação ao solo, e o modernista, teorizador de uma divisão do território assente em bases que teriam de se libertar do peso da tradição e do arbítrio das decisões ditadas exclusivamente pela razão política<sup>13</sup>.

Na mesma conjuntura, algo de semelhante aconteceu com os regionalistas espanhóis e, em particular, com o seu mais influente teorizador – Joaquín Costa. Acasalando argumentos inspirados no direito consuetudinário (e em Savigny), na geografia e no organicismo de inspiração krausista, e tendo em vista a crítica ao centralismo – em ordem a superar o estado de decadência da Espanha (que o desastre de 1898 agudizou) –, o autor de *Oligarquía y caciquismo* (1902) e coautor dos *Materiales para el estudio del derecho municipal consuetudinario de España* também é tido, por alguns, como um pensador antiliberal<sup>14</sup>. Unamuno qualificou-o mesmo como um carlista e, apesar do seu programa de europeização, viu-o como “uno de los españoles más antieuropeizantes”<sup>15</sup>. Outros, porém, elevá-lo-ão a autoridade no combate contra o caciquismo e a favor da descentralização.

Em Portugal, também foram diversas as inferências ideológicas extraídas das propostas descentralistas e regionalistas. Mas, é indiscutível que, logo após a implantação da República (5 de outubro de 1910), ganharam força as perspectivas conservadoras e tradicionalistas. Este passo encontra-se bem exemplificado na evolução sofrida por um regionalista republicano que, em 1916, definia os efeitos da propaganda integralista nestes termos: “as tendências da geração nova estão por consequência teleologicamente dentro da sua missão. A grande crise portuguesa é uma crise omnimoda, mas o sintoma patológico dominante é a crise da ordem. As doutrinas conservadoras são as doutrinas orgânicas por excelência. Só o negará quem não tiver

---

13 Sobre a pertinência destas interpretações, leia-se Marie-Vic Ozouf-Marignier e Marie-Claire Robic, “La France au seuil des temps nouveaux. Paul Vidal de la Blache et la régionalisation”, *L’Information Géographique*, n.º 2, 1995, p. 46 ss.

14 Cf., entre outros, Elías Díaz, *La Filosofía Social del Krausismo Español*, 2ª ed., Valencia, Fernando Torres Editor, 1983.

15 *Apud* Francesc Nadal, “Geògrafs: regeneracionisme i division del territori (1879-1899)”, *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, n.º 10, 1987, p. 77.

lido a História. Só o negará quem persistir em não a ler”<sup>16</sup>. E este acasalamento entre regionalismo, conservadorismo e tradicionalismo irá crescer na década de 1920, muitas vezes atirado como arma de arremesso contra o Partido Democrático, criticado por ser o principal beneficiário do Estado uno e indivisível, que a República, não obstante uma tímida descentralização, fez perdurar à revelia das promessas descentralistas anteriores ao 5 de Outubro.

Não admira. Mesmo sem os seus exageros, uma facção importante do movimento regionalista nunca exigiu que o cumprimento das suas reivindicações – muitas delas feitas a partir de Lisboa (Casas Regionais, Ligas, etc.) por conterrâneos ali radicados – implicasse a destruição do Estado unitário e muito menos a sua democratização. E os geógrafos franceses haviam ensinado que o regionalismo era uma consequência do próprio centralismo (ele carecia de sentido nos Estados federais, onde havia a prudência de não colocar a capital nas cidades mais importantes). Assim sendo, o fenómeno também constituiu uma resposta às repercussões periféricas das transformações económicas e sociais ocorridas nos Estados centralistas, lição que não deixará de ser sopesada pelo geógrafo português mais influente neste campo, na década de 1930. Referimo-nos a Amorim Girão, o grande teorizador do provincialismo que o Estado Novo irá constitucionalizar (1933).

De qualquer modo, e em termos gerais, têm razão os que veem no surgimento do regionalismo, bem como na sua evolução, sinais do inconformismo das periferias face ao crescimento urbano e ao aumento da macrocefalia política, incapaz de responder às crises económicas e sociais da época. Pelo que não será exagero equacioná-lo à luz das características essenciais que Pierre Bourdieu nele detetou: a região foi (e é) “uma resposta à estigmatização que produz o território de que, aparentemente, ela é produto. E, de facto, se a região não existisse como espaço estigmatizado como ‘provincia’, definida pela distância económica e social (e não geográfica) em relação ao ‘centro’, quer dizer, pela privação do capital (material e simbólico) que a capital concentra, não teria que reivindicar a existência”<sup>17</sup>.

Em Portugal, na conjuntura em causa, o movimento regionalista expressou, predominantemente, “a recusa do predomínio jacobino nas relações entre Estado e as instituições locais e na formação dos órgãos representativos constitucionais, como a Câmara de Deputados e o Senado”<sup>18</sup>, campanha que, ao evoluir para a contestação do modelo de Estado democrático e liberal, reforçou a frente de luta contra a República, tanto mais que as suas críticas começaram a ser acompanhadas por alternativas de teor corporativista. Este trabalho demolidor foi facilitado pelas promessas regeneradoras que o movimento veiculava, ao mesmo tempo que este se apresentava como uma espécie de frente apartidária. E o Estado Novo saberá fazer confluir esta torrente para o seu

16 Teófilo Júnior, “A missão da geração nova”, *Terra Nossa* (Estremoz), n.º 110, 27-2-1916, p. 3. In António Ventura, “Centralismo e regionalismo: movimentos regionalistas no Alentejo durante a I República”, Ernesto Castro Leal (coord.), *O Federalismo Europeu. História, política e utopia*, Lisboa, Colibri, 2001, p. 112.

17 Pierre Bourdieu, *ob. cit.*, p. 126.

18 João B. Serra, “Os poderes locais: administração e política no primeiro quartel do século XX”, César Oliveira (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local (Dos finais da Idade Média à União Europeia)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996, p. 278.

projeto autoritário e corporativo, domesticando-a. Por isso, sem extinguir o Distrito (reduzindo o seu funcionamento ao papel do Governador Civil), reconhecerá as Províncias como autarquias, embora o tenha feito dentro de um plano que, corrigindo o programa integralista, prolongava e fortalecia o centralismo “jacobino” (monárquico e republicano), agora explicitamente assumido em nome de um Estado corporativo, uno, indivisível e autoritário.

Este desfecho tornar-se-á mais compreensível se se partir desta caracterização geral do regionalismo: por um lado, ele procurava responder à necessidade de se dividir o território de acordo com a sua realidade física e com as transformações sociais, económicas, demográficas e comunicacionais provocadas pelo homem (ótica defendida pelos cientistas sociais, nomeadamente pelos geógrafos formados na escola de Vidal de La Blache); mas, por outro lado, também representou uma das vertentes da reação da “província” contra o “centro”, no contexto de uma profunda crise dos valores demoliberais. O que contribuiu para uma maior ênfase da velha dicotomia entre as “cidades e as serras”<sup>19</sup>, assim como para o prolongamento da visão negativa da modernidade, amiúde identificada com a vida nas cidades e com as ameaças sociais provocadas pela industrialização. E o Estado Novo recebeu este legado, incorporando-o sabiamente no reforço da “defesa ideológica das virtudes do campo, tão ao gosto do folclore ruralista e pré-moderno do salazarismo”<sup>20</sup>.

## 2. A DISTRITALIZAÇÃO DO PAÍS

É momento de frisar que toda a polémica sobre o lugar da Província na estrutura do novo Estado liberal teve como ponto de partida a criação dos Distritos em 1835. E se, numa primeira fase, a alternativa provincial reivindicava o desaparecimento daquela circunscrição do mapa político-administrativo, não deixa de ser interessante notar que, devido à sua capacidade de sobrevivência, se assistiu a esta mutação: os defensores do descentralismo mais radical continuarão a lutar pela sua revogação; porém, após a *Janeirinha* (1868), alguns outros, que mantinham a tese acerca do artificialismo da divisão distrital e da sua origem francesa, começaram a aceitá-la como uma realidade de facto, fosse abandonando a pretensão de elevar a Província a autarquia, fosse aceitando uma coexistência provisória, pelo menos até ao momento em que a anulação do Distrito não provocasse resistências populares. Ora, qualquer das duas posições patenteia esta evidência: depois de algumas décadas de funcionamento, a “distritalização” e, com ela, o centralismo político-administrativo, tinham-se imposto como soluções vencedoras.

---

19 Particularmente na segunda metade do século XIX, é um facto que as idealizações do mundo rural, representado como uma espécie de reserva ancestral de virtudes que a civilização estaria a ameaçar, ganharam maior expressão. Sobre esta temática, leia-se Fernando Catroga e Paulo Archer de Carvalho, *Sociedade e Cultura Portuguesas II*, Lisboa, Universidade Aberta, 1996, pp. 93-104.

20 António Manuel Antunes Rafael Amaro, *Economia e Desenvolvimento da Beira Alta: dos finais da monarquia à II Guerra Mundial (1890-1939)*, Vol. 2, Coimbra, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2003, pp. 478-479 (exemplar mimeografado); veja-se também António Ventura, *ob. cit.*, p. 118.

## 2.1. A RACIONALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

São conhecidos os argumentos que os adeptos do centrismo avançavam contra os sonhos provincialistas e, mais democraticamente, de *self-government*. A escolha – sem se cair, todavia, nos exageros de pensadores como C. Dupont-White (*La Centralisation*, 1860), ou como o espanhol Colmenero – teria a grande vantagem não só de racionalizar a organização político-administrativa, mas também de superar a fragmentação, a irracionalidade e as dependências pessoais, características típicas do Antigo Regime. Não surpreende. A unificação do território era uma consequência do novo conceito de soberania (*legibus solutus*). E, como Portugal seguiu uma via mais próxima da experiência francesa, explica-se que o século XIX também tenha sido o período maior da transformação do Estado em instância única e legítima do poder, monopólio que, porém, se afirmou – ao contrário, por exemplo, do que acontecia em Espanha, onde havia um maior arreigamento de “*fueros*” e “*reinos*” – num espaço com sociedades intermédias débeis ou inexistentes, logo, fracas para contestarem o processo da sua anulação ou subalternidade, o que facilitou a emergência de um centralismo parco na compartilha do poder.

Por outro lado, o modelo queria ser camartelo das bases de apoio da velha ordem social, ao mesmo tempo que instalava uma nova cadeia de comando, teoricamente de acesso aberto e assente no mérito mas, na prática, geradora de novas oligarquias. Demais, a centralização – e a divisão distrital – também venceu, porque as novas elites políticas, que hegemonizarão o poder que elas mesmas estavam a instalar, acreditavam que, num país de fracos recursos humanos, centralizar seria o melhor meio para se acelerar a sua modernização, com a vantagem acrescida de possibilitar uma maior economia nos gastos públicos e de garantir a omnipresença do poder central junto das periferias e das populações, cumprindo, deste modo, algumas das novas condições da governabilidade: *rapidez, simultaneidade e unicidade*.

A questão administrativa representou, por conseguinte, um dos problemas fortes da concretização da ideia moderna de política. É que ela, no dizer de um dos primeiros administrativistas portugueses, continha a “chave da abóbada do edifício social”, pois só com a mediação do poder local ficaria garantida “a manifestação da vontade geral em todos os básicos lugares ao mesmo tempo”, assim como o controlo eficaz da execução da lei; o que seria impossível sem a existência de “pontos fixos e indicados, em que esta vontade e esta vigia possam exercer-se de uma maneira uniforme e regular”<sup>21</sup>.

Outra não era a função do Distrito e das suas circunscrições inferiores. Como também reconhecia e ensinava Justino António de Freitas nas suas aulas de Direito Administrativo, “a divisão por Distritos é toda artificial”, mas a sua criação foi necessária para “promover a pronta execução das leis, regulamentos e ordens do Governo, e para acudir com presteza a todas as necessidades dos cidadãos, de modo que a ação do poder central se transmita com facilidade a toda a super-

---

<sup>21</sup> Justino António de Freitas, *Instituições de Direito Administrativo Portuguez*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1857, pp. 11-12.

ficie do território”. Para o conseguir – e em correlação com o que ocorria com os municípios e com as paróquias ou freguesias –, estabeleceu-se uma “pirâmide”, estrutura por onde “a ação do Governo, ou do poder central, transmite-se rapidamente aos Governadores Cíveis..., e destes aos Administradores dos Concelhos, e, se ainda é preciso, até à Paróquia”, isto é, até aos regedores e cabos de polícia, “agentes auxiliares, simples empregados sem caráter público, sem notoriedade oficial, servindo somente a preparar o trabalho dos agentes diretos”. Com esta organização, o poder repartia-se de uma maneira panóptica, isto é, “simultaneamente por toda a superfície do País”, e estaria apto para concretizar o princípio nuclear do sistema administrativo moderno: “unidade da ação nos diferentes agentes ou funcionários”<sup>22</sup>.

De toda esta lógica teria de resultar uma outra consequência: a articulação do Distrito com a racionalização quantitativa dos municípios. As províncias, reconhecidas pela legislação liberal de 1835, seriam demasiadamente extensas, e as suas autoridades – a par de abusos que os prefeitos cometeram – terão revelado dificuldades para tutelar e administrar os 817 concelhos então existentes.

A lógica racionalizadora percebe-se na génese dos novos Distritos no Continente (leis de 25 de abril e decreto suplementar de 1835) e foi imediatamente seguida (decreto lei de 6 de novembro de 1836). O Continente foi dividido em 17 Distritos (Viana, Braga, Porto, Vila Real, Bragança, Aveiro, Coimbra, Lamego, Guarda, Castelo Branco, Leiria, Santarém, Lisboa, Portalegre, Évora, Beja e Faro), geografia que somente foi alterada, no imediato, com a extinção do de Lamego, substituído pelo Distrito de Viseu (logo em 15 de dezembro de 1835)<sup>23</sup>, e depois, com a criação do Distrito de Setúbal, em 1926 (decreto n.º 12.870, de 22 de dezembro de 1926). Mas a mesma exigência de racionalização foi aplicada à realidade concelhia: os 817 concelhos herdados do Antigo Regime passaram para 351, naquela que foi a mais brusca e profunda reforma municipal até hoje realizada<sup>24</sup>.

Uma administração centralizada e que, teoricamente, se preparava para ser eficaz, só podia ser convincente se promettesse acasalar as necessidades de regulamentação com as da racionalização de um ordenamento administrativo do território que possibilitasse uma maior inclusão, controlo e disciplina da população, cada vez mais politicamente definida como “povo”. Este desiderato explica a importância de que se revestiu tanto o problema da hierarquização, delegação e tutela do poder local, mas também as ações (e as suas resistências) tomadas para ultrapassar a fragmentação periférica típica do Antigo Regime, mediante anexações ou extinções, ditadas pela vontade política dos governantes.

No fundo, pôs-se em prática esta estratégia: enquanto se alargava o número da circunscrição superior (mas diminuindo a extensão do Distrito face à da Província), reduzia-se, ao mesmo

<sup>22</sup> *Idem, ibidem*, pp. 13, 19-20.

<sup>23</sup> Sobre a questão da capitalidade entre Lamego e Viseu, veja-se António Manuel Antunes Rafael Amaro, *ob. cit.*, pp. 439-440, 460-468.

<sup>24</sup> Mais concretamente, dos 828 concelhos antes existentes, foram extintos 498 e criados 21 de novo, tendo ficado a existir 351.

tempo, a da imediatamente inferior. É que, “dividir muito o território, e não dar a proporção a mais exata possível entre as partes divididas e a maior harmonia com as necessidades da cidade, [seria] complicar inutilmente a máquina política”, e não perceber que o excesso ditava que se subtraísse “a cada parte a vida e o impulso natural que deve receber do poder central. Convém pois fugir dos extremos, ou de uma divisão territorial mui larga, ou mui restrita”<sup>25</sup>.

Estas recomendações mostram que, ao contrário do que afirmavam os críticos dos distritos, estes não foram construções “geométricas”, como, aliás, foi logo reconhecido por Oliveira Martins e, mais tarde, por geógrafos de renome, como foi o caso de Orlando Ribeiro, em 1957. Para o autor da *História de Portugal* (1879), eles “nasceram de princípios administrativos e estatísticos (área, quantidade de população, etc.), fazendo-se discordar o menos possível dos limites naturais, geográficos, climatológicos”<sup>26</sup>. Por sua vez, também para Ribeiro, “a despeito da sua heterogeneidade aparente”, os distritos não eram “divisões arbitrárias”, não só porque os seus criadores tinham procurado encontrar um certo equilíbrio de área e de população, como a durabilidade da sua vigência acabou por lhes dar “uma certa tradição, que atenuou, por força, o que de arbitrário possa ter havido no seu estabelecimento”<sup>27</sup>.

Bem vistas as coisas, a criação dos poderes locais é inseparável da formação e consolidação de uma estrutura política interessada em implantar um modelo de Estado uno e indivisível, fomentador de um centralismo moderado. Mas também é sintoma deste círculo vicioso: por um lado, a sociedade devia legitimar o Estado; mas, por outro lado, este estava a construir a sociedade que ele mesmo dizia representar, agindo, deste modo, como instância instituinte do seu próprio suporte. E a debilidade da sociedade civil portuguesa tornou esta dimensão ainda mais evidente.

A abundante produção legislativa no terreno das reformas administrativas (entre outras, Códigos de 1836, 1842, 1867, 1878, 1886, 1892, 1900, leis de 1913 e 1916 e Código de 1936-40) prova algo que é comum a outras experiências históricas influenciadas pela Revolução Francesa: a prática vanguardista de um poder político centralizado, tendo por meta instituir, institucionalizar e socializar uma nova realidade, via que contrastava com o caminho seguido pela Inglaterra e pelos Estados Unidos<sup>28</sup>. Com especificidades e ritmos próprios, o percurso português tem, efetivamente, afinidades com o modelo “jacobino”. Perante a fraqueza ou quase inexistência de bases sociais suficientes para radicar solidamente o sistema representativo, as novas elites que saíram vitoriosas da guerra contra o absolutismo e contra a tradição patrimonialista do poder, recorrendo ao direito e ao uso da força (que procurava monopolizar), lançaram-se – com

25 Justino António de Freitas, *ob. cit.*, p. 12.

26 Oliveira Martins, *História de Portugal*, Lisboa, Guimarães Editores, 1977, p. 133.

27 Orlando Ribeiro, *A Geografia e a Divisão Regional do País. Comunicação apresentada na sede do Centro de Estudos Político-Sociais no dia 9 de janeiro de 1957*, Lisboa, CEPS, 1957, pp. 15-16.

28 Cf. Pierre Rosanvallon, *Le Modèle Politique Français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004.

avanços e recuos, é certo – na construção das redes necessárias à omnipresença da soberania nacional, em nome de quem atuavam. O que só podia ser conseguido através dos institutos essenciais do centralismo, que Manuel Emídio Garcia reduziu, criticamente, a três: a *tutela*, a *regulamentação* e a *autoridade*<sup>29</sup>. Daí que o controlo da máquina em edificação fosse pressuposto necessário para a formação das novas camadas sociais que, alimentando-se dela, se autoproduziam e se reproduziam numa conflitualidade que será relativamente pacificada após 1850, com o pacto rotativista que sustentou o sistema representativo ancorado na Carta Constitucional e nos respetivos Aditamentos.

O sistema seria, aparentemente, de direção única e descendente. Contudo, não se deve olvidar que também existia uma corrente inversa, reciprocidade que, se atribuía ao poder local o papel de representante da política do Governo, também o elevava a mediador<sup>30</sup> e a defensor dos interesses dos setores intermédios e baixos da população, fosse na forma de pedidos clientelares e de conviências partidárias, fosse através de informações respeitantes à ordem e saúde públicas, isto é, às questões tradicionalmente cobertas pelo velho conceito de “polícia”<sup>31</sup>.

Bem vistas as coisas, este jogo buscava realizar um equilíbrio tácito – a que já alguns chamaram “equilíbrio mediterrânico”, por ser comum a toda esta área geográfica – entre o poder local e o território sobre o qual se exercia a soberania, pois se a periferia recebia ordens, o certo é que também as dava e negociava. Logo, será errado ver as “periferias”, exclusivamente, como passivas instâncias recetoras da vontade do “centro”. Pode mesmo dizer-se que a margem de manobra dos influentes locais foi tanto maior quanto menos amadurecidas e mais débeis eram as estruturas partidárias e as do próprio Estado. Secundarizada a importância das divergências ideológicas, os magistrados locais e os “notáveis” seus aliados transformaram-se em “agrupamentos de clientelas com um acentuado pendor oligárquico”<sup>32</sup>, o que, se retardou a demarcação das esferas privadas da pública, também lhes deu alguma força de negociação com Lisboa.

No campo das suas competências, os poderes locais (e os seus detentores) possuíam, de facto, alguma autonomia no que toca à tradução e adaptação das ordens superiores recebidas, bem como uma certa capacidade de iniciativa e de decisão, mormente como núcleos de ligação entre uma base complexa, não homogénea e alargada (freguesia, município, distrito, redes clientelares) e um cume, mais ou menos afastado. E, para concretizarem essa mediação, os

---

29 Manuel Emídio Garcia, “Descentralização e preconceito”, *Correspondência de Coimbra*, n.º 1, II ano, 1 de janeiro de 1874, p. 1.

30 Sob o papel de “mediação” de interesses no novo sistema clientelar, leia-se José Manuel Sobral e Pedro Tavares de Almeida, “Caciquismo e poder político. Reflexões em torno das eleições de 1901”, *Análise Social*, n.º 72-74, 1982, pp. 649-671.

31 Sobre as duas vias que decorriam de uma correta divisão administrativa, leia-se o que escreveu, logo, em 1833, Cândido José Teixeira no *Relatório do decreto de 28 de Junho*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1836, pp. 329-331.

32 Cf. José Manuel Sobral e Pedro Tavares de Almeida, *ob. cit.*, pp. 649-671.

magistrados e seus funcionários – os órgãos coletivos das circunscrições estiveram-lhes quase sempre subordinados – agiam através de dois circuitos principais e interrelacionados: o primeiro unia-os aos seus “territórios” e às suas “populações”, encarados, em simultâneo, como “objetos” que necessitavam de ser organizados, geridos e controlados; o outro ligava-os às diversas representações/emanações do poder central, que os tutelava.

Em suma: se as instâncias intermédias, que a estadualização foi erguendo durante o século XIX, foram postas nas mãos, sobretudo, de um poder delegado, o sistema também consentia às autoridades periféricas alguma margem de manobra para defenderem, junto do centro, interesses locais<sup>33</sup>. Tanto foi assim que a sua duração teria sido efémera se só uma corrente vertical e descendente o alimentasse. Como avisadamente já se escrevia no relatório do decreto de 28 de junho de 1833, “se a bem entendida divisão do território é portanto o *canal* seguro, por onde sobe ao Governo o conhecimento de recursos, que tem de administrar”, “ela é *reciprocamente* o único meio que o Governo tem de fazer descer aos povos as providências e benefícios da sua administração”<sup>34</sup>. Talvez tenha sido esta funcionalidade que explique não só a vitória do modelo, mas também o facto de as várias oligarquias que darão origem às mudanças dos regimes políticos (Monarquia Constitucional, República, Estado Novo) nunca o tenham rejeitado.

## 2.2. A “CONSTRUÇÃO” DO DISTRITO

Sabe-se que a simples produção da lei não basta para criar a realidade que ela representa. Todavia, quando se trata de um ato legitimado pela autoridade e pela vitória sobre outras alternativas em disputa (a divisão provincial), e que, além do mais, foi apoiada por uma orientação com poucas ruturas, no essencial, e, por isso, transversal a vários regimes políticos (até hoje, a configuração dos Distritos manteve-se quase inalterável), ter-se-á de concluir que, aqui, a representação da realidade serviu de alavanca para se tornar na realidade representada, ao definir órgãos e magistraturas, ao demarcar fronteiras, ao fixar capitalidades, ao instalar serviços policiais e burocráticos, ao centrar meios de comunicação (nós de estradas, caminhos de ferro, correios, telégrafos, etc.), transformações que vieram reforçar ou gerar novas realidades políticas e sociais.

De facto, a capacidade de permanência de um mesmo modelo durante mais de um século foi, só por si, um fator decisivo de enraizamento. Não se pode deixar de ter presente que a configuração da nova estrutura data da década de 1830 e que, basicamente, durou até aos meados da década de 1970, sobrevivência logo modelada pela longa vida do Código Admi-

---

33 Nesta síntese, seguimos de perto Yves Rinaudo “Un équilibre méditerranéen: le pouvoir local entre l’État et le territoire”, *Études Rurales*, n.º 101-102, janvier-juin, 1986, p. 203.

34 Cândido José Teixeira, *ob. cit.*, p. 331 (os itálicos são nossos).



nistrativo de 1842 (de Costa Cabral), pois o interesse político de o manter em vigor, de facto, até 1878, não obstante as alternâncias de governos, possibilitou “a sedimentação de usos e práticas administrativas que permaneciam mesmo depois da sua revogação”<sup>35</sup>.

As escolhas nem sempre foram pacíficas. De qualquer maneira, mesmo quando se levantaram resistências, estas, ao exaltarem ânimos e ao provocarem mobilizações, acabaram por ajudar à sua interiorização, porque criaram e dinamizaram o espelho das identidades e das diferenças. Por outro lado, a menor extensão do território distrital – quando comparada com a do País, ou mesmo com a das antigas províncias –, acompanhada pela viabilidade de um conhecimento mais direto da sua geografia (devido à mobilidade crescente das suas populações), fomentou o reconhecimento, trabalho reforçado pelo ensino (manuais escolares e, mais tardiamente, mapeamento das divisões administrativas), pelo menos junto das minorias alfabetizadas. Consequentemente, o Distrito “imaginário”, para além das suas fronteiras físicas, foi-se transformando num território marcado por projeções políticas e simbólicas, apesar da aprendizagem da sua realidade ter continuado a coexistir, até hoje, com a sombra da divisão provincial.

Mas, o trabalho identificador maior foi o próprio efeito autorreprodutor da “distritalização”, polarizado pela consolidação das suas capitais como *centros nodais* de poder. Esta realidade não foi de somenos para a solidificação do seu enraizamento, sendo revelador disso mesmo a circunstância de, passados 32 anos do seu parto legislativo, a primeira tentativa para o derrogar e para mexer nas fronteiras distritais – ainda que em correlação com propósitos análogos para os concelhos e freguesias – já se tenha saldado numa revolta e num fracasso (1867-1868)<sup>36</sup>.

A função nodal e centrípeta das capitalidades neste processo radicador não deve surpreender. Os distritos tomaram o nome das cidades suas capitais, urbes com poderes e prestígios consolidados, isto é, centros de desenvolvimento e lugares de imposição e de mediação de interesses gerais, mas também de prestação de serviços e de favores regionais, numa permanente permuta de dependências e fidelidades. Ora, a chamada “distritalização”<sup>37</sup> fez crescer toda esta funcionalidade, devido à conjugação de várias causas acrescidas: a capital distrital, comumente já polo importante e centro de divisões eclesiásticas, militares e judiciais, passou a ser a sede do representante direto do Governo e principal agente da “vontade unificadora e centralizadora do Estado” – o Governador Civil<sup>38</sup> –, assim como da implantação de serviços estaduais desconcen-

35 António Pedro Manique, “Liberalismo e instituições administrativas (1822-1910)”, *Revista do Instituto Politécnico Portucalese*, n.º 3, 1996, p. 34.

36 Sobre estas lutas, veja-se Marques Gomes, *História de Portugal Popular e Ilustrada de Manuel Pinheiro Chagas continuada desde a chegada de D. Pedro IV à Europa até à morte de D. Maria por J. Barbosa Colin e daí até aos nossos dias...*, Lisboa, Empresa da História de Portugal, 1909, p. 293 e ss.

37 Cf. João B. Serra, “As reformas da administração local de 1872 a 1910”, *Análise Social*, vol. 24, n.º 103-104, 1988, p. 1065.

38 Cf. Pedro Tavares de Almeida *A Construção do estado liberal. Elite política e burocracia na “Regeneração” (1851-1890)*, Vol. 1, Lisboa, Universidade Nova, 1995, p. 166.

trados, fenómenos que aqui não poderemos analisar<sup>39</sup>. Mas, como facilmente se entende, este fenómeno teve uma mais clara objetivação na esfera especificamente política.

De facto, foi na sede do Distrito que ficaram instalados os seus órgãos coletivos, bem como o magistrado que simbolizava a presença do poder central dentro das suas fronteiras. Recorde-se que, conquanto tutelado pelo Ministério do Reino (ou, depois, do seu equivalente na República e no Estado Novo), o Governador Civil detinha poderes para fiscalizar qualquer serviço público, mesmo que dependente de outros Ministérios, com quem, aliás, se podia corresponder diretamente. Tinha ainda sob sua tutela os administradores de concelhos e, indiretamente, os regedores, competindo-lhe recolher *informações* respeitantes a quaisquer interesses de serviço público, assim como gerir serviços públicos e de interesses económicos do Estado e do Distrito, exercer a *autoridade* (sobretudo através dos serviços policiais), e *tutelar* os corpos administrativos, as corporações, as instituições de piedade e de beneficência, os estabelecimentos públicos, etc. Como se vê, tratava-se de um magistrado que, acima de si, só tinha o Governo, mas abaixo de si, todas as autoridades e todos os órgãos das circunscrições administrativas (distritais e inferiores). Por isso, desde a Monarquia Constitucional, ela foi a cara e os braços do próprio poder central nos territórios periféricos, *status* que os regimes posteriores, com pequenas alterações, confirmarão. Daí os signos de distinção e o destaque que lhe foi dado nos novos ritos políticos promovidos para socializar a nova ordem.

### 2.3. A SIMBOLIZAÇÃO PIRAMIDAL DA ESTRUTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Na verdade, por provisão de D. Maria II, criou-se uma farda para as autoridades administrativas, de molde a que elas pudessem ser “mais facilmente reconhecidas e respeitadas como convém ao serviço público”<sup>40</sup>. Por outro lado, os cidadãos deviam tratar o Governador por “*Excelência*” (fórmula que tinha sido privilégio dos prefeitos). Nas cerimónias públicas em que ele estivesse presente, o protocolo (portaria de 17 de junho de 1839, confirmada em 1843) mandava que aquele magistrado viesse logo a seguir aos membros do Governo, mas sempre à frente do órgão distrital eleito, bem como de qualquer autoridade militar regional. Mais concretamente, esta hierarquização dava primazia aos ministros do Estado e o segundo lugar ao Governador Civil, cabendo o terceiro às Juntas Gerais de Distrito (ou órgão equivalente) e o quarto aos Conselhos de Distrito ou a quaisquer entidades ou coletividades que os substituíssem<sup>41</sup>.

39 Cf. Fernando Catroga, *A Geografia dos Afectos Pátrios. As reformas político-administrativas (sécs. XIX-XX)*, pp. 71-83.

40 In Augusto da Silva Branco Camacho, *O Distrito no Código Administrativo de 1940 e no Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes*, Funchal, s. ed., 1946, p. 25.

41 Cf. J. Garcia de Lima, *Manual das Juntas de Paróquia Civil*, Lisboa, Edições da Biblioteca d'Educação Nacional, [1913], p. 82.

Não deixa de ser um reflexo das lutas políticas no campo das representações simbólicas, o facto de, pelo menos na primeira fase da implantação do sistema representativo, este reconhecimento não ter sido pacífico, conforme se pode depreender da citada portaria de 6 de junho de 1843. Aqui e ali, terão surgido conflitos, o que levou o Governo de então a reiterar o disposto em 1839 e a esperar que, por motivos daquela natureza, “nunca mais fosse perturbada a boa harmonia e concórdia que deve ligar as diversas autoridades do Distrito, e que o Governador lhes dê exemplos de circunspeção, e do respeito que devem aos cargos que exercessem, evitando por todos os modos possíveis, especialmente pela prática da mais exata civilidade, e das mais atenciosas maneiras, conflitos sempre nocivos ao serviço público e, não poucas vezes, ao crédito de quem os promove ou lhes dá ocasião”<sup>42</sup>.

Dir-se-ia que se está perante a tomada de consciência de que a construção de uma nova realidade político-administrativa não podia prescindir do reforço da sua cadeia de comando, assente, como se sabe, na delegação e na tutela. Mas estas disposições também indiciam que a criação de identidades era sentida como um requisito inseparável da demarcação de diferenças e de hierarquias, estendendo-se ao protocolo este princípio geral da administração moderna, reafirmado em Portugal pela carta de lei de 29 de outubro de 1840 (Rodrigo da Fonseca Magalhães): “em toda a hierarquia administrativa pública e municipal, singular e coletivamente considerada, as autoridades inferiores estão subordinadas às superiores” (art. 35º).

Aquela ordenação protocolar manter-se-á até à República, quando a posição relativa do Governador face aos órgãos distritais foi invertida. Assim, se na primeira fase do sistema ele estava situado num plano simbolicamente superior ao do respetivo corpo, com a República – e segundo um comentador da nova legislação, a “orientação mais democrática” do regime –, considerou, “em primeiro lugar, os corpos administrativos, porque são eleitos do povo, e, em segundo lugar, as autoridades delegados de confiança do Governo, em cuja nomeação, o povo, legítimo soberano, não intervém”<sup>43</sup>.

O Estado Novo, através do Código Administrativo de 1936-1940, enfatizou o velho estatuto simbólico do Governador Civil, ao qual acresceu o direito a outras honras especiais: as equiparadas às honras militares de general ou contra-almirante – a usar flâmula própria, bem como a receber salva de artilharia de 13 tiros em campo de revista, de parada, ou a bordo<sup>44</sup>.

De certo modo, caminhava-se para o momento supremo da consagração da figura do Governador Civil, dado que as suas funções policiais e de tutela apareciam agora inseridas num regime que, para si mesmo, reivindicava a designação de autoritário. É certo que, ao nível das

42 *Diário do Governo* n.º 134, 9 de Junho de 1843; Justino António de Freitas, *ob. cit.*, p. 82.

43 J. Garcia de Lima, *ob. cit.*, p. 82.

44 Cf. Augusto da Silva Branco Camacho, *ob. cit.*, pp. 26-27.

circunscrições, o Estado Novo veio consagrar a Província como autarquia. Mas, como procurámos mostrar em outro lugar<sup>45</sup>, esta medida não só não extinguiu os distritos, como não atribuiu grandes poderes e meios para que ela se pudesse afirmar como uma correção do centralismo. Ao contrário, este foi acentuado durante o regime, o que se traduziu no reforço do papel do Governador Civil e na própria morte da Província como autarquia, aprovada na revisão constitucional que, sob o choque provocado pelas eleições presidenciais de 1958, Salazar promoveu no ano seguinte.

---

45 Cf. Fernando Catroga, *ob. cit.*, pp. 177-201.

## ENTRE O CENTRO E A PERIFERIA: OS GOVERNADORES CIVIS NO PORTUGAL DO SÉCULO XIX

PEDRO TAVARES DE ALMEIDA

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

Desde a criação do cargo em 1835, quando foi adotada a nova divisão territorial que instituiu o Distrito como circunscrição administrativa intermédia<sup>1</sup>, os Governadores Civis incarnaram a vontade unificadora e centralizadora do Estado, sendo os principais agentes do poder central na esfera local. Funcionários territoriais de livre nomeação e da confiança do Governo, colocados sob a dependência hierárquica imediata do ministro do Reino e sem quaisquer garantias legais de uma carreira estável<sup>2</sup>, tinham um estatuto misto que decorria da própria hibridez ou ambiguidade funcional do cargo. Por um lado, competia-lhes superintender e coordenar a ação da máquina administrativa periférica do Estado<sup>3</sup>, zelando pela execução das instruções transmitidas de “cima” e tutelando as corporações locais. Na descrição coeva de Alphonse de Figueiredo, “le gouverneur civil est le centre de l’administration du district: son pouvoir s’exerce sur toutes les branches du service public”<sup>4</sup>. Por outro lado, atuavam como verdadeiros chefes políticos e partidários<sup>5</sup>, com a missão de integrar ou subordinar as elites locais, ora aliciando fidelidades e mobilizando o voto nas épocas

---

1 Sobre a legislação de 1835 e as ulteriores reformas administrativas ao longo do século XIX, *vd.* Joaquim Tomás Lobo de Ávila, *Estudos de Administração*, Lisboa, Typ. Universal, 1874; Marcelo Caetano, *A codificação administrativa em Portugal (um século de experiência: 1836-1935)*, Lisboa, Tip. da Empresa Nacional de Publicidade, 1935; João B. Serra, “As reformas da administração local de 1872 a 1910”, *Análise Social*, XXIV (103-04), Lisboa, 1988, pp. 1037-66; e, sobretudo, Fernando Catroga, *Geografia dos Afectos Pátrios. As reformas político-administrativas (séc. XIX-XX)*, Coimbra, Almedina, 2013 (em especial, o cap. III – “A distritalização do País”).

2 Titulares de um cargo de confiança política, os Governadores Cvis eram, por definição, “funcionários amovíveis”, com um estatuto precário, cujo destino se confundia com o dos governos que os tinham nomeado – quando mudava a fação ou partido no poder, eles eram habitualmente substituídos. Não obstante, um número considerável de Governadores Civis acumulou largos anos no exercício do cargo, em geral de modo descontínuo, mas nalguns casos excecionais sobrevivendo mesmo à *rotação* partidária no executivo. Exemplos extraordinários de longevidade, considerando apenas o período de 1851 a 1890, são os de Francisco Guedes de Carvalho e Menezes (31 anos), Félix Borges de Medeiros (19 anos) ou João Read da Costa Cabral (15 anos).

3 Os relatórios periodicamente elaborados pelos Governadores Civis e enviados ao ministro do Reino, descrevendo, por vezes com abundantes pormenores, a situação geral dos respetivos distritos e os meios de administração disponíveis, constituem uma fonte documental importantíssima para o conhecimento do País na época. Do material publicado, destaque-se aqui a série *Relatórios sobre o estado da administração pública nos districtos administrativos do Continente do Reino e Ilhas Adjacentes*, 11 vols., Lisboa, Imprensa Nacional, 1857-68.

4 *Le Portugal. Considérations sur l’état de l’administration, des finances, de l’industrie et du commerce de ce royaume*, 2<sup>a</sup> ed., Lisboa, Lallemand Frères, 1873, p. 14.

5 Sintomaticamente, inúmeros Governadores Civis eram antigos deputados, e outros serviram-se do cargo como trampolim para uma carreira parlamentar.

eleitorais<sup>6</sup>, ora controlando – e, se necessário, reprimindo – os focos de contestação e oposição. Na opinião de outro observador contemporâneo, o escritor Teixeira de Vasconcelos, esta terá sido mesmo a função exclusiva dos Governadores Civis e do seu pessoal subalterno no conturbado período inicial de edificação da ordem liberal, que se prolongou até ao advento da chamada “Regeneração”, em 1851:

“L’administration portugaise, depuis 1834, n’a exercé que la partie politique de son pouvoir. Soutenir les amis du ministère, veiller sur les conspirateurs, gagner au gouvernement les personnes influentes et contrecarrer les plans de l’opposition, préparer les éléments électoraux et assurer le triomphe des candidats du gouvernement, a été son travail permanent. On faisait de la police politique, mais on n’administratif pas. L’exercice de ce pouvoir bienfaisant, que l’on appelle administratif, a commencé depuis que le pays est entré dans une période de paix et de réconciliation des partis”<sup>7</sup>.

Investidos de latos poderes executórios e gerindo recursos vitais para as comunidades, os Governadores Civis, que detinham ainda o monopólio dos canais de comunicação<sup>8</sup> formal entre o *centro* e a *periferia*<sup>9</sup>, desempenharam um papel crucial no sistema político-administrativo do liberalismo oitocentista, fazendo a articulação entre os diferentes níveis hierárquicos do poder. Associada às críticas à “excessiva centralização”, uma aura de onipotência destes delegados do Governo sobressai, por isso, como uma imagem dominante em diversos testemunhos da época. Assim, por exemplo, segundo Joaquim Tomás Lobo de Ávila,

“pela enumeração [das] atribuições do Governador Civil [...] fica bem patente que toda a ação da gerência administrativa, geral ou local, está na sua mão, e que *dele dependem todas as corporações e autoridades administrativas, que não podem dar um passo sem o seu incitamento, a sua autorização ou a sua aprovação*”<sup>10</sup>.

---

6 Como escrevemos alhures, eram os Governadores Civis “que estabeleciam os contactos diretos com os *notáveis* locais, auscultando as suas reivindicações e/ou convencendo-os a darem a sua adesão ao candidato ministerial, e dirigiam no terreno as ações de captação do voto, acolitados pelos seus subalternos (administradores de concelho, regedores de paróquia, cabos de polícia) e demais homens de confiança” (Pedro Tavares de Almeida, *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista*, Lisboa, Difel, 1991, p. 120).

7 *Les contemporains portugais, espagnols et brésiliens*, vol. I, Paris, Typ. Guiraudet, 1859, p. 389.

8 Desde a legislação de Mouzinho da Silveira, a autoridade máxima do distrito era “a via legal e ordinária da correspondência de todas as autoridades [locais] com o Governo e as Cortes” (vd. J.T. Lobo de Ávila, *ob. cit.*, p. 115).

9 Em rigor, este termo devia ser enunciado no plural, pois a administração periférica operava numa realidade heterogénea e diferenciada.

10 *Ob. cit.*, p. 126 (itálico nosso). Para uma descrição pormenorizada das atribuições dos Governadores Civis, vd. o capítulo VI desta mesma obra, bem como a útil sinopse elaborada por José António Santos, *Regionalização. Processo histórico*, Lisboa, Livros Horizonte, 1985, p. 110.

Ocupando uma posição estratégica de charneira entre o *centro* e a *periferia*, os Governadores Civis não eram, porém, meros executores de ordens ou correias de transmissão do poder governamental. Dependendo do seu grau de influência pessoal e das condições específicas de cada Distrito, agiam também com frequência como verdadeiros intermediários entre as imposições do centro político e as exigências locais, procurando harmonizar interesses e regular conflitos<sup>11</sup>. Este papel mediano era tanto mais necessário quanto, apesar da crescente tendência centralizadora e “absorvente” do Estado liberal, este era ainda um complexo organizacional frágil, com limitados meios de administração, não tendo por isso capacidade para exercer plenamente a sua autoridade territorial de modo autónomo e eficaz. Sem menosprezarmos o seu potencial coercivo e a expansão do seu “poder infraestrutural”<sup>12</sup> na segunda metade do século XIX, o Estado português assemelhava-se a uma espécie de “puissance sans pouvoir”<sup>13</sup>, na medida em que a ação administrativa periférica (por exemplo, no que respeita à cobrança de impostos e ao recrutamento militar) e o enquadramento político das populações, mormente em períodos eleitorais, continuavam a depender em larga medida da vontade de colaboração dos *notáveis* locais. Quando estes tinham uma sólida influência e formavam redes de solidariedade coesas, a margem de manobra dos Governadores Civis restringia-se, sendo forçados a fazer cedências e a negociar compromissos, que implicavam normalmente a transgressão de preceitos normativos universais (a aplicação arbitrária da lei) e a intromissão de uma lógica neo-patrimonial ou clientelar na gestão e distribuição dos bens públicos.

Esta dinâmica contratual que permeou as relações entre o *centro* e a *periferia* no Portugal oitocentista manifestava-se então também, ainda que com cambiantes e uma amplitude variada, em outros países europeus, incluindo aqueles que tinham um aparelho estatal e uma tradição centralizadora mais fortes, como era o caso de França, onde os prefeitos – o equivalente funcional, e o modelo de inspiração, dos Governadores Civis na Península Ibérica –, apesar das suas vastas atribuições e do estereótipo prevaletente de que eram personagens todo-poderosas nos respetivos departamentos, nem sempre podiam furtar-se à capacidade de pressão dos *notáveis* locais ou à busca de entendimentos<sup>14</sup>.

---

11 Esta linha de argumentação, inicialmente exposta por nós em *Eleições e Caciquismo...*, *ob.cit.* (em especial, pp. 110 e 120-21), foi recentemente retomada e aprofundada por Paulo Silveira e Sousa, “Tutelar, negociar e dirigir: o Estado liberal, os governos civis e os poderes locais (1834-1926)”, in Pedro Tavares de Almeida e Paulo Silveira e Sousa, dir., *Do Reino à Administração Interna: História de um Ministério (1736-2012)*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2014 (no prelo).

12 Sobre a noção de “poder infraestrutural” – isto é, “the power of the state to penetrate and centrally coordinate the activities of civil society through its own infrastructure”, *vd.* Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”, in John A. Hall, dir., *States in History*, Oxford, Basil Blackwell, 1986, pp. 113-119.

13 A expressão é usada por Pierre Grémion em *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Editions du Seuil, 1976, p. 272.

14 Segundo Dominique Chagnollaud, durante o II Império “le préfet reste sous l’influence des notables” e “on est loin de ce mythe de l’omnipotence préfectorale forgée par les républicains” (*Le premier des ordres. Les haut fonctionnaires (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris, Fayard, 1991, p. 37. Sobre o papel “medianteiro” dos prefeitos na Itália liberal, *vd.* Nico Randeraad, *Authority in Search of Liberty. The Prefects in Liberal Italy*, Amsterdam, Thesis Publishers, 1993.

No caso português, a par dos indícios qualitativos que transparecem em fontes da época<sup>15</sup>, as informações disponíveis sobre o padrão de circulação geográfica e algumas características prosopográficas dos Governadores Civis nomeados entre 1851 e 1890<sup>16</sup> – as quais apontam para um recrutamento preferencial de indivíduos com vínculos (nascimento, relações familiares e/ou atividade profissional) às unidades territoriais que administravam – parecem corroborar o argumento de que estes delegados do poder executivo desempenhavam amiúde um importante papel de mediação. Muitos deles, e sobretudo os que tiveram carreiras mais prolongadas e uma maior saliência política, não eram elementos “estranhos” aos distritos que chefiavam, sendo escolhidos entre os principais *notáveis* locais, o que favorecia uma lógica de compromisso, de concessões mútuas.

Um primeiro indicador expressivo, ainda que indireto, é o que diz respeito à fraca mobilidade territorial dos Governadores Civis: 68,5% dos indivíduos que foram nomeados no período em apreço exerceram as suas funções num único distrito. Acresce ainda que muitos dos que ocuparam o cargo em dois distritos (17,5%) o fizeram em circunscrições vizinhas. Igualmente significativo, mormente em comparação com outros subgrupos da elite política, é a proporção considerável de proprietários terratenentes (1/3 do universo com informação conhecida), muitos deles provenientes de famílias da nobreza provincial e/ou ostentando títulos nobiliárquicos<sup>17</sup>. Os dados esparsos por ora conhecidos sobre a naturalidade dos Governadores Civis convergem no mesmo sentido – isto é, muitos deles nasceram (e continuaram a residir) em localidades situadas nos distritos que chefiavam ou em circunscrições contíguas, uma tendência aparentemente mais notória nas províncias do Minho, de Trás-os-Montes e das Beiras, assim como nos Açores.

A finalizar este breve excursus, salientem-se outros dois traços do retrato coletivo dos Governadores Civis no Portugal da segunda metade do século XIX. Por um lado, eram recrutados na elite letrada da época: cerca de 85% tinha um curso universitário ou equivalente<sup>18</sup>. Entre estes predominavam os que tinham uma formação jurídica, que representavam 72,5% dos di-

---

15 Referimo-nos a relatos na imprensa, testemunhos memorialísticos, narrativas literárias (por exemplo, a personagem de André Cavaleiro no romance *A Ilustre Casa de Ramires*, de Eça de Queiroz) e, sobretudo, a correspondência epistolar de políticos. Do riquíssimo espólio de José Luciano de Castro, cite-se aqui um trecho eloquente extraído de uma missiva enviada em 20 de agosto de 1901 por Ernesto Hintze Ribeiro, então chefe do Governo regenerador, onde este afirma que não pode “desamparar” os seus amigos políticos em Angra do Heroísmo, pois “se o fizer, nem terei Governador Civil de entre eles, nem poderei mais contar com o meu partido naquele distrito” (vd. Pedro Tavares de Almeida, org. e introd., *Nos Bastidores das Eleições de 1881 e 1901: Correspondência política de José Luciano de Castro*, Lisboa, Livros Horizonte, 2001, p. 113).

16 Vd. Pedro Tavares de Almeida, *A Construção do Estado Liberal. Elite política e burocracia na ‘Regeneração’ (1851-1890)*, vol. I, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, 1995, pp. 169-189.

17 Assinale-se que, entre 1851 e 1890, 22% dos Governadores Civis tinham um título nobiliárquico, o que só sucedia com cerca de 9% dos deputados eleitos nesse mesmo período (vd. Pedro Tavares de Almeida, *ob. cit.*, pp. 160 e 186).

18 Uma realidade que contrasta com a imagem intelectual dos Governadores Civis traçada em vários escritos da época, como sucede nesta peça jornalística que denuncia, com evidente exagero caricatural, “o fatal sistema de escolher para Governadores Civis *alentadíssimos alarves*, que num Governo regular apenas poderiam com justiça pretender um emprego nos trabalhos braçais das alfândegas; de escolher *ignorantes crassíssimos*, que nunca chegaram a compreender bem as primeiras letras, e que a todo o momento estropiam sem piedade a ortografia e a gramática” (*O Portugal*, 25 de abril de 1857).



plomados e um pouco mais de metade do universo total<sup>19</sup>. A idade média do primeiro ingresso no cargo rondava os 42 anos. Por outro lado, no que respeita ao *cursus honorum* político dos Governadores Civis, é de sublinhar que, entre 1851 e 1890, cerca de 40% eram antigos parlamentares<sup>20</sup>, em geral eleitos em representação de círculos eleitorais situados nos distritos que vieram a dirigir, e que cerca de 20% se estrearam como deputados após o tirocínio como primeira autoridade distrital.

Sublinhe-se, por último, que a ênfase aqui posta no papel mediador amiúde desempenhado pelos Governadores Civis não invalida o reconhecimento da forte dinâmica centrípeta que moldou o sistema político-administrativo no Portugal oitocentista, e que tão violentas reações críticas suscitou no debate público contemporâneo<sup>21</sup>. Permite evidenciar, no entanto, que o processo de centralização não foi linear e esbarrou com resistências, e que a crescente subordinação da(s) *periferia(s)* ao *centro* foi não apenas imposta mas também negociada, resultando de um jogo de forças de geometria variável. E essa circunstância conferiu então inegável protagonismo político aos Governadores Civis.

---

19 Em França, a proporção de juristas entre os prefeitos era cerca de 62% durante o II Império, pulando para 94% na III República, entre 1876 e 1918 (vd., respetivamente, Dominique Chagnollaud, *ob. cit.*, p. 109, e John A. Armstrong, *The European Administrative Elite*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1973, p. 170).

20 Na Espanha da Restauração, a percentagem de antigos parlamentares que foram nomeados Governadores Civis foi bastante mais elevada: 60%, entre 1874 e 1899, e 74%, entre 1899 e 1923 (vd. Bernard Richard, “Notas sobre el reclutamiento del alto personal de la Restauración (1874-1923): el origen geográfico de los gobernadores civiles y su evolución”, in Manuel Tunón de Lara et alii, *Sociedad, política y cultura en la España de los siglos XIX y XX*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1973, pp. 101-102).

21 Sobre o tema da “centralização administrativa”, a realidade e as imagens coevas, vd. Pedro Tavares de Almeida, “A burocracia do Estado no Portugal liberal (2.ª metade do século XIX)”, in Pedro Tavares de Almeida e Rui Branco, dir., *Burocracia, Estado e Território: Portugal e Espanha (séculos XIX-XX)*, Lisboa, Livros Horizonte, 2007, pp. 54-57.

## **IMPÉRIO E REPÚBLICA NO BRASIL: DIVISÃO ADMINISTRATIVA E ESTRUTURAS DE PODER**

*LENÁ MEDEIROS DE MENEZES / MARCIA DE ALMEIDA GONÇALVES*

UERJ

No nosso entendimento, a temática que agora apresentamos inclui-se na discussão mais ampla acerca das territorializações do poder político, em especial, no que concerne ao tema da organização, da distribuição e das relações entre as instâncias decisórias e deliberativas de Estados Nacionais, nas configurações que esses vieram a possuir ao longo dos séculos XIX, XX e XXI. Optamos, como o título de nosso trabalho indica, por abordar a temática numa perspectiva mais geral e abrangente no que se relaciona à sociedade brasileira.

Nos tempos hodiernos, tempos, entre outras mudanças, de globalização económica e de mundialização da cultura, a discussão e o tema mencionados vêm sendo atravessados pela questão dos antagonismos e complementaridades entre as escalas do local e do global, e de algumas de suas mediações constituídas historicamente, a saber, o regional e o nacional.

Tais antagonismos e complementaridades, no âmbito da organização e da estruturação político-administrativa dos governos de países e de comunidades extranacionais, traduziram-se em reformas e adequações legais e institucionais focadas no redimensionamento da autonomia do governo das localidades frente às instâncias regionais e nacionais. Insere-se aqui o que se convencionou denominar de municipalismo, salvaguardadas as variações de forma e conteúdo que tal perspectiva veio a assumir em diversas sociedades e temporalidades. No caso da contemporaneidade brasileira, tais fenómenos manifestaram-se na onda de municipalizações, entre 1988 e 1993.

Importante atentar para o facto de que essa onda de municipalizações, no caso brasileiro, inseriu-se na perspectiva de afirmar o pacto federativo nos termos de destacar sua dimensão cooperativa e de, como nos interessa problematizar, garantir a instância decisória e deliberativa dos estados que compõem a ordem republicana vigente. Aí, identificamos um aspeto singularizador das estruturas de poder e de administração do estado nacional brasileiro. Tal aspeto corporifica, em alguma medida, a herança das estratégias de governo de carácter centralista, que, no século XIX, garantiram e constituíram a unidade territorial da nação imaginada e consolidada.

Pensamos ser importante frisar a relevância de estudos e reflexões sobre o governo das localidades, nas suas relações e interdependências com outras instâncias deliberativas, em função das muitas implicações que esses podem vir a suscitar no que toca, por exemplo, à instrumentalização de políticas públicas. As análises históricas e historiográficas e a perspectiva comparativa



Essa divisão constituiu-se ao longo do século XX, durante o governo republicano. As cinco grandes regiões – Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste – atendem a critérios geopolíticos, não havendo para cada uma delas qualquer instância de natureza administrativa ou decisória. A funcionalidade dessa divisão regional informa maneiras de conhecer e classificar a diversidade de paisagens geográficas e de condições socioeconômicas e culturais de um país com dimensões territoriais extensas. Essa divisão interferiu e interfere na constituição de algumas identidades territoriais, em especial nos casos em que determinadas questões ambientais se mesclam a problemas de ordem econômica e sociopolítica<sup>2</sup>.

A configuração e os limites dessas regiões alteraram-se ao longo do século XX, denotando, por parte do governo central, perspectivas variadas de caracterizá-las. Os critérios geográficos – clima, vegetação, condições ambientais – sempre estiveram presentes nessas caracterizações, mesclando-se com enfoques que consideravam seus processos de ocupação humana, formação histórica, perfis demográficos e socioeconômicos<sup>3</sup>, e enformando estratégias e planejamentos relacionados ao desenvolvimento e à integração intra e inter-regional.

A divisão nas 27 unidades federativas, na atualidade – 26 estados e o Distrito Federal – é resultante mais direta dos governos republicanos. Suas fronteiras e denominações, no entanto, forjaram-se por meio de processo histórico complexo, associado às continuidades e rupturas, concernentes à ocupação e à conquista, no período colonial (1500-1808/22), e ao redimensionamento do controle político-administrativo, tendo em vista construir e garantir a unidade territorial, no período do governo nacional monárquico (1822-1889).

Assim, a capitania de Pernambuco, como nome de um determinado território, sujeito à lógica da configuração de donatarias, nas arquiteturas do poder gestadas pelo Governo do Reino de Portugal, na busca de constituir suas possessões na América, na década de 1530, manteve-se, a despeito das mudanças das fronteiras e das lógicas político-administrativas. Pernambuco foi também o nome designador da província, no período do governo monárquico, e do estado, no período republicano. Por meio desse exemplo, interessa-nos destacar uma das especificidades do caso brasileiro, no contexto do mundo americano, quanto às relações entre formação do território e sua ordenação político-administrativa, a saber: a importância das marcas e heranças do processo de colonização e do processo de descolonização, esse último materializado nas lutas de independência do alvorecer do século XIX.

A título de viabilizar uma apreensão mais generalizadora das arquiteturas da organização político-administrativa no Brasil, durante os regimes monárquico e republicano, elegemos a cons-

---

2 Para uma interessante análise acerca das identidades do nordeste e do nordestino, ver Durval Muniz de Albuquerque Júnior, *A invenção do Nordeste e outras artes*. 4.ª ed. Recife: Massangana; São Paulo: Cortez, 2009.

3 Cf. Angela de Castro Gomes. “Através do Brasil: o território e seu povo”. In GOMES, Angela de Castro, PANDOLFI, Dulce Chaves e ALBERTI, Verena (org.), *A República no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; CPDOC, 2002, pp. 156-215.

tuição do governo das municipalidades, sua autonomia e poder decisório frente às instâncias decisórias de governos provinciais e estaduais, como questão norteadora de uma proposta de periodização. Como toda a periodização<sup>4</sup>, ao fazê-la, estamos construindo uma interpretação e uma maneira particular de estabelecer significados para experiências históricas complexas.

Circunscrevemos nossa abordagem a uma temporalidade mais longa, na remissão ao processo de formação, consolidação e transformação do Estado Nacional no Brasil, entre a década de 1820 e a atualidade, ressignificadas por temporalidades de média e curta duração, associadas às conjunturas em que se efetivaram mudanças nas maneiras de situar o poder decisório do governo das municipalidades, frente aos poderes provinciais e estaduais, mudanças manifestas tanto na letra da lei quanto nos debates e querelas derivadas de alterações legais.

Cabe esclarecer que tal recorte e abordagem não minimiza ou exclui o valor de reflexão sobre municipalidades e poder local, no decorrer dos séculos de colonização portuguesa na América, nos territórios que, segundo D. Rodrigo da Silva Coutinho, ministro do Ultramar, em finais do século XVIII, responderiam pelo nome genérico de Brasil. Entre continuidades e ruturas, e parodiando Sergio Buarque de Holanda<sup>5</sup>, as instituições do Estado Nacional no Brasil se ergueriam sobre suas heranças coloniais. Cabe lembrar, contudo, que a própria nomeação das instâncias de poder, em termos de suas lógicas de atribuição e divisões territoriais, apontam para as diversas culturas e linguagens políticas mobilizadas. Entre meados do século XVIII e do século XIX, certa modernidade caracterizou-se pelas dinâmicas entre tradições a serem destruídas ou reformadas e novidades a serem rotinizadas, o que afetou as concepções de liberdade, de indivíduo, de direitos políticos e, cabe enfatizar, os preceitos relativos à questão da divisão de poderes nas funções legislativas, judiciárias e executivas.

À luz dessas ponderações, a mudança do nome de capitanias para províncias, nas divisões regionais do poder, na passagem do *status* colonial para Reino Unido e Estado independente, no Brasil das décadas iniciais do século XIX, aponta para um universo de questões que, em parte, têm sido abordadas pela história dos conceitos e pela dita nova história política<sup>6</sup>. Sob esse mesmo enfoque, a permanência da designação de município para o âmbito de atuação do poder local não corresponde à continuidade de seus papéis políticos e administrativos.

Ressalva feita, importa também situar o quanto se instituiu, em termos historiográficos, uma chave analítica focada no par *centralização X descentralização*, sendo essa última recorrentemente incluída na problematização do federalismo, nas variações de abordagens relativas às con-

---

4 Cf. Reinhart Koselleck. *Los estratos del tiempo: estudios sobre la historia*. Barcelona: Ediciones Paidós, 2001.

5 Cf. Sérgio Buarque de Holanda. "A herança colonial – sua desagregação". In *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difel, 1982. Tomo II, volume 1, pp. 9-39.

6 Ver, entre outros: Ilmar Rohloff de Mattos. *O Tempo Saquarema*. São Paulo: Hucitec; Brasília: INL, 1987; István Jancsó (org.). *Brasil: formação do Estado e da Nação*. São Paulo: Hucitec, 2003; István Jancsó (org.). *Independência: história e historiografia*. São Paulo: Hucitec, 2005.

figurações da democracia, da representatividade, da república, da comunidade, nos exercícios e regulações dos princípios da liberdade e da autoridade. Destaca-se que, nessas perspectivas analíticas, muitas foram e têm sido as contribuições da ciência política, da história administrativa e do direito administrativo que, nos limites desta exposição, não caberia elencar.

A partir de tais considerações e cuidados, situamos, no quadro de síntese a seguir, nossa periodização sobre a constituição das municipalidades no Brasil, nas suas relações com as instâncias dos poderes provinciais e estaduais, tendo em vista determinados marcos legais e questões centrais das ambiências e do debate político.

QUADRO N.º 1 – Periodização da constituição das municipalidades no Brasil, marcos legais e questões centrais

Período	Marcos Legais (âmbito do poder imperial e federal)	Ambiências e debate político – questões centrais	Algumas obras de referência
Décadas de 1820 a 1840	Outorga da Carta de 1824 Regimento das Câmaras Municipais (1828) Ato Adicional de 1834 Lei Interpretativa do Ato Adicional de 1841	<ul style="list-style-type: none"> <li>_ Disputas entre diversos projetos políticos para a organização do Estado e da Nação.</li> <li>_ Gradual hegemonia do projeto liberal monarquista centralizador.</li> <li>_ Subordinação das municipalidades ao Presidente de Província.</li> </ul>	
Décadas de 1850 a 1870		<ul style="list-style-type: none"> <li>_ Reforço da centralização político-administrativa – sob direção política dos saquaremas.</li> <li>_ Consolidação do projeto conservador.</li> <li>_ Em fins da década de 1860, a proposição de reformas liberais e a crítica da centralização.</li> </ul>	Primeira edição do <i>Regimento das Câmaras Municipais</i> , comentado por João Baptista Cortines Laxe, 1868 <sup>7</sup> .
Décadas de 1870 a 1920	Promulgação da Constituição de 1891	<ul style="list-style-type: none"> <li>_ Projeção do republicanismo e do federalismo.</li> <li>_ Confrontos entre diversos projetos de república (década de 1890).</li> <li>_ Instauração do regime republicano sob hegemonia do projeto liberal oligárquico.</li> <li>_ Reforço do municipalismo, nas dimensões da subordinação ao governo estadual, de acordo com as constituições de cada unidade da federação.</li> </ul>	Segunda edição do <i>Regimento das Câmaras Municipais</i> , de Cortines Laxe, 1885. Publicação de <i>O Município e a República</i> , de Domingues Jaguaribe, 1897 <sup>8</sup> .

(continua)

Período	Marcos Legais (âmbito do poder imperial e federal)	Ambiências e debate político – questões centrais	Algumas obras de referência
Décadas de 1920 a 1940	Promulgação da Constituição de 1934 Outorga da Constituição de 1937 (Estado Novo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>_ Projetos contrários à <i>República Oligárquica</i> (década de 1920).</li> <li>_ Revolução de 1930.</li> <li>_ Instauração do governo ditatorial (Estado Novo, 1937-1945).</li> <li>_ Reforço da centralização e redimensionamento da autonomia municipal (Pactos entre interventores estaduais e lideranças locais)</li> <li>_ Democratização e Constituição de 1946.</li> </ul>	
Décadas de 1940 a 1960	Promulgação da Constituição de 1946	<ul style="list-style-type: none"> <li>_ Federalização e municipalismo.</li> <li>_ Ampliação da representatividade política de lideranças locais na vigência de ordem democrática.</li> </ul>	Publicação de <i>Coronelismo, enxada e voto. O Município e o Regime Representativo no Brasil</i> , de Victor Nunes Leal, em 1949 <sup>9</sup> .
Décadas de 1960 a 1980	Promulgação da Constituição de 1967 Emenda constitucional de 1969	<ul style="list-style-type: none"> <li>_ Golpe civil militar de 1964.</li> <li>_ Governos militares (1964-1985).</li> <li>_ Centralismo e autoritarismo.</li> </ul>	
Da década de 1980 à atualidade	Promulgação da Constituição de 1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>_ Redemocratização, federalismo cooperativo e municipalismo.</li> <li>_ Número expressivo de municipalizações entre 1988-1993.</li> <li>_ Debate sobre a regulamentação dos processos de municipalização.</li> </ul>	

7 Cf. João Baptista Cortines Laxe. *Regimento das Câmaras Municipais ou Lei de 10 de Outubro de 1828*. 2.ª edição aumentada por Antônio Joaquim de Macedo Soares. Rio de Janeiro: Garnier, 1885. Essa publicação constituiu-se como referência, tendo em vista os minuciosos comentários de seu autor original e também daquele que veio responder por sua reedição em 1885. Na introdução, Cortines Laxe afirma a importância da referida lei e esboça algumas reformas necessárias, tendo em vista seus quarenta anos de vigência. Aponta a necessidade de possibilitar às municipalidades maior autonomia em certas decisões de caráter emergencial e destaca seu papel ordenador na vida das localidades; não põe em xeque, todavia, a centralização político-administrativa efetivada pela direção saquarema no governo monárquico.

8 Cf. Domingues Jaguaribe. *O Município e a República*. São Paulo: J.B. Endrizzi, 1897.

9 Cf. Victor Nunes Leal. *Coronelismo, enxada e voto. O Município e o Regime Representativo no Brasil*. 4.ª edição. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.







MAPA N.º 3 – Brasil: malha municipal em 2010<sup>10</sup>



MAPA N.º 4 – Brasil: crescimento percentual do número de municípios por unidades da federação entre 1940 e 1990<sup>11</sup>

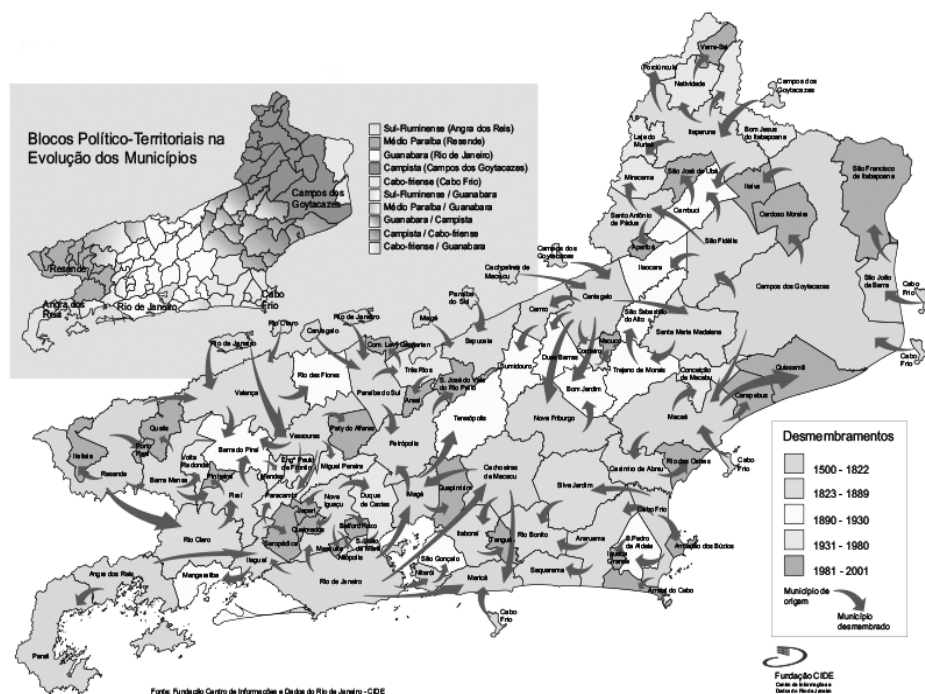
10 IBGE. Disponível em <http://atlasescolar.ibge.gov.br/mapas-atlas/mapas-do-brasil/federacao-e-territorio>

11 IBGE. Disponível em <http://mapas.ibge.gov.br/politico-administrativo>.

Para uma visão em grande angular, destacamos, por meio do mapa a seguir, o que ocorreu no Estado do Rio de Janeiro.

Em termos de dinâmicas geopolíticas, o aumento do número de municípios, em escala comparativa, no decorrer do século XIX e XX, para o caso do Rio de Janeiro, indica uma transformação mais significativa, se tivermos em mente que as fronteiras da província e do estado se mantiveram quase as mesmas entre 1822 e a atualidade.

No entanto, o maior número de municípios não correspondeu proporcionalmente e de maneira cumulativa, para esse recorte temporal, ao aumento da autonomia do poder local. Esse é um dado de extrema relevância, tendo em vista os muitos projetos de organização do Estado e da Nação que se alternaram entre a independência política e a secessão junto ao governo de Portugal, no alvorecer do século XIX, e a nossa contemporaneidade, como o Quadro n.º 1, anteriormente apresentado, possibilita visualizar.



MAPA N.º 5 – Desmembramentos municipais no Estado do Rio de Janeiro – 1500/2001<sup>12</sup>

Tal alternância nos permite, metaforicamente, falar em muitos “brasis”, e mais, destacar o quanto o poder regional configurado no âmbito das províncias e estados foi, ao fim, resguardado como instância deliberativa e representativa do preceito da unidade territorial, tomada, em muitos simbolismos e referências, como materialidade de grandeza e importância entre os códigos da identidade do “ser brasileiro”. Já em meados do século XIX, para muitos, a pequena pátria não correspondia à localidade de nascimento, sendo designada pelo pertencimento traduzido em coletivos singulares, tais como pernambucanos, baianos e outros mais.

## **2. MUNICIPALIDADES, CENTRALIZAÇÃO E FEDERALIZAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO NACIONAL BRASILEIRO – CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUNS MOMENTOS SIGNIFICATIVOS**

Gostaríamos de destacar, entre os períodos anteriormente elencados, algumas considerações adicionais sobre três deles. A eleição desses três momentos não exclui ou desqualifica os outros não mencionados. Nos limites desse texto, buscamos fazer um exercício de síntese que possibilite perceber a especificidade de cada um dos períodos comentados, à luz de rupturas e continuidades, no que se refere ao par centralização/descentralização, aplicadas às instâncias de municipalidades/províncias ou estados/governo imperial ou governo federal.

### **2.1. A CONSTRUÇÃO DO ESTADO IMPERIAL E A LEI DE 1828**

O Regimento das Câmaras Municipais – Lei de 1 de outubro de 1828 – foi elaborado e instituído no contexto da construção do estado independente no Brasil. Momento de muitos embates e confrontos entre os diversos projetos para a organização da ordem política e administrativa, essa veio a assumir o desenho de monarquia constitucional centralista, nos termos do que a Carta de 1824 estabeleceu como sendo o Império do Brasil.

No que concerne aos governos das municipalidades, o texto constitucional, aliás como fez para outras matérias – o funcionamento da administração do poder judiciário<sup>13</sup> – indicou a futura elaboração de lei específica, ao fim consolidada no Regimento de 1828. Entende-se, nesse aspecto, o caráter de “momento fundador” designado para essa legislação, no campo da história do direito, em especial por consubstanciar, em certa medida, o corte com a vigência das Ordenações Filipinas, simbolizando, para os termos da época, uma espécie de atualização do jovem Império com as tendências modernas, em curso no mundo civilizado, leia-se estados e nações europeias.

---

13 A administração da justiça foi regulamentada pelo Código do Processo Criminal de 1832. Este, por sua vez, sofreu adequações em 1841, por meio da Reforma do Código do Processo Criminal. Tais mudanças expressavam o ambiente de disputas entre muitos projetos para a organização do Estado, e no caso da Reforma do Código do Processo Criminal, representaram a maior centralização nas dinâmicas de funcionamento do poder judiciário.

Discutida e votada no âmbito da primeira legislatura da Câmara dos Deputados (1826-1829), a lei foi objeto de controvérsias, tendo em vista o “passado-presente” das experiências das juntas governativas e poderes locais participando ativamente das ações que, entre a Revolução Liberal do Porto e a decretação de independência de 1822, afirmaram a instância deliberativa das localidades no exercício redimensionado da “aclamação dos povos”.

Nesse aspeto, grande parte dos que analisaram esse regimento avaliam o quanto o mesmo reduziu essa dimensão deliberativa<sup>14</sup>. Victor Nunes Leal destaca neste âmbito o artigo 78.º do referido regimento:

Art. 78. E’ prohibido, porém, todo o ajuntamento para tractar ou decidir negocios não comprehendidos neste Regimento, como proposições, deliberações e decisões feitas em nome do povo, e por isso nulos, incompetentes e contrarias á Constituição, art. 167; e muito menos para depôr auctoridades, ficando entendido que são subordinadas aos Presidentes das Provincias, primeiros administradores dellas<sup>15</sup>.

Cortines Laxe frisa o aspeto da subordinação das Câmaras ao Presidente de Província, nomeado pelo Imperador, e ao Conselho Provincial, instituído pelo Presidente de Província e, destaca, por outro lado, como também ratifica Victor Nunes Leal, o quanto o mencionado regimento foi minucioso na enumeração ampliada das funções administrativas das câmaras municipais<sup>16</sup>.

Para Cortines Laxe, contudo, a maior subordinação das câmaras municipais ao poder provincial foi em primeira instância mais efetivado pelo Ato Adicional de 1834, o qual transformou os Conselhos Provinciais em Assembleias Legislativas eletivas e com maiores poderes de deliberação, e especialmente, em um segundo momento, pela Lei Interpretativa do Ato Adicional de 1840, a qual reforçou o papel do Presidente de Província frente às Assembleias Legislativas Provinciais.

Como apresentado de forma sintética no Quadro n.º 1, o caráter hegemónico gradualmente conquistado pelo projeto centralista monárquico na organização do Estado Brasileiro, no decorrer da primeira metade do século XIX, garantiu a subordinação político-administrativa do governo das municipalidades aos poderes provinciais, com destaque para suas relações com o Presidente de Província. Esse, a partir da Lei Interpretativa, usufruiu de maiores ingerências nas deliberações das Assembleias Provinciais.

---

14 Cf. João Baptista Cortines Laxe. Op. cit.

15 Cf. Victor Nunes Leal. Op. cit., p. 74.

16 Cf. Victor Nunes Leal. Op. cit., p. 75.

Nomeados e destituídos pelo Imperador, os Presidentes de Província dependiam das barganhas e alianças entre os principais partidos que então atuavam na cena política<sup>17</sup>, mas também deveriam demonstrar eficiência no desempenho de suas funções. Na busca dessa eficiência e em face dos problemas específicos de suas respectivas províncias – distâncias entre cidades e povoados, precariedade de estradas e comunicações, abastecimento de gêneros alimentícios, rivalidades com tribos indígenas locais, entre outros –, os Presidentes de Província negociavam com potentes e lideranças locais, muitas delas constituídas de, ou associadas a, proprietários de escravos e terras, salvaguardadas as muitas diferenças regionais.

Nesse sentido, é importante assinalar, de acordo com algumas ponderações de Cortines Laxe, advogado que atuou como vereador no município de Rio Bonito, na província do Rio de Janeiro, o quanto, em determinadas circunstâncias, as reivindicações dos poderes locais eram mais ou menos atendidas pelos dirigentes provinciais, de acordo com os alinhamentos ou divergências político-partidárias, no que se referia, por exemplo, à aprovação das posturas municipais e, em especial, às demandas por verbas extraordinárias e realização de obras de maior custo.

A observância e análise mais cuidadosa desses aspectos, no nosso entendimento, dependem de pesquisas, como determinadas experiências já demonstram, focadas nas dimensões locais e regionais das práticas de exercício do poder político de Estados Nacionais. No caso brasileiro, no momento de constituição e consolidação do Império do Brasil, no curso da primeira metade do século XIX, o centralismo político-administrativo, às custas de muitos enfrentamentos, configurou as províncias como lugares de relevo nas conexões com o poder central. Garantiu a unidade territorial e a própria Monarquia, subordinou municipalidades e, sob certas ambiências, alimentou as críticas de determinados sujeitos e grupos aos excessos de intervenção do poder central.

Outros pontos que certamente merecem maior investigação, e que aqui nos limitaremos à rápida indicação, referem-se à dinâmica das eleições na mobilização de juizes de paz, no âmbito das freguesias (divisão territorial dos municípios, na atualidade, denominados distritos), e de juizes municipais; e às sobreposições de atribuições entre o chefe de polícia e a Câmara Municipal, em particular para o município da Corte, cidade do Rio de Janeiro, nas décadas de 1830 e 1840<sup>18</sup>.

---

17 A partir de 1842, até o final da década de 1860, no Império do Brasil, predominaram dois partidos políticos, o Partido Liberal e o Partido Conservador. Na interpretação de Ilmar Rohloff de Mattos, na obra *O Tempo Saquarema*, nas décadas de 1850 e 1860, estabeleceu-se, na direção do Estado, a hegemonia dos Saquaremas, assim designados os conservadores da província do Rio de Janeiro, sobre conservadores de outras províncias e sobre liberais de todas as províncias. Esse “Tempo Saquarema” garantiu, entre outros aspectos, a centralização político-administrativa. A mesma foi, em maior escala, posta em xeque, na década de 1870, frente à emergência e maior difusão do republicanismo e do federalismo. Cf. *O Tempo Saquarema*. São Paulo: Hucitec; Brasília: INL, 1987.

18 Ver, entre outros: Ilmar R. De Mattos. *O Tempo Saquarema*. São Paulo: Hucitec; Brasília: INL, 1987; Keila Grinberg e Ricardo Salles (orgs). *Coleção o Brasil Imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. 3 volumes. Em especial ver trabalho recente de Welinton Serafim da Silva. “Eusébio de Queirós: chefe de polícia da Corte (1833-1844)”. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História Política/IFCH/UERJ. Rio de Janeiro, 2014.

## 2.2. A IMPLANTAÇÃO DA REPÚBLICA NA DÉCADA DE 1890

A instauração do regime republicano no Brasil insere-se em uma conjuntura marcada pelos efeitos inesperados da Guerra da Tríplice Aliança, convencionalmente conhecida como Guerra do Paraguai (1864-1870). Se a guerra potencializou demandas e debates sobre a premência de reformas no Estado monárquico, parte dessas reivindicações já se encontravam na pauta de debates da Assembleia Geral e dos muitos periódicos que então circulavam em capitais de províncias e vilas no curso da década de 1860.

A título de ilustração, a obra já mencionada de Cortines Laxe figura parcialmente como sintoma dessas questões. Ao apresentar o Regimento das Câmaras Municipais de 1828, quarenta anos depois de sua promulgação, com comentários e inclusão de outras decisões que alteraram alguns artigos, o autor não se furta de exemplificar casos em que defende a importância de salvaguardar o poder decisório das municipalidades como condição para plena representatividade e maior eficiência administrativa<sup>19</sup>.

Em meio a novas dissidências partidárias entre liberais e conservadores, o debate sobre reformas – do elemento servil, da administração, das eleições – culminou, entre outros efeitos, na expansão do republicanismo e do federalismo. Nesse contexto, o livro de Tavares Bastos, *A Província. Estudo sobre a descentralização no Brasil*, publicado em 1870, simboliza parcialmente essas ambiências<sup>20</sup>. Em 1889, o fim da monarquia se estabeleceu por meio de aliança circunstancial entre militares do Exército e lideranças civis, em conjuntura de muitos debates e enfrentamentos entre projetos divergentes sobre a organização do novo regime, a qual se prolonga pela década de 1890<sup>21</sup>.

As análises de Victor Nunes Leal sobre a autonomia municipal, segundo a Carta de 1891 – a Constituição dos Estados Unidos do Brasil –, na qual se consagrou ampla autonomia dos governos estaduais, o leva a concluir que:

“O resultado final da política municipalista do regime de 1891 foi mesquinho. Apesar disso, não cessaram as controvérsias, afirmando uns que era preciso ter mais comedimento na veneração do dogma autonomista, enquanto outros sustentavam que a autonomia municipal não passava de uma ilusão.”<sup>22</sup>

19 Cf. João Baptista Cortines Laxe. Op. cit.

20 Cf. Aureliano Candido Tavares Bastos. *A Província. Estudo sobre a descentralização no Brasil*. 2.ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1937.

21 Ver, entre outros: Ângela Alonso. *Ideias em movimento. A geração 1870 na crise do Brasil Império*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002; Maria Tereza Chaves de Mello. *A República consentida. Cultura democrática e científica do final do Império*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

22 Cf. Victor Nunes Leal. Op. cit., p. 84.

Tal conclusão finaliza reflexões onde o autor destaca o quanto a Carta de 1891 foi genérica e até mesmo imprecisa ao situar funções da municipalidade, delegando para as constituições estaduais o poder maior de deliberar sobre tal matéria, abrindo espaço, como o próprio Leal aprofunda em suas análises, para a subordinação das municipalidades aos grupos políticos hegemônicos em cada estado, em especial no que se referiu à dinâmica das eleições e do fortalecimento do mandonismo local sob a forma do que ele categorizou como coronelismo.

Em certa medida, tal conjuntura nos permite compreender as municipalizações ocorridas em diversos estados, na década de 1890. O caso do Rio de Janeiro é particularmente interessante, em vista dos rearranjos de alianças partidárias, associadas a enclaves de grandes proprietários, como os cafeicultores do Vale do Paraíba, abalados pelo fim da escravidão em 1888. Houve também tentativas de ampliar os espaços de grupos emergentes e, nessas situações, processos mais controversos, em que municipalizações reconhecidas em 1890 foram revogadas em 1892, com a promulgação da constituição estadual, como foi o caso de Bom Jesus do Itabapoana, no noroeste fluminense. Não temos dúvida de que tais situações merecem pesquisa mais cuidadosa, particularmente, por meio dos casos similares em outras unidades da federação brasileira naquele contexto.

Em certa medida, até ao episódio conhecido como a Revolução de 1930, os poderes das unidades federativas brasileiras configuraram-se como centros de deliberação e articulação político-partidária, a despeito da importância das negociações com lideranças locais. A descentralização fortemente associada à projeção de grupos estaduais nas injunções junto ao poder federal foi alvo de críticas na década de 1920, momento em que as muitas reivindicações por reformas – sociais, educacionais, econômicas, trabalhistas –, visualizaram no reforço do poder central a panaceia para muitos dos problemas brasileiros então em curso. Panaceia, como sabemos, com maiores ou menores extremismos, também defendida em outras sociedades ocidentais, no período entre-guerras.

### 2.3. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A ONDA DE MUNICIPALIZAÇÕES DE 1988-1993

Há já uma significativa bibliografia sobre a onda de municipalizações ocorridas no Brasil no momento posterior à Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã. Na Ciência Política, na Economia e na Engenharia Urbana, dissertações e teses, no Direito Administrativo, número expressivo de artigos em revistas especializadas, o que denota a relevância da temática, sua atualidade e algumas de suas controvérsias<sup>23</sup>.

---

23 A título de rápida exemplificação, cabe mencionar: Edson Favero. *Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios. Avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais*. Tese de Doutorado. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. USP, 2004. Paulo Fernando Mohn. "Autonomia municipal, centralização e liberdade". In *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n.º 171, jul/set 2006, pp. 199-209. Maria Coeli Simões Pires. "Autonomia municipal no Estado brasileiro". In *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n.º 142, abr/jun 1999, pp. 143-165. Cristina Thedim Brandt. "A criação de municípios após a Constituição de 1988". In *Revista de Informação Legislativa*, n.º 187, jul/set 2010, pp. 59-75.

A redemocratização instaurada ampliou em novas bases o debate sobre municipalismo e, como argumentam alguns juristas, inaugurou ruturas ao tratar o município como ente federado<sup>24</sup> e ao mudar os critérios para o reconhecimento das reivindicações de criação de novos municípios. O Mapa n.º 4, anteriormente reproduzido, possibilita observar, por meio dos gráficos referentes a cada unidade federativa, o aumento significativo do número de municípios. Para determinados estados, o percentual de elevação do número de municípios ultrapassou o índice de 30%, sinalizando o contexto em que pretensões autonomistas locais já existentes puderam ampliar bases de apoio e concretizar-se, com o fim dos governos militares (1964-1984) e a redemocratização.

A onda de municipalizações, todavia, ocasionou a necessidade de novas regulamentações acerca dos critérios e procedimentos para a criação de novos municípios, destacando-se, especialmente, a exigência de Estudos de Viabilidade Municipal (Emenda Constitucional n.º 15 de 1996). Como o nome indica, tal exigência vincula-se à necessidade de realização de levantamentos e diagnósticos comprovadores de que uma determinada localidade possui condições socioeconômicas de gerar rendimentos para garantir a gestão de gastos com o aparato administrativo a ser constituído.

Como apontam alguns analistas, a criação de tantos novos municípios gerou desproporções no âmbito das contas públicas. Nas considerações de Cristina Thedim Brandt,

“A Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios ampla autonomia política e administrativa, outorgando-lhes o status de entes federativos, ao mesmo tempo em que ampliou significativamente a base das transferências federais. Essas mudanças, aliadas a outras prerrogativas, como a derrogação ao âmbito estadual da fixação de requisitos mínimos para a emancipação de municípios, contribuiu para uma verdadeira avalanche de emancipações, equivalente a quase um quarto do total de municípios existentes no país. A explosão de emancipações de micro e pequenas municipalidades, baseada em estímulos equivocados, principalmente decorrentes dos critérios de distribuição do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), contribuiu para agravar as distorções na partilha dessas transferências. Esses pequenos municípios, cuja emancipação foi em boa parte motivada por interesses políticos locais, não conseguem gerar receitas próprias para atenderem

---

24 No âmbito do Direito Público, há controvérsias sobre o grau de autonomia que o reconhecimento do município como ente federado de facto propicia. Cf. Dauri Cesar Fabriz. “Federalismo, Municipalismo e Direitos Humanos”. In *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, out/dez 2014, v. 77, n.º 4, p. 80.



suas populações e passam a depender fortemente de transferências. Por seu tamanho, geram deseconomias de escala e ineficiência ao incorrerem em custos administrativos desproporcionais às suas populações.”<sup>25</sup>

Como Thedim, outros estudos subsidiam o enfrentamento dos problemas do *deficit* orçamentário de micro municípios criados a partir de 1988. No momento atual, tramita no Congresso Nacional um projeto de lei que altera mais uma vez os critérios para a criação de novos municípios. O referido projeto foi vetado pela Presidência da República, em novembro de 2013, sob o argumento de que a medida permitiria a expansão expressiva do número de municípios no País, resultando em aumento de despesas. O projeto segue em debate, em ano eleitoral – 2014 –, e simboliza, em certa medida, a força das pressões de grupos locais pelo direito ao reconhecimento de sua autonomia.

No âmbito das relações de poder e da história política, julgamos de significativa importância a realização de estudos singularizadores das experiências que puderam efetivar as lutas de grupos locais pela autonomia municipal, no sentido de comparar casos e compreender, entre ruturas e permanências, como e de que maneira a representatividade político partidária e as estratégias associativistas se manifestaram na vigência do Estado de Direito legitimado pela carta de 1988<sup>26</sup>.

## CONCLUSÃO

Como mencionado, a questão do poder local traduzido na defesa do municipalismo, nas suas relações com as instâncias regionais e nacionais de exercício do poder e de organização política e administrativa, não é necessariamente nova. Em alguma medida, contudo, nos últimos trinta anos, tendo em vista as experiências da sociedade brasileira, a questão adquiriu contornos muito particulares. Os mesmos se expressam na onda de municipalizações da década de 1990 e na continuidade do debate acerca dessas ações, suscitando, em especial, divergências quanto aos custos dos resultados dessas mudanças para as receitas dos governos estaduais e do governo federal. Afirma-se, por outro lado, o pacto federativo, garantindo poderes decisórios para as instâncias estaduais, havendo contudo, sob a defesa da ampliação dos canais de representatividade e de democratização das formas de gestão dos interesses públicos, simpatias por fazer da municipalidade o *locus* privilegiado de exercício dos direitos dos cidadãos.

---

25 Cf. Cristina Thedim Brandt. “A criação de municípios após a Constituição de 1988”. Op. cit., pp. 73-74.

26 A título de exemplificação citamos: Claudia Patrícia de Oliveira Costa. *Nas disputas das memórias. Um estudo sobre narrativas acerca da emancipação do município de Queimados – RJ, na passagem dos séculos XX e XXI*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História Política IFCH/UERJ. Rio de Janeiro, 2014.

Vivemos então um momento de muitas expectativas e impasses. Para alguns, a autonomia municipal pode render maior eficiência na administração da saúde, da educação, da habitação e do transporte, para citar apenas áreas cujo impacto das melhorias altera diretamente qualidade de vida das populações. Para outros, e esse pragmatismo tem orientado muitas decisões governamentais, sem equilíbrio fiscal e viabilidade orçamentária, o poder municipal não terá condições de gerir necessidades locais, agravando ainda mais disparidades socioeconômicas há muito responsáveis pelas desigualdades de desenvolvimento entre estados e regiões.

Sem a pretensão de apresentar respostas, esperamos ter contribuído para o debate no sentido de situar parcialmente a relevância da questão e o valor de estudos comparativos no âmbito da história política.

## **EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y PROVINCIAL: AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES**

*CELSO ALMUIÑA*

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

La primera premisa de la que podemos partir es que la Administración española únicamente evoluciona por suma, por adición, jamás por resta o disminución de efectivos. En todo caso, si se ha suprimido algún organismo administrativo concreto en algún momento es para integrarlo en otro de superior rango. De ahí se infiere que al ir superponiendo organismos administrativos por arriba, sin suprimir o concentrar por abajo, obviamente el resultado es un mayor número de organismo y de personas que tienen que atenderlos, con el consiguiente aumento de la burocratización y otro mal, no menor, la creciente complejidad del sistema; lo cual, aparte de más costoso, lo convierte en más lento.

Sobre este marco histórico, un salto cualitativo ha supuesto la mayor complejidad introducida por la Constitución de 1978: Creación de Comunidades Autónomas, cual mini estados (17). No únicamente suponen un escalón político-administrativo más; sino la promulgación de innumerable normativa de obligado cumplimiento para los ciudadanos de dicha Comunidad; lo que en no pocos casos resultan discordantes con las de la vecina Comunidad. Los ejemplos podrían multiplicarse.

Estos escalones administrativos actualmente en España son: Ayuntamientos, Comarcas, Diputaciones, Gobiernos Autonómicos, Gobierno (Madrid) Bruselas (organismos europeos). Sin duda, no será por falta de organismos por lo que los ciudadanos españoles deberíamos estar magníficamente administrados.

Si el sistema ha ido funcionando en época de bonanza, llegada la crisis, momento de reducir gastos en todos los niveles, el sistema burocrático-organizativo español ha empezado a chirriar. Las críticas son múltiples y muy variadas; aunque algunas no dejen de ser simplistas y/o escondan intereses políticos aviesos. Si ello es cierto en varios aspectos, no lo es menos que es necesario replantearse el sistema Administrativo español para hacerlo más simple, menos costoso, más rápido y eficaz.

No se trata tanto de atacar el esquema general como de agrupar por abajo (Ayuntamientos), redefinir – no tanto como suprimir – organismos, coordinar legislaciones autonómicas y cumplir las competencias exclusivas del Gobierno central.

La actual estructura político-administrativa en España arranca en realidad de finales del siglo XV y primera mitad del XVI, con los Reyes Católicos y Carlos V; sin embargo, a modo introductorio,

que es lo que aquí pretendemos, el sistema administrativo español hunde sus raíces en el proceso de burocratización de Felipe II (Felipe I para Portugal) en la segunda mitad del XVI. Felipe II ya no es un rey militar como su padre, sino un burócrata; gracias ello desde Madrid será capaz de gobernar una extensa y compleja Monarquía en la que ‘no se pone el sol’. De ahí, parten las luces – es el creador del primer sistema político-administrativo de la época – pero también las sombras: lentitud, burocratización, no emplear a los mejores (venta de oficios), etc. Como no se pretende aquí ni siquiera aproximarnos al funcionamiento de la Monarquía española durante la Edad Moderna, sino exclusivamente de los dos últimos siglos (contemporaneidad), ofrecemos para los interesados una breve bibliografía para que, a modo de guía, puedan adentrarse en la Administración española durante las modernas centurias<sup>1</sup>.

La Constitución aprobada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, aparte de ser nuestro primer texto constitucional, es clave como punto de partida para la reorganización del tradicional aparato burocrático-administrativo español heredado del Antiguo Régimen. Aunque sólo aparezcan en germen, ahí aparecen ya, aparte de los Ayuntamientos, las Comarcas, Provincias y las Regiones. Diseño que lleva implícito una cierta descentralización al dar más protagonismo a las Corporaciones Municipales y sobre todo a las Provincias; puesto que el gobierno de éstas giran en torno a una especie de bicefalía: Jefe Superior o Político (Gobernadores Civiles) y Diputaciones para los asuntos económicos. Incluso en esta Constitución podemos atisbar unos antecedentes, no tan forzados, de las actuales Comunidades Autónomas a partir de los antiguos reinos. En resumen, la Constitución de 1812 es una pieza clave del nuevo edificio político-administrativo español contemporáneo.

Dentro de este edificio, nos vamos a centrar, primero, en la evolución histórica de Ayuntamiento y Diputaciones, dentro de las respectivas Provincias; y, en segundo lugar, en la problemática planteada actualmente a nivel Administración Local/Provincial: Ayuntamientos y Diputaciones.

---

1 Artola, Miguel, *La Monarquía de España*, Madrid (Alianza) 1999. Baltar Rodríguez, Juan Francisco: *Las Juntas de Gobierno en la Monarquía Hispánica (Siglos XVI-XVII)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998. Carretero Zamora, J. M., *Cortes, monarquía, ciudades. Las Cortes de Castilla a comienzos de la época moderna (1475-1515)*, Madrid (Siglo XXI) 1988. De Dios, Salustiano, *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982; De Dios, Salustiano, *Gracia, merced y patronato real. La Cámara de Castilla entre 1474 y 1530*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993. Escudero, J. A., *Administración y Estado en la España Moderna*, Valladolid, Universidad, 2002; Escudero, José Antonio: *Felipe II: El rey en el Despacho*, Madrid, Real Academia de la Historia, 2002. Fortea, J. I., *Las Cortes de Castilla y León bajo los Austrias. Una interpretación*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 2008. González Alonso, B., *Administración y administradores. Notas sobre la administración de Castilla en el periodo de formación del Estado Moderno*, Madrid, 1974; González Alonso, B., *Sobre el Estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen. Las Comunidades de Castilla y otros estudios, Madrid (Siglo XXI)*, 1981; González Alonso, B., *El Corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid (Instituto de Estudios Administrativos), 1970. Molas Ribalta, P., *La Monarquía española (siglos XVI-XVII)*, Madrid (Historia 16), 1990; Molas Ribalta, P., *Los gobernantes de la España Moderna*, Madrid (Actas), 2008. Sánchez, Dolores, *El deber de consejo en el Estado Moderno. Las Juntas “ad hoc” en España (1471-1665)*, Madrid, 1993 (Polifemo). Sánchez, Dolores, *Las Juntas ordinarias. Tribunales permanentes en la Corte de los Austrias*, Madrid, 1995.

## 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

### 1.1. DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. AYUNTAMIENTOS

Los Ayuntamientos en España hunden sus raíces cuando menos en la Edad Media; sin embargo, es a partir de comienzos de la contemporaneidad (1812) cuando se establece la configuración de estas células básicas administrativas; aunque obviamente en el texto constitucional deja abierta la posibilidad a nuevas demarcaciones, al establecer como obligatoria la existencia de Ayuntamientos en pueblos y comarcas a partir de 1 000 habitantes<sup>2</sup>.

Una de las novedades fundamentales en este campo es la ‘democratización’ introducida: Elecciones para todos los cargos entre los vecinos, frente a los tradicionales en manos de determinadas familias<sup>3</sup>. Se disponen una serie de medidas tendentes a que las elecciones sean abiertas y que no se apoderen de los Ayuntamientos las familias tradicionales que los venían ocupando, a ello apunta incluso la breve duración del cargo del Alcalde (un año); no pudiendo volver a presentarse a las dos inmediatas elecciones. Está claro que se tiende a romper las redes clientelares locales, impulsando la participación vecinal al introducir gran rotación en los cargos de Alcalde<sup>4</sup>. Al tiempo se aumentan las atribuciones de las Corporaciones Municipales, pero bajo la superior supervisión, en los aspectos económicos, de las Diputaciones: autonomía y control a partes iguales<sup>5</sup>.

Sin embargo, a partir de aquí, esta filosofía ‘democratizadora’, al menos participativa, se va perdiendo; es decir, las grandes familias tradicionales vuelven por sus fueros. La Constitución de 1837, pese a presentarse como progresista y como prolongación de la gaditana; por escueta y hasta ambigua permite indirectamente que se pueda volver al pasado; puesto que casi todo lo remite a una simple ley y reconoce *de facto* el voto censitario<sup>6</sup>. Notable paso atrás en el proceso participativo. Es significativo en este sentido, pese a la fuerte corriente ‘democratizadora’ de los años ‘40, que la conservadora Constitución de 1845 la hace suya al pie de la letra<sup>7</sup>.

---

2 Art. 310.

3 Art. 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

4 Art. 316. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

5 Art. 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

6 Art. 70. Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos, nombrados por los vecinos, a quienes la ley conceda este derecho.

7 Art. 73. Habrá en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho.

No es de extrañar pues que, aun bajo el texto constitucional de 1837, un sector del Partido Progresista, encarnado por Espartero, haga cuestión de estado el tema de la ‘democratización’ de los Ayuntamientos hasta provocar una especie de revolución, gracias a la cual se autoproclama Regente del Reino (minoría de Isabel II) desplazando de la Regencia a la su madre María Cristina de Borbón. Sin embargo, a pesar de todo el revuelo político, lo cierto es que Espartero no consigue, con la oposición incluso de parte de su mismo partido, y no digamos de los ultra conservadores (Partido Moderado), por los intereses que pretende remover, hacer aprobar una nueva ley de Ayuntamientos; sino que además tiene que abandonar, de forma violenta incluso (1843), la misma Regencia y Jefatura del Gobierno. Su pecado es intentar poner coto a los recobrados intereses de las minorías locales. La gobernanza de los Ayuntamientos se quedará así petrificada durante muchos años. Ni siquiera la progresista Constitución de 1869 – fruto de la Gloriosa Revolución que destrona el moderantismo (régimen censitario) de la Reina Isabel II (1868) – se atreve a enfrentarse con la democratización de los Ayuntamientos; lo que sí hace en otros ramos: libertad de prensa, etc. Lo deja todo en manos de futuras leyes<sup>8</sup>. Y en la misma línea, en este caso más coherente con su propia ideología, la Constitución conservadora de 1876, la cual estará vigente hasta la Segunda República (1931).

Es verdad que se publicará diversa normativa durante la Restauración sobre Ayuntamientos<sup>9</sup>; sin embargo el control caciquil seguirá imperando. Conocido es el intento de Maura de ‘revolución desde arriba’; o sea, la pretensión del ‘descuaje del caciquismo’ mediante la elaboración de una nueva ley más participativa; lo que no consigue debido a su mismo partido (Conservador), que tantos intereses creados tenía en los Ayuntamientos, pero también la oposición liberal<sup>10</sup>.

Aunque el general Primo de Rivera se presenta como un ‘cirujano de hierro’ para tratar de regenerar el país después del fracaso de los civiles (Maura), y pese a que consigue que se apruebe con rapidez un Estatuto Municipal (1924), el cual, sobre el papel, concedía a los Ayuntamientos ciertos instrumentos de ‘regeneración’. Sin embargo, el problema – tradicional – es que al chocar con los intereses creados no se consigue que llegue a entrar en vigor<sup>11</sup>.

---

8 Título VIII. De las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos.

9 Cfr. M.ª José Ramos Rovira: “La vida municipal durante la Restauración (1875-1923). *El caso cordobés*”. Posada Herrera y los orígenes del derecho administrativo español. Madrid. INAP.

10 Cristóbal Robles: *Antonio Maura, un político liberal*. Madrid, Biblioteca de Historia, CSIC. 1978 José Peña González: *Historia Política del Constitucionalismo español*. Dykinson, 2006.

11 En el preámbulo del Estatuto, promulgado por el dictador el 8 de abril de 1924, se decía que “el Estado para ser democrático ha de apoyarse en municipios libres” y se afirmaba el carácter autónomo de los municipios, por lo que podrían dotarse de sus propios regímenes de gobierno y mantener una gestión económica independiente del Estado central. En el articulado se establecía la elección democrática por sufragio universal de dos tercios de los concejales. Podrían votar los varones mayores de 23 años – rebajándose en dos años la edad de voto anterior – y las mujeres que reunieran determinados requisitos. Las localidades menores de 500 habitantes funcionarían en régimen de concejo abierto. También se preveía la creación de un cuerpo de secretarios municipales (...). Los ayuntamientos tendrían plena autonomía para desarrollar la política urbanística, de infraestructuras y de servicios, y en cuanto a la financiación el Estado les cedería determinados tributos y arbitrios. Por último, el Estatuto reguló detalladamente el crédito municipal y el recurso a los presupuestos extraordinarios.

Es la Constitución republicana (1931) la que realmente le da un vuelco legal a la Administración local en España en cuanto concede autonomía a los Ayuntamientos y democratiza la composición de las Corporaciones Municipales; puesto que las elecciones han de ser por 'sufragio universal, igual, directo y secreto'<sup>12</sup>.

## 1.2. DE LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL. LAS DIPUTACIONES<sup>13</sup>

La Constitución de 1812, con la creación de las Diputaciones, de facto establece a nivel provincial una cierta bicefalia o al menos reparto de funciones, distinguiendo los aspectos políticos de las funciones económicas; puesto que la presidencia de las mismas corresponde ciertamente al Jefe Superior (Jefe Político, Gobernador Civil), como representante del Gobierno; pero a las Diputaciones se les encomienda nada menos que 'promover la prosperidad'; o sea, el desarrollo económico incluido el control hacendístico de las Corporaciones Locales<sup>14</sup>.

Para tratar de evitar que determinados grupos se apoderen de la dirección de las Diputaciones se toman una serie de medidas como limitar el poder ser reelegido por dos veces consecutivas; tienen que pasar al menos cuatro años para poder volver a presentarse. Sin embargo, hay otras medidas que favorecen claramente a las élites, como la exigencia de que el candidato *'tenga lo suficiente para mantenerse con decencia'*. Exigencia de claro matiz censitario (restric-

---

12 Artículo 9.º Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia, y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto. Los Alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento. Artículo 10.º Las provincias se constituirán por los Municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político administrativos. En su término jurisdiccional entrarán los propios Municipios que actualmente las forman, salvo las modificaciones que autorice la ley, con los requisitos correspondientes. En las islas Canarias, además, cada isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo insular como Cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la ley asigne al de las provincias. Las islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico.

13 Pedro Carasa: "El significado histórico de las Diputaciones Provinciales". *Diputación Provincial de Valladolid, 1813-2013*. Valladolid, Diputación, 2013, pp. 27-48. Para el caso concreto de Valladolid Antonio de Anta Muñoz: "La Diputación Provincial de Valladolid de 1813 a 1875, ibidem, pp. 49-64; Helidoro Pastrana Morilla: "Política y gestión de la Diputación Vallisoletana en la Restauración y Dictadura (1875-1929)". Ibidem, pp. 65-81.

14 *Capítulo II. Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales*, Art. 324. El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas. Art. 325. En cada provincia, habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior. Art. 326. Se compondrá esta diputación del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las Cortes en lo sucesivo varíen este número como lo crean conveniente, o lo exijan las circunstancias, hecha que sea la nueva división de provincias de que trata el artículo 11. Art. 327. La diputación provincial se renovará cada dos años por mitad, saliendo la primera vez el mayor número, y la segunda el menor, y así sucesivamente. Art. 328. La elección de estos individuos se hará por electores de partido al otro día de haber nombrado los diputados de Cortes, por el mismo orden con que éstos se nombran. Art. 329. Al mismo tiempo y en la misma forma se elegirán tres suplentes para cada diputación. Art. 330. Para ser individuo de la diputación provincial se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, natural o vecino de la provincia con residencia a lo menos de siete años, y que tenga lo suficiente para mantenerse con decencia: y no podrá serlo ninguno de los empleados de nombramiento del Rey, de que trata el artículo 318. Art. 331. Para que una misma persona pueda ser elegida segunda vez, deberá haber pasado a lo menos el tiempo de cuatro años después de haber cesado en sus funciones. Art. 332. Cuando el jefe superior de la provincia no pudiese presidir la diputación, la presidirá el intendente, y en su defecto el vocal que fuere primer nombrado. Art. 333. La diputación nombrará un secretario, dotado de los fondos públicos de la provincia.

tivo); puesto que sólo una minoría (7 personas) muy ‘cualificada’ y asentada en la provincia puede llegar a formar parte de la Diputación<sup>15</sup>.

Por lo que hace a las competencias, aunque están redactadas de una forma difusa, precisamente por ello, las Diputaciones que realmente quieren ser activas, esto es, promover la prosperidad de las respectivas provincias, tienen muchos campos sobre los que actuar; entre otros, la importante y delicada tarea de repartir las contribuciones a pagar por cada Ayuntamiento, recaudar tributos, velar por la correcta utilización de los bienes públicos, responsabilidad de las obras públicas y desde luego el fomento de la agricultura, industria y comercio. No menos importante es el ‘*promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados*’, cuidar de la beneficencia e en Ultramar incluso promover la ‘conversión de los indios infieles’. Y por si fuera poco, y en clara colisión con el Jefe Político: ‘*Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia*’<sup>16</sup>.

Sin embargo, hay que anotar que la puesta en marcha de esta nueva maquinaria administrativa se retrasará, primero, a que se haga un nuevo diseño de la división provincial (1833) y luego a que se tome la decisión política de ponerlas en marcha (1836); en un momento, además, ciertamente muy crítico en España en todos los sentidos – ideológico, político, económico y social – en plena Guerra Carlista; de ahí que su efectividad se retrase bastante.

La nueva división provincial es muy importante desde luego para las Diputaciones, puesto que se trata del nuevo marco geo-histórico dentro del cual tiene que llevar a cabo sus funciones. Sin embargo, no nos vamos a detener en este punto, puesto que a otros corresponde su explicación. No obstante, algunos aspectos sí conviene tener en cuenta desde nuestra perspectiva<sup>17</sup>.

---

15 Cfr. Artículos 326-330.

16 Art. 335. Tocar a estas diputaciones: Primero. Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia. Segundo. Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos. Tercero. Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310. Cuarto. Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia, o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crean más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes. En Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la solución de las Cortes, podrá la diputación con expreso asenso del jefe de la provincia usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar y, finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación. Quinto. Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos. Sexto. Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas. Séptimo. Formar el censo y la estadística de las provincias. Octavo. Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren. Noveno. Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia. Décimo. Las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.

17 Para ver la evolución de la provincia de Valladolid, muy similar a tantas otras, puede verse a Antonio Sánchez Barrio: “La Provincia de Valladolid, historia abreviada de su territorio”. *Diputación Provincial de Valladolid, 1813-2013*. Valladolid, Diputación, 2013. pp. 11-26.



En noviembre de 1833, Javier de Burgos, ministro de Fomento, pone las bases para un Estado centralizado a partir de estructurar el territorio español (504 000 km<sup>2</sup>) en 49 provincias y 15 regiones. Las provincias van a recibir el nombre de sus respectivas capitales; excepto cuatro, que conservaron sus antiguas denominaciones: Navarra, con capital en Pamplona; Álava con Vitoria; Guipúzcoa con San Sebastián y Vizcaya con Bilbao<sup>18</sup>. División en 50 provincias<sup>19</sup> que sigue vigente en nuestros días<sup>20</sup> y cuya situación jurídica prácticamente apenas va a variar hasta la II República: Constitución de 1931.



MAPA N.º 1 – División Provincial de España por Javier de Burgos (1833)

La próxima constitución (1837) deja las cosas como están, y en todo caso abierta la cuestión remitiéndola a una simple ley<sup>21</sup>. Por su parte, la de 1845 copia casi literalmente la anterior.

Hay que esperar a la Constitución de 1869 (progresista) para que haya alguna novedad, aunque ciertamente tampoco muchas; puesto que de entrada, como las anteriores, remite a ley

18 En realidad parte de la división provincial llevada a cabo en 1822. Las novedades introducidas no son muchas. Se suprimen cuatro provincias y se hacen reestructuran las restantes. La división territorial de Javier de Burgos consta de 49 provincias. 43 de ellas se agrupaban en 11 regiones históricas; mientras que las 6 restantes de Canarias, Palma de Mallorca, Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya no se encuadraban en principio en ninguna región; sólo posteriormente pasarían a ser consideradas como regiones uniprovinciales Canarias, Baleares y Navarra; y pluriprovinciales las Vascongadas, que agrupan a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, elevando el número total de regiones a 15.

19 Las 49 de Javier de Burgos se convierten en las actuales 50 por el empeño de Primo de Rivera (1929) de subdividir Canarias en dos: Tenerife y Gran Canaria.

20 Martínez Díez, Gonzalo (S.J.): *Génesis histórica de la provincia de Burgos y sus divisiones administrativas*, Burgos, Editorial Aldecoa, 1983.

21 Título XI. De las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos. Art. 69. En cada provincia habrá una Diputación provincial, compuesta del número de individuos que determine la ley, nombrados por los mismos electores que los Diputados a Cortes. Art. 71. La ley determinará la organización y funciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos.

específica. Sí es verdad que introduce algunos principios de obligado cumplimiento como son publicidad, publicación de presupuestos, armonización de tributos con los del Estado y control en último término del Rey y/o Cortes<sup>22</sup>; lo que la conservadora Constitución de 1876 repite prácticamente al pie de la letra; es decir, que por lo que respecta a las Diputaciones hacia mediados del siglo XIX parece que hay acuerdo en lo fundamental, al menos a nivel constitucional, entre Conservadores y Liberales. Bien es verdad que luego las respectivas leyes provinciales sí introducen algunas variantes, pero tampoco sustanciales. Es sobre todo a través de las leyes electorales<sup>23</sup> cuando aparecen algunas novedades en cuanto a la composición de las mismas<sup>24</sup>.

En realidad la Constitución republicana de 1931, centrada en dar curso al régimen autonómico, por lo que se refiere tanto a los Ayuntamientos como a las Provincias prácticamente ni hace referencia y desde luego no al papel de las Diputaciones, que ni siquiera aparecen nombradas. Se debe entender, por lo tanto, que se deja todo abierto, como en las anteriores, a futuras leyes específicas. La verdad es que las novedades introducidas por la II República en este campo concreto apenas son relevantes.

## 2. EL ACTUAL RÉGIMEN LOCAL Y PROVINCIAL. AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

La actual crisis económica, entre otras múltiples consecuencias, ha puesto sobre la mesa el debate sobre la misma estructura del Estado: independentismo/federalismo/recentralización; pero también, por costos y duplicidad de funciones, la misma existencia de muchos Ayuntamientos pequeños y/o de las Diputaciones. Debate que sigue abierto, aunque parece que hay consenso, al menos teórico, en que es necesario reducir el número de Ayuntamientos. Otra cosa es cómo llevar la teoría a la praxis por razones políticas. Sin embargo, en cuanto a las Diputaciones el tema no está tan claro. Hay un debate muy abierto y controvertido por razones diversas, que trataremos de esclarecer, en sí tienen razón de ser o deben desaparecer después de que han aparecido las Comunidades Autónomas<sup>25</sup>.

---

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

23 Novedad importante introduce el Decreto del 9 de noviembre de 1868, tras el destronamiento de Isabel II, régimen del Sexenio Revolucionario, mediante el cual se aprueba el sufragio universal.

24 Véase, por ejemplo, la Ley Electoral del 20 de agosto de 1870, bajo la progresista Constitución de 1869.

25 Celso Almuiña: "El Modelo Autonómico en España". *Estados e Sociedades Ibéricas. Realizações e conflitos. Seculos XVIII-XX*. Cascais (Portugal), 1996, vol. 3, pp. 47-74.

## 2.1. MINIFUNDISMO Y DISFUNCIONALIDAD DE LOS AYUNTAMIENTOS

En cuanto al número de Ayuntamientos en España es claramente excesivo. Actualmente muchos de ellos están muy alejados de aquella cifra que la Constitución de 1812 cifraba como mínimo en torno a 1.000 habitantes para poder contar con Corporación Municipal propia. En España, para 47 millones de habitantes y medio millón de kilómetros cuadrados (504.645), existen actualmente más de 8.000 municipios (8.119). Solamente Castilla y León tiene 2.248, aunque sea la Comunidad más extensa (94.226 km<sup>2</sup>), pero con sólo 2,5 millones de habitantes. Los desequilibrios históricos se han ido acrecentando a partir de la segunda mitad del siglo XX debido a los importantes trasvases de población del campo a las ciudades. Es necesario, por lo tanto, suprimir, unir, coordinar esta especie de minifundismo municipalista; por otra parte, muy costoso, pero además ineficiente.

La actual Constitución (1978), por lo que respecta a los Ayuntamientos, establece para la composición de las Corporaciones Municipales que el voto sea universal, igual, libre, directo y secreto de todos los vecinos. Son los concejales los que eligen al Alcalde. Elección en segundo grado. Por otra parte, los Ayuntamientos gozan de plena personalidad jurídica<sup>26</sup> y autonomía en la gestión de sus recursos<sup>27</sup>.

En cuanto a las competencias<sup>28</sup>, que la ley atribuye a las actuales corporaciones locales, después de reconocer su papel básico<sup>29</sup>, son muchas (hasta excesivas), aunque no pocas obsoletas. Disfuncionalidad que se ha puesto de manifiesto en la medida que la financiación se ha reducido<sup>30</sup>. Desempeño además de funciones (servicios sociales y educativos) que no les corresponden estrictamente por ley; así como colisión con las Diputaciones y/o con los Gobiernos Autonómicos. Muy pocas son las competencias y/u obligaciones que sean en exclusi-

---

26 Artículo 140. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.

27 Artículo 142. La Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

28 Competencias. Artículo 25. Ley de Bases del Régimen Local, 7/1985, 2 de abril. B.O.E. 80, 3-IV-85.

29 Artículo 1.1. Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. Ley de Bases del Régimen Local, 7/1985.

30 Artículo 4. En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas: a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización; b) Las potestades tributaria y financiera; c) La potestad de programación o planificación; d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes; e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos; f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora; g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos; h) Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

va de las Corporaciones Locales. De ahí que, por afanes intervencionistas (controladores), los organismos superiores de alcance provincial sean muy propensos, cuando de competencias se trata, no de prestar servicios, a echar mano de la confusa legislación.

No cabe la menor duda que, aparte de definir competencias y dotarles de los recursos necesarios, paso previo es simplificar (reducir) el número de Ayuntamientos<sup>31</sup>. Una posible solución es el recurrir a organismos intermedios entre los Ayuntamientos y las Diputaciones; pero el peligro evidente es que se reduplicuen aún más la maraña de competencias y se engorde así la maquinaria administrativa.

Esos organismos intermedios podrían ser, que gozan también de la condición de Entidades Locales, las Comarcas<sup>32</sup>, Áreas Metropolitanas y Mancomunidad de Municipios<sup>33</sup>. De hecho ya se ha apelado tanto a la Mancomunidad de Municipios para prestar servicios comunes, imposibles de abordar individualmente, como a la comarcalización, por ejemplo, en educación y sanidad. Puede ser una buena fórmula siempre y cuando se reduzcan por abajo las administraciones municipales<sup>34</sup>. En otro caso, multiplicaríamos el problema.

Aparte de los aspectos cuantitativos (número de Ayuntamientos, presupuestos, personal, etc.), lentitud (burocratización, reduplicación de funciones) está el de la transparencia, que actualmente ha desatado especial hipersensibilidad entre la ciudadanía. Aspecto que únicamente dejamos apuntado, pero que tiene claras consecuencias de tipo político y sobre todo de credibilidad<sup>35</sup>.

---

31 Artículo 13.1. La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado.

32 En realidad ya aparecen en germen en la misma Constitución de 1812. También en la Constitución actual de 1987: "Artículo 141. (...) El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia". Véase para la actualidad la Ley 7/85, *Situación de las CCAA con Comarcas. Caso especial de Aragón*. Disposición adicional tercera. Competencias autonómicas en materia de régimen local. 3. La aplicación de esta Ley en la Comunidad Autónoma de Aragón se realizará teniendo en cuenta el régimen especial de organización institucional previsto en su Estatuto de Autonomía en materia de régimen local, en virtud del cual, la Comunidad Autónoma aplicará las competencias previstas en esta Ley en los distintos niveles de la administración con sujeción a la Constitución, al contenido básico de esta Ley y a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas. Disposición adicional sexta. *Comarcas*. Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales.

33 Artículo 3.2.

34 En este aspecto, se da la circunstancia que la actual Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la reducción del número de Ayuntamientos, uno de los objetivos del Gobierno, se quedaría en nada, ya que las fusiones serán voluntarias si así lo desea una "mayoría simple de cada uno de los plenos". El fracaso está servido, dada la resistencia de los pueblos a perder su Ayuntamiento.

35 Para este aspecto remitimos a la oficialista *Revista Democracia y Gobierno Local*, creada en 2002 específicamente por 19 diputaciones, cabildos y consejos insulares, y cuyo objetivo es ser un espacio de encuentro y de intercambio de experiencias para promover la mejora de los Gobiernos locales. Y más en concreto al número 15 (cuarto trimestre) del 2011: "Transparencia en los Gobiernos Locales".

## 2.2. DIPUTACIONES, DISPUTADAS<sup>36</sup>

No cabe duda que en España sobran Administraciones puesto que las reduplicaciones son evidentes. Hasta por cinco autoridades superpuestas, al menos, estamos gobernados los españoles: U. E. (Bruselas), Gobierno Central, Autonómicos, Diputaciones y Ayuntamientos. Sin duda debemos estar muy bien administrados. De esas cinco Administraciones en estos momentos son las Diputaciones provinciales las que más están en el punto de mira. Y una de las alternativas, que parece contar con bastantes seguidores, sería la supresión o al menos su reforma profunda. Sin embargo, el tema presenta varias caras y muchas aristas. Según la legislación vigente, por lo que se refiere a las Provincias su “gobierno y administración estará encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo”<sup>37</sup>.

Sin embargo, a las Diputaciones<sup>38</sup> les ha surgido un gran competidor con la creación de las *Comunidades Autónomas*<sup>39</sup>. Especialmente en aquellas Comunidades uniprovinciales en donde las competencias de las Diputaciones y la nueva Comunidad en la parte económico-administrativa se superponían casi en su totalidad<sup>40</sup>. En esos casos la solución más lógica ha sido suprimir las correspondientes Diputaciones; pero no así en las Comunidades grandes, en las forales y en las islas (cabildos), en donde la cuestión de la supresión tiene muchas otras implicaciones que, en casos, van más allá de las simplemente administrativas<sup>41</sup>.

---

36 Sobre la transparencia en los Gobiernos Locales y en concreto en las Diputaciones pueden verse: *Revista Democracia y Gobiernos Locales*, núm. 15 (2011): “Importancia de la transparencia en el sector público: El índice de Transparencia de las diputaciones”. Y el trabajo de Rafael Jiménez Asensio; Jesús Lizcano Álvarez y Manuel Villoria Mendieta: “La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro”.

37 Artículo 141. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.

38 Artículo 141. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. (...) El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo (...).

39 Título VIII. De la Organización Territorial del Estado. Capítulo primero. Principios generales. Artículo 137. El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

40 Artículo 9. 1. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales que se constituyan, la Diputación Provincial quedará integrada en ellas (...). 2. Las Comunidades Autónomas uniprovinciales tendrán además el carácter de Corporación representativa a que se refiere el artículo 141.2 de la Constitución.

41 España, tras definirse como un estado social y democrático de derecho y la monarquía parlamentaria como forma de gobierno, la mayor novedad que diseña la actual Constitución (1978) es sin duda el partir de la autonomía política como forma de Organización Territorial del Estado; o sea, compatibilizar la indivisibilidad de la Nación con la existencia de Comunidades Autónomas. De esta forma, la España actual aparece organizada horizontalmente (territorial) no desde los tradicionales criterios unitarios (único poder central) sino desde principios políticos pluralistas (varios centros de poder) en 17 Comunidades Autónomas y dos ciudades (Ceuta y Melilla) con estatuto especial. Como primera aproximación, el cuadro adjunto pretende ofrecer, por orden alfabético, tres variables de cierto interés: número de provincias en que se subdivide cada región, superficie y población.

En cuanto al marco legal actual, las Diputaciones pasan a depender en gran medida de las Comunidades Autónomas: “Las Diputaciones Provinciales podrán asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración Autónoma en el territorio de la provincia, en los términos que los Estatutos y dichas Leyes establezcan”<sup>42</sup>. Y, de acuerdo con ello, el grado competencial<sup>43</sup> depende en gran medida – no exclusivamente – de los Estatutos de las respectivas Autonomías; lo cual introduce una primera diferenciación.

Sin embargo, por razones históricas o geográficas<sup>44</sup> existen legalmente dos tipos especiales de administraciones provinciales/locales: la que podemos llamar general (mayoría de las provincias) y la del País Vasco, en que existen Diputaciones especiales (forales)<sup>45</sup>

Región	Provincias	Superficie/km <sup>2</sup>	Población (2011)
1 – Asturias	1	10.565	1.081.487 (2,29%)
2 – Andalucía	8	87.267	8.424.102 (17,85%)
3 – Aragón	3	47.669	1.349.293 (2,85%)
4 – Baleares	1	5.014	1.113.114 (2,36%)
5 – Canarias	2	7.273	2.184.606 (4,50%)
6 – Cantabria	1	5.289	593.121 (1,26%)
7 – Castilla y León	9	94.147	2.795.422 (5,92%)
8 – Castilla-La Mancha	5	79.230	2.115.334 (4,40%)
9 – Cataluña	4	31.930	7.539.618 (15,98%)
10 – Extremadura	2	41.602	1.109.367 (2,35%)
11 – Galicia	4	29.434	2.558.463 (5,42%)
12 – Madrid	1	7.995	2.795.422 (5,92%)
13 – Murcia	1	11.317	6.489.680 (13,75%)
14 – Navarra	1	10.421	642.050 (1,36%)
15 – País Vasco	3	7.261	2.184.606 (4,63%)
16 – La Rioja	1	5.034	322.955 (0,68%)
17 – Valencia	3	23.305	5.117.190 (10,84%)
Ceuta	1	19	82.000 (0,17%)
Melilla	1	13	78.476 (0,16%)
Total (17+2)	52	505.990	47.000.000 (100,00%)

42 Título II. Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales. Artículo 5.1 y 3. Ley 12/1983, 14, octubre. B.O.E. 15 de octubre de 1983.

43 Capítulo II. Competencias. Artículo 36. Ley 7/85, de 2 de abril.

44 Sin embargo, pese a la insularidad, en Baleares no existen el régimen de cabildos, uno por isla, como en Canarias. Artículo 40. 3. Los Consejos Insulares de las Islas Baleares, a los que son de aplicación las normas de esta ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta ley y las que les correspondan, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares.

45 Capítulo III. Regímenes especiales. Artículo 39. Los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, las disposiciones de la presente Ley les serán de aplicación con carácter supletorio. Artículo 40. Las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la foral de Navarra asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones provinciales. Se exceptúa la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en los términos de su Estatuto propio.

y en las Islas Canarias los Cabildos<sup>46</sup> y Baleares; aunque aquí la legislación general de las Diputaciones es aplicable a los Cabildos y Consejos insulares<sup>47</sup>.

Para valorar cuantitativamente el problema necesitaríamos saber exactamente los presupuestos de cada una y el número de empleados que trabajan para las 38 Diputaciones de régimen general, más las Forales y respectivos Cabildos (Canarias) y Consejos Insulares (Baleares). Efectivamente, lo que parece evidente es que hay reduplicación de funciones a partir de la creación de las Comunidades Autónomas (1978). Éstas han asumido todo un conjunto de competencias intermedias entre los niveles provinciales y estatales. La mejor prueba de invasión y/o superposición competencial por parte de los nuevos gobiernos autonómicos es que las Diputaciones han sido suprimidas/absorbidas por las Comunidades Autónomas uniprovinciales (6). La cuestión es: ¿Pueden las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, especialmente las muy extensas, sustituir ventajosamente el nicho de las Diputaciones?

En principio no tendrían por qué surgir problemas mayores en el traspaso de competencias y personal; pero se da una primera suspicacia: El resultado ¿no sería apuntalar una mayor centralización regional? Este paso supondría de facto decir adiós a la histórica administración provincial, muy consolidada en España, en favor de una mayor centralización. Las provincias (Diputaciones) tendrían que rendirse, al menos administrativamente, ante las Comunidades Autónomas; o sea, sumisión del ámbito provincial ante el regional.

La simple supresión de las Diputaciones conlleva, pues, no sólo una vertiente administrativa; sino también otras complejas implicaciones fundamentalmente políticas y hasta constitucionales por lo que se refiere a los Cabildos insulares canarios y sobre todo a las Diputaciones forales del País Vasco.

En principio, no tanto por la original estructura insular – cabildos, consejos insulares – sin olvidarnos del proyecto catalán de sustituir las provincias (4) por veguerías (7); pero, y sobre todo, por la particular situación político-administrativa del País Vasco en donde las tres Diputaciones Forales tienen atribuciones especiales – incluida la importantísima de recaudar impuestos – y por su misma constitución: Elección directa. Por esta razón, es en el País Vasco en donde el gobierno autonómico tiene menos competencias en comparación con sus homólogos del resto de España.

---

46 Artículo 41. 1. Los Cabildos Insulares Canarios, como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, se rigen por las normas contenidas en la disposición adicional decimocuarta de esta ley y supletoriamente por las normas que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias. 2. En el Archipiélago Canario subsisten las mancomunidades provinciales interinsulares exclusivamente como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales. Integran dichos órganos los Presidentes de los Cabildos insulares de las provincias correspondientes, presidiéndolos el del Cabildo de la Isla en que se halle la capital de la provincia. 3. Los Consejos Insulares de las Islas Baleares, a los que son de aplicación las normas de esta ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta ley y las que les correspondan, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares.

47 Artículo 10. Lo dispuesto por esta ley, en relación con las Diputaciones Provinciales, será aplicable a los Cabildos y Consejos Insulares y otras Corporaciones de carácter representativo a que se refiere el artículo 141.2, de la Constitución; no siendo, sin embargo, aplicable a los Consejos Insulares lo dispuesto en el artículo anterior.

Por ello, la supresión de sus Diputaciones supondría una modificación sustancial de su estructura política y no únicamente administrativa. Además, la supresión de estas Diputaciones afectaría directa y sustancialmente al Estatuto Vasco; incluida la correlación de fuerzas políticas. Desde luego más poder a los autonomistas-nacionalistas (Gobierno). ¿Estarían dispuestos los vascos, quiero decir las Diputaciones, a aceptar su desaparición? ¿Sería conveniente suprimir, por ejemplo, la Diputación de Álava, que sirve de contrapeso político a las otras dos? La otra alternativa sería respetar estas Diputaciones únicamente en el País Vasco. En se caso, ¿Sería conveniente introducir nuevas diferencias en el aparato administrativo español?

Algo similar, aunque distinto, sucedería en Cataluña; puesto que especialmente la Diputación de Barcelona ha jugado históricamente un papel nacionalista de primer orden. No creo que los barceloneses (burguesía catalana) estén dispuestos a ello. Aparte de querer basar la Administración local más a partir de comarcas (Veguerías) que de los actuales Ayuntamientos.

De todo ello se deduce que la propuesta de la desaparición de las Diputaciones no es tan simple como parece, porque tienen muchas otras implicaciones. Habría que comenzar a remover (simplificar) el edificio administrativo desde su misma base: suprimir y/o concentrar Ayuntamientos para constituir nuevas entidades locales capaces de hacer frente e inmediata a los problemas hoy planteados a los ciudadanos. En este sentido las Comarcas, con el establecimiento de la consiguiente cabecera comarcal – tarea no fácil – podría ser una buena solución. Y de hecho ya funcionan para algunos servicios, especialmente en las áreas de educación, sanidad, justicia, etcétera.

Si se partiese de entidades locales fuertes y autosuficientes, desde un punto de vista administrativo, las Diputaciones sobrarían. Las Comunidades Autónomas podrían, máxime con los medios actuales, atender debidamente a las nuevas corporaciones locales. Pero, como queda dicho, las implicaciones de la supresión de las Diputaciones van bastante más allá en determinados casos.

El problema mayor, aparte de las fuertes resistencias de los pueblos a perder ‘sus’ Ayuntamientos históricos<sup>48</sup>, los Gobiernos autónomos por perder competencias<sup>49</sup> y muchos políticos por preocupaciones electorales<sup>50</sup>; están también las implicaciones político-administrativas especialmente en el País Vasco. No tanto en las Canarias en que debido a la insularidad (7 islas), cada una podía seguir conservando su Cabildo con las mismas atribuciones de las Diputaciones. Simple cambio de nombre. Pero sí en el País Vasco, con sus Diputaciones Forales, en donde se chocaría con resistencias historicistas, administrativas y desde luego políticas; aunque no precisamente

---

48 El recurso, pendiente, ante el Tribunal Constitucional está promovido nada menos que por 2.400 municipios españoles, los cuales, pese a ser la mayoría, municipios de menos de 20.000 habitantes, suman más de 15 millones de habitantes. En España hay actualmente 8.117 municipios y casi el 80% tiene menos de 20.000 habitantes, que serían los más afectados por la nueva ley.

49 Por razones más o menos similares han presentado recursos ante el Tribunal Constitucional los Gobiernos de Andalucía, Cataluña, Canarias y Asturias, así como por los Parlamentos de Extremadura, Cataluña, Andalucía, Navarra.

50 También se han sumado a pedir la anticonstitucionalidad 130 diputados de fuerzas políticas distintas.



por parte del Gobierno Autónomo Vasco; el cual en ese caso vería reforzado su papel, puesto que en estos momentos se halla en buena medida limitado por el fuerte papel de sus Diputaciones, lo que no ocurre en el resto del territorio nacional.

Desde un punto de vista legal, la *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, que ha sido aprobada el 2 de enero del 2014<sup>51</sup>, acaba de sufrir (mayo del 2014) un serio revés ante el Consejo de Estado; cuyo informe es preceptivo, pero no obligatorio, porque “existen fundamentos jurídicos suficientes” en relación con la Autonomía Local, según Bases del Régimen Local. Si este es un serio varapalo para la Ley, mayor sería, por ser de obligado cumplimiento, si el Tribunal Constitucional, que en principio ha aceptado a trámite el analizar la constitucionalidad de la ley, vetase algunos artículos claves.

Las razones del Consejo de Estado para posicionarse en contra son que existen fundamentos jurídicos suficientes para que los afectados planteen conflicto en defensa de la autonomía local”, en primer lugar por lo se refiere al nuevo papel que se les asigna a las Diputaciones, porque “podrán coordinar” la prestación de servicios básicos con respecto a los Ayuntamientos pequeños “si éstos no justifican que pueden hacerlo a un coste más bajo que la entidad provincial”; en la práctica una especie “derecho de veto” por parte de las Diputaciones, lo cual “priva a los municipios de cualquier capacidad de decisión”. Incluso porque se recortan derechos a las minorías al conceder mucha más capacidad ejecutiva a la Junta de Gobierno, obviamente constituidas por las respectivas mayorías y en concreto por su cabeza, el Alcalde<sup>52</sup>. Otro de los puntos discutibles es que con esta reforma se “recortan servicios a los ciudadanos”; eso dependerá de los medios disponibles y la eficacia en su administración<sup>53</sup>.

Ante el malestar desencadenado algunos Gobiernos autonómicos, incluso del mismo color político del Gobierno, se han negado a poner en marcha la nueva Ley<sup>54</sup>. No cabe duda que resulta difícil ponerle el cascabel al gato; o sea, llevar la necesaria reforma a la praxis. De nuevo la dialéctica Ayuntamientos/Diputaciones se ha vuelto a poner de evidencia. Así la ‘inaplazable’ reforma sigue pendiente.

---

51 Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, aprobada por todas las fuerzas conservadoras (PP, PNV y UPN), salvo CIU, por razones ‘independentistas’; mientras que el resto de partidos se han posicionado en contra.

52 Otro de los puntos polémicos, la posibilidad de que la Junta de Gobierno Local adopte las decisiones fundamentales de un municipio privando al Pleno de todo margen de maniobra.

53 Bajo esa excusa, no hay que olvidarse de argumentos más prosaicos de oposición. La primera protesta frente a la ley se produjo por ‘razones’ muy poco espirituales o democráticas, ha sido el tope salarial de concejales y especialmente de los Alcaldes, muchos de los cuales ganan más que el mismo Presidente del Gobierno. Durante la tramitación parlamentaria los grupos pactaron varias subidas del tope máximo, incluso cuando la ley ya aprobada; lo que obligó al Gobierno a aclarar que los sueldos podrían ir en escala decreciente desde los 100.000€ anuales y no de 71.000€, como se entendía en principio por los encargados del control de legalidad (Secretarios e Interventores).

54 De momento las Comunidades Autónomas, gobernadas por el PP, como Galicia (Feijoo) Castilla y León (J.V. Herrera).

## CONCLUSIONES

La Administración española se ha desarrollado históricamente siempre por adición (suma) nunca por resta (reducción) de escalones administrativos.

La creación de las Comunidades Autónomas, a partir de la Constitución de 1978, ha venido a crear un nivel político-administrativo más intermedio entre las Diputaciones y el Gobierno.

Con la incorporación de España a la Unión Europea (1986) y la creciente asunción por parte de ésta de más competencias (¿60%?), tenemos que superponer un peldaño político-administrativo más que corona de momento el edificio político-administrativo español.

A comienzos del siglo XXI, los ciudadanos españoles tenemos que sostener y estar sometidos (gobernados) hasta por cinco/seis administraciones distintas: Municipios, Comarcas, Diputaciones Provinciales, Comunidades Autónomas, Gobierno Central y Bruselas (UE). Suficiente.

Con tal número de Administraciones, falta de delimitación de competencias (interferencias), burocratización, costes, etcétera el resultado es que los españoles estamos 'mal administrados' por la existencia precisamente de excesivas Administraciones superpuestas.

Del problema, agravado por la crisis, es consciente la mayor parte tanto de los gobernados (ciudadanos) como de los gobernantes (políticos). Pese a que el tema está sobre el tapete (debate) y todos parecen estar de acuerdo en necesidad de simplificación (reducción del número y niveles administrativos); sin embargo, el hacer frente a la reducción de Ayuntamientos, sea por supresión y/o agrupamientos, y la redefinición y/o supresión de las Diputaciones provinciales no resulta tarea fácil por los múltiples intereses cruzados de tipo histórico, ideológico-político, económico, social, gremial, cultural y hasta vivencial.

Y, no obstante, es preciso que alguien, con visión de Estado, tiene que ponerle el cascabel al gato: reformar este insostenible, caro, lento y poco eficaz sistema político-administrativo español.

## ANEXOS

### LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES.

#### 1. CONSTITUCIÓN DE 1812

##### CAPÍTULO I. DE LOS AYUNTAMIENTOS

Art. 309. *Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.*

Art. 310. *Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.*

Art. 311. *Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.*

Art. 312. *Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.*

Art. 313. *Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.*

Art. 314. *Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.*

Art. 315. *Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno se mudará todos los años.*

Art. 316. *El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.*

Art. 317. *Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.*

Art. 318. *No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.*

Art. 319. *Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.*

Art. 320. *Habrá un secretario en todo ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común.*

*Art. 321. Estará a cargo de los ayuntamientos: Primero. La policía de salubridad y comodidad. Segundo. Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público. Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran. Cuarto. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva. Quinto. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos que se paguen de los fondos del común. Sexto. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban. Séptimo. Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. Octavo. Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe. Noveno. Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.*

*Art. 322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.*

*Art. 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.*

## **CAPÍTULO II. DEL GOBIERNO POLÍTICO DE LAS PROVINCIAS Y DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES**

*Art. 324. El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.*

*Art. 325. En cada provincia. Habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior.*

*Art. 326. Se compondrá esta diputación del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las Cortes en lo sucesivo varíen este número como lo crean conveniente, o lo exijan las circunstancias, hecha que sea la nueva división de provincias de que trata el artículo 11.*

*Art. 327. La diputación provincial se renovará cada dos años por mitad, saliendo la primera vez el mayor número, y la segunda el menor, y así sucesivamente.*

*Art. 328. La elección de estos individuos se hará por electores de partido al otro día de haber nombrado los diputados de Cortes, por el mismo orden con que éstos se nombran.*

*Art. 329. Al mismo tiempo y en la misma forma se elegirán tres suplentes para cada diputación.*

*Art. 330. Para ser individuo de la diputación provincial se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, natural o vecino de la provincia con residencia a lo menos de siete años, y que tenga lo suficiente para mantenerse con decencia: y no podrá serlo ninguno de los empleados de nombramiento del Rey, de que trata el artículo 318.*

*Art. 331. Para que una misma persona pueda ser elegida segunda vez, deberá haber pasado a lo menos el tiempo de cuatro años después de haber cesado en sus funciones.*

*Art. 332. Cuando el jefe superior de la provincia no pudiere presidir la diputación, la presidirá el intendente, y en su defecto el vocal que fuere primer nombrado.*

*Art. 333. La diputación nombrará un secretario, dotado de los fondos públicos de la provincia.*

*Art. 334. Tendrá la diputación en cada año a lo más noventa días de sesiones distribuidas en las épocas que más convenga. En la Península deberán hallarse reunidas las diputaciones para el primero de marzo, y en Ultramar para el primero de junio.*

*Art. 335. Tocarà a estas diputaciones: Primero. Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia. Segundo. Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos. Tercero. Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310. Cuarto. Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia, o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crean más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes. En Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la solución de las Cortes, podrá la diputación con expreso asenso del jefe de la provincia usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar y, finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación. Quinto. Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos. Sexto. Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas. Séptimo. Formar el censo y la estadística de las provincias. Octavo. Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren. Noveno. Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia. Décimo. Las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.*

*Art. 336. Si alguna diputación abusare de sus facultades, podrá el Rey suspender a los vocales que la componen, dando parte a las Cortes de esta disposición y de los motivos de ella para la de terminación que corresponda: durante la suspensión entrarán en funciones los suplentes.*

*Art. 337. Todos los individuos de los ayuntamientos y de las diputaciones de provincia, al entrar en el ejercicio de sus funciones, prestarán juramento, aquéllos en manos del jefe político, donde le hubiere, o en su defecto el alcalde que fuere primer nombrado, y éstos en las del jefe superior de la provincia, de guardar la Constitución política de la Monarquía española, observar las leyes ser fieles al Rey Y cumplir religiosamente las obligaciones de su cargo.*

## **2. DIVISIÓN PROVINCIAL DE 1833 (JAVIER DE BURGOS), POR REAL DECRETO DE 30 DE NOVIEMBRE DE 1833**

*Aunque no retrata de un texto obviamente constitucional; sin embargo, la división de Javier de Burgos en 49 provincias (1833) ha permanecido prácticamente intacta desde entonces hasta nuestros días. En principio partió de 43 provincias incluyendo su pertenencia en 11 regiones históricas; en tanto que las 6 restantes de Canarias, Palma de Mallorca, Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya fueron nombradas de manera independiente y sólo en décadas posteriores a la entrada en vigor del Decreto pasarían a ser consideradas a nivel práctico también como regiones (de carácter uniprovincial en el caso de Canarias, Baleares y Navarra; de carácter pluriprovincial en el caso de Vascongadas agrupando a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya), elevando el número total de regiones a 15.*

*De esta manera, el decreto de Javier de Burgos adscribía, de forma intencionada, un nivel superior al provincial, al hacer referencia expresa de varias provincias a un ente definido, con independencia de si a tal ente supraprovincial se le atribuían funciones administrativas.*

*Tal situación jurídica se mantuvo con la Constitución Española de 1931, dando paso ya a su constitucionalización y, por ende, prosiguen, como tales regiones constitucionales a lo largo del proceso histórico subsiguiente.*

## **3. CONSTITUCIÓN DE 1837**

### **TÍTULO XI. DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y LOS AYUNTAMIENTOS**

*Art. 69. En cada provincia habrá una Diputación provincial, compuesta del número de individuos que determine la ley, nombrados por los mismos electores que los Diputados a Cortes.*

*Art. 70. Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos, nombrados por los vecinos, a quienes la ley concede este derecho.*

*Art. 71. La ley determinará la organización y funciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos.*

#### 4. CONSTITUCIÓN DE 1845

##### TÍTULO XI. DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y AYUNTAMIENTOS.

Art. 72. *En cada provincia habrá una Diputación provincial, elegida en la forma que determine la ley y compuesta del número de individuos que ésta señale.*

Art. 73. *Habrán en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho.*

Art. 74. *La ley determinará la organización y atribuciones de las Diputaciones y de los Ayuntamientos, y la intervención que hayan de tener en ambas Corporaciones los delegados del Gobierno*

#### 5. PROYECTO CONSTITUCIONAL DE 1856

##### TÍTULO XI. DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y DE LOS AYUNTAMIENTOS

Art. 74. *En cada provincia habrá una Diputación compuesta del número de Individuos que determine la ley, nombrados por los mismos electores que los Diputados a Cortes.*

*Estas Corporaciones entenderán en todos los negocios de interés peculiar de las respectivas provincias, y en los municipales que determinen las leyes.*

Art. 75. *Para el gobierno interior de los pueblos no habrá más que Ayuntamientos, compuestos de alcaldes y regidores, nombrados unos y otros directa e inmediatamente por los vecinos que paguen contribución directa para los gastos generales, provinciales o municipales, en la cantidad que, conforme a la escala de población, establezca la ley.*

Art. 76. *La ley determinará la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos.*

Art. 77. *Los Ayuntamientos formarán las listas electorales para Diputados a Cortes, y las rectificarán las Diputaciones provinciales, con intervención precisa del Gobernador civil, dentro de los términos y con arreglo a los trámites que prescribe la ley.*

*Los individuos de estas Corporaciones y los funcionarios públicos de todas clases que cometan abusos, faltas o delitos en la formación de las listas o en cualquier otro acto electoral, podrán ser acusados por acción popular, y juzgados sin necesidad de autorización del Gobierno.*

*Las listas electorales serán permanentes.*

#### 6. CONSTITUCIÓN DE 1869

##### TÍTULO II. DE LOS PODERES PÚBLICOS

Art. 32. *La soberanía reside esencialmente en la Nación, de la cual emanan todos los poderes.*

Art. 33. *La forma de gobierno de la Nación Española es la Monarquía.*

Art. 34. *La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las leyes.*

Art. 35. *El Poder ejecutivo reside en el Rey, que lo ejerce por medio de sus Ministros.*

Art. 36. *Los Tribunales ejercen el poder judicial.*

Art. 37. *La gestión de los intereses peculiares de los pueblos y de las provincias corresponde respectivamente a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, con arreglo a las leyes.*

## TÍTULO VIII. DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y AYUNTAMIENTOS

Art. 99. *La organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes. Estas se ajustarán a los principios siguientes:*

- 1.º. *Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas Corporaciones.*
- 2.º. *Publicidad por las sesiones de unas y otras dentro de los límites señalados por la ley.*
- 3.º. *Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes de las mismas,*
- 4.º. *Intervención del Rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes; y*
- 5.º. *Determinación de sus facultades en materia de impuestos a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.*

## 7. PROYECTO FEDERAL DE 1873

### TÍTULO III. DE LOS PODERES PÚBLICOS

Art. 39.º. *La forma de gobierno de la Nación española es la República federal.*

Art. 40.º. *En la organización política de la Nación española todo lo individual es de la pura competencia del individuo; todo lo municipal es del Municipio; todo lo regional es del Estado, y todo lo nacional es de la Federación.*

Art. 41.º. *Todos los poderes son electivos, amovibles y responsables.*

Art. 42.º. *La soberanía reside en todos los ciudadanos, y se ejerce en representación suya por los organismos políticos de la República constituida por medio de sufragio universal.*

Art. 43.º. *Estos organismos son:*

- \_ El Municipio.
- \_ El Estado regional.
- \_ El Estado federal o Nación.

*La soberanía de cada organismo reconoce por límites los derechos de la personalidad humana. Además, el Municipio reconoce los derechos del Estado, y el Estado los derechos de la Federación.*

Art. 44.º. *En África y en Asia posee la República española territorios en que no se han desarrollado todavía suficiente los organismos políticos y, por tanto, se regirán por leyes especiales, destinadas a implantar allí los derechos naturales del hombre y procurar una educación humana y progresiva.*

### TÍTULO XIII. DE LOS ESTADOS

Art. 92.º. *Los Estados tienen completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación.*



*Art. 93.º. Los Estados tienen la facultad de darse una Constitución política, que no podrá en ningún caso contradecir a la presente Constitución.*

*Art. 94.º. Los Estados nombran sus Gobiernos respectivos y sus asambleas legislativas por sufragio universal.*

*Art. 95.º. En la elección de los Gobiernos, de los legisladores y de los empleados de los Estados no podrá nunca intervenir ni directa ni indirectamente el Poder federal.*

*Art. 96.º. Los Estados regirán su política propia, su industria, su hacienda, sus obras públicas, sus caminos regionales, su beneficencia, su instrucción y todos los asuntos civiles y sociales que no hayan sido por esta Constitución remitidos al Poder federal.*

*Art. 97.º. Los Estados podrán levantar empréstitos y emitir deuda pública para promover su prosperidad interior.*

*Art. 98.º. Los Estados tendrán obligación de conservar un Instituto de segunda enseñanza por cada una de las actuales provincias y la facultad de fundar las Universidades y escuelas especiales que estimen conveniente.*

*Art. 99.º. Los Estados no podrán legislar ni contra los derechos individuales, ni contra la forma republicana, ni contra la unidad y la integridad de la Patria, ni contra la Constitución federal.*

*Art. 100.º. Los Estados regularán a su arbitrio, y bajo sus expensas, su organización territorial.*

*Art. 101.º. Los Estados no podrán mantener más fuerza pública que la necesaria para su política y seguridad interior.*

*La paz general de los Estados se halla garantizada por la Federación, y los poderes federales podrán distribuir la fuerza nacional a su arbitrio, sin necesidad de pedir consentimiento alguno a los Estados.*

*Los Estados no podrán jamás apelar a la fuerza de las armas unos contra otros, y tendrán que someter sus diferencias a la jurisdicción del Tribunal Supremo federal.*

*Cuando un Estado o parte de él se insurreccione contra los poderes públicos de la Nación pagará los gastos de la guerra.*

*Los Estados constituirán sus Poderes con entera libertad, pero con analogía al tipo federal, y dividiéndolos en los tres fundamentales de legislativo, ejecutivo y judicial.*

*Art. 102.º. Los Estados sujetarán sus Constituciones respectivas al juicio y sanción de las Cortes federales, que examinarán si están respetados o no en ellas los derechos de la personalidad humana, los límites de cada Poder y los preceptos de la Constitución federal.*

*Art. 103.º. Los ciudadanos de cada Estado gozarán de todos los derechos unidos al título de ciudadano en todos los otros Estados.*

*Art. 104.º. Ningún nuevo Estado será erigido o formado en la jurisdicción de otro Estado.*

*Art. 105.º. Ningún nuevo Estado será formado de la reunión de dos o más estados sin el consentimiento de las Cortes de los Estados interesados y sin la sanción de las Cortes federales.*

#### TÍTULO XIV. DE LOS MUNICIPIOS

Art. 106.º. Los Municipios tienen en todo lo municipal autonomía administrativa, económica y política. Los Municipios nombrarán por sufragio universal sus gobiernos o sus alcaldes, que ejercerán el Poder ejecutivo municipal.

Nombrarán también por sufragio universal sus Ayuntamientos, que darán reglas sobre los asuntos municipales.

Nombrarán por sufragio universal sus jueces, que entenderán en las faltas y en los juicios verbales y actos de conciliación.

Art. 107.º. Los alcaldes y Ayuntamiento darán cuenta de sus gastos al concejo, o común de vecinos, en la forma que ellos mismos establezcan.

Art. 108.º. Los alcaldes y Ayuntamientos no podrán ser separados sino por sentencia de Tribunal competente, ni sustituido sino por sufragio universal.

Las Constituciones de los Estados pondrán en poder de los Municipios la administración de la justicia civil y criminal que les competa, la policía de orden y de seguimiento y de limpieza.

Los caminos vecinales, las calles, las veredas, los hospitales y demás institutos de beneficencia local.

Las rentas, los fondos, los medios de crédito necesarios para llevar a ejecución todos estos fines.

Las Constituciones de los Estados deben exigir de todo Municipio:

Que sostengan escuelas de niños y de adultos, dando la instrucción primaria gratuita y obligatoria.

Art. 109.º. Si los Ayuntamientos repartieran desigualmente la contribución o la exigieran a un ciudadano en desproporción con sus haberes, habrá derecho de alzada a las asambleas de los Estados y de denuncia criminal ante los Tribunales de distrito.

### 8. CONSTITUCIÓN DE 1876

#### TÍTULO X. DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y DE LOS AYUNTAMIENTOS

Artículo 82. En cada provincia habrá una Diputación provincial, elegida en la forma que determine la ley y compuesta del número de individuos que ésta señale.

Artículo 83. Habrá en los pueblos alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho.

Artículo 84. La organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes. Estas se ajustarán a los principios siguientes:

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

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

Tercero. Intervención del Rey, y, en su caso, de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes.

*Y cuarto. Determinación de sus facultades en materia de impuestos, a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.*

## **9. CONSTITUCIÓN REPUBLICANA DE 1931**

### *TÍTULO PRIMERO. ORGANIZACIÓN NACIONAL*

*Artículo 8.º. El estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía.*

*Los territorios de soberanía del norte de África se organizarán en régimen autónomo en relación directa con el Poder central.*

*Artículo 9.º. Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia, y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto.*

*Los Alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento.*

*Artículo 10. Las provincias se constituirán por los Municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político administrativos.*

*En su término jurisdiccional entrarán los propios Municipios que actualmente las forman, salvo las modificaciones que autorice la ley, con los requisitos correspondientes.*

*En las islas Canarias, además, cada isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo insular como Cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la ley asigne al de las provincias.*

*Las islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico.*

*Artículo 11. Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el art. 12. En ese Estatuto podrán recabar para sí, en su totalidad o parcialmente, las atribuciones que se determinen en los artículos 15, 16 y 18 de esta Constitución, sin perjuicio, en el segundo caso, de que puedan recabar todas o parte de las restantes por el mismo procedimiento establecido en este Código fundamental.*

*La condición de limítrofe no es exigible a los territorios insulares entre sí.*

*Una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización Político administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.*

*Artículo 12. Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones:*

a) *Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región.*

b) *Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años.*

c) *Que lo aprueben las Cortes.*

*Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional, sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los artículos 15 y 16.*

#### *TÍTULO VI. GOBIERNO*

*Artículo 86. El Presidente del Consejo y los Ministros constituyen el Gobierno.*

*Artículo 87. El Presidente del Consejo de Ministros dirige y representa la política general del Gobierno. Le afectan las mismas incompatibilidades establecidas en el artículo 70 para el Presidente de la República.*

*A los Ministros corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes departamentos ministeriales.*

*Artículo 88. El Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo, podrá nombrar uno o más Ministros sin cartera.*

*Artículo 89. Los miembros del Gobierno tendrán la dotación que determinen las Cortes.*

*Mientras ejerzan sus funciones, no podrán desempeñar profesión alguna, ni intervenir directa o indirectamente en la dirección o gestión de ninguna empresa ni asociación privada.*

*Artículo 90. Corresponde al Consejo de Ministros, principalmente, elaborar los proyectos de ley que haya de someter al Parlamento; dictar decretos; ejercer la potestad reglamentaria, y deliberar sobre todos los asuntos de interés público.*

*Artículo 91. Los miembros del Consejo responden ante el Congreso: solidariamente de la política del Gobierno, e individualmente de su propia gestión ministerial.*

*Artículo 92. El Presidente del Consejo y los Ministros son, también, individualmente responsables, en el orden civil y en el criminal, por las infracciones de la Constitución y de las leyes.*

*En caso de delito, el Congreso ejercerá la acusación ante el Tribunal de Garantías Constitucionales en la forma que la ley determine.*

*Artículo 93. Una ley especial regulará la creación y el funcionamiento de los órganos asesores y de ordenación económica de la Administración, del Gobierno y de las Cortes.*

*Entre estos organismos figurará un Cuerpo consultivo supremo de la República en asuntos de Gobierno y Administración, cuya composición, atribuciones y funcionamiento serán regulados por dicha ley.*

## 10. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

### 10.1. Cataluña (1932)

*Art. 1.º. Cataluña se constituye en región autónoma dentro del Estado español. Su territorio es el de las provincias de Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona en el momento de aprobarse este Estatuto.*

*Art. 2.º. El idioma catalán es, como el castellano, lengua oficial en Cataluña. Para las relaciones oficiales de Cataluña con el resto de España, así como para la comunicación de las autoridades del Estado con las de Cataluña, la lengua oficial será el castellano.*

*Toda disposición o resolución oficial dictada dentro de Cataluña deberá ser publicada en ambos idiomas. La notificación se hará también en la misma forma, caso de solicitarlo parte interesada. Dentro del territorio catalán, los ciudadanos, cualquiera que sea su lengua materna, tendrán derecho a elegir el idioma oficial que prefieran en sus relaciones con los Tribunales, autoridades y funcionarios de todas clases, tanto de la Generalidad como de la República.*

*A todo escrito o documento judicial que se presente ante los Tribunales de Justicia redactado en lengua catalana, deberá acompañarse su correspondiente traducción castellana, si así lo solicita alguna de las partes.*

*Los documentos públicos autorizados por los fedatarios en Cataluña podrán redactarse indistintamente en castellano o en catalán, y obligadamente en una u otra lengua, a petición de parte interesada. En todos los casos, los respectivos fedatarios públicos expedirán en castellano las copias que hubieren de surtir efecto fuera del territorio catalán.*

*Art. 3.º. Los derechos individuales son los fijados por la Constitución de la República española. La Generalidad de Cataluña no podrá regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles. Estos no tendrán nunca en Cataluña menos derechos que los que tengan los catalanes en el resto del territorio de la República.*

*Art. 4.º. A los efectos del régimen autónomo de este Estatuto, gozarán de la condición de catalanes; primero, los que lo sean por naturaleza y no hayan ganado vecindad administrativa fuera de Cataluña, y segundo, los demás españoles que hayan ganado vecindad dentro de Cataluña.*

### 10.2. Estatuto Vasco (1936)

*El Congreso de los Diputados ha decretado y sancionado la siguiente LEY:*

*Art. 1. Con arreglo a la Constitución de la República y al presente Estatuto, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya se constituyen en región autónoma dentro del Estado español, adoptando la denominación de "País Vasco". Su territorio estará compuesto por el que actualmente integran las provincias mencionadas, las cuales a su vez se regirán autonómicamente (...). El vascuence será, como el castellano, lengua oficial en el País Vasco (...).*

*Art. 5. Corresponderá al País Vasco el régimen de policía para la tutela jurídica y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo.*

*Art. 10. Los poderes del País Vasco emanan del pueblo y se ejercerán de acuerdo con la Constitución de la República y el presente Estatuto por los órganos que libremente determine el mismo con las siguientes limitaciones:*

- a) El órgano legislativo regional (...) será elegido (...) por sufragio universal, igual, directo y secreto.*
- b) El órgano ejecutivo deberá tener la confianza del legislativo y su presidente asumirá la representación de la región en sus relaciones con la República. (...)*

*Disposición transitoria primera. En tanto duren las circunstancias anormales producidas por la guerra civil regirá el País Vasco con todas las facultades establecidas en el presente Estatuto un Gobierno provisional. El presidente de este Gobierno provisional será designado dentro de los ocho días siguientes a la fecha de promulgación del Estatuto, por los concejales de elección popular que formen parte de los Ayuntamientos vascos y puedan emitir libremente su voto (...). La elección de presidente del Gobierno provisional se verificará bajo la presidencia del gobernador civil de Vizcaya (...). El presidente así elegido nombrará los miembros del Gobierno provisional en número no inferior a cinco (...).*

### *10.3. Estatuto Gallego (1938)*

*Artículo 1.º. Galicia se organiza como región autónoma en el Estado español, con arreglo a la Constitución de la República y al presente Estatuto.*

*Su territorio es el de los municipios comprendidos dentro de los actuales límites administrativos de las cuatro provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.*

*Artículo 2.º. Podrá agregarse a Galicia cualquier territorio limítrofe de características históricas, culturales, económicas y geográficas análogas, mediante los requisitos que las leyes generales establezcan.*

*Artículo 3.º. A los efectos de este Estatuto, se considerarán gallegos: los que sean por naturaleza y no hayan adquirido vecindad administrativa en otro territorio de la República, y los demás españoles que ganen vecindad en Galicia.*

*Los derechos individuales serán en Galicia los definidos por la Constitución de la República.*

*Los españoles no comprendidos en el primer párrafo de este artículo, tendrán en Galicia iguales derechos que los que tengan los gallegos en el resto del territorio español.*

*Artículo 4.º. Serán idiomas oficiales en Galicia, el castellano y el gallego; pero en las relaciones oficiales de la Región con autoridades de otras Regiones y con las del Estado, se usará siempre el castellano.*

*Todo escrito que se presente a Tribunales y Autoridades redactado en gallego, será reproducido en castellano cuando lo pida parte interesada; y lo mismo se hará en cuanto a notificaciones de todas clases.*

*Las copias de documentos redactados en lengua regional, que los fedatarios expidan en castellano, bien a instancia de parte o porque hayan de producir efectos fuera de Galicia, deberán contener también el texto en gallego.*

*Los funcionarios que se designen para actuar en la Región deberán acreditar conocimiento de la lengua gallega.*

## 11. CONSTITUCIÓN DE 1978

### TÍTULO IV. DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN

*Artículo 97. El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.*

*Artículo 98. El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.*

*El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.*

*Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.*

*La ley regulará el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno.*

*Artículo 99. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.*

*El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.*

*Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.*

*Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.*

*Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.*

*Artículo 100. Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente.*

*Artículo 101. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.*

*El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.*

*Artículo 102. La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.*

*Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.*

*La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo.*

*Artículo 103. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.*

*Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.*

*La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.*

*Artículo 104. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.*

*Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.*

*Artículo 105. La ley regulará:*

*a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.*

*b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.*

*c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.*



*Artículo 106. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.*

*Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.*

*Artículo 107. El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia.*

## *TÍTULO VIII. DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO*

### *CAPÍTULO PRIMERO. PRINCIPIOS GENERALES*

*Artículo 137. El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*

*Artículo 138. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.*

*Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.*

*Artículo 139. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.*

*Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.*

### *CAPÍTULO SEGUNDO. DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL*

*Artículo 140. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.*

*Artículo 141. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.*

*El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.*

*Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.*

*En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.*

*Artículo 142. La Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.*

#### *CAPÍTULO TERCERO. DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*

*Artículo 143. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.*

*La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.*

*La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.*

*Artículo 144. Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:*

- a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.*
- b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.*
- c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.*

*Artículo 145. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.*

*Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.*

*Artículo 146. El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.*

*Artículo 147. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.*

*Los Estatutos de autonomía deberán contener:*

- a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.*
- b) La delimitación de su territorio.*
- c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.*
- d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.*

*La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.*

*Artículo 148. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:*

- 1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno.*
- 2.ª Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.*
- 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.*
- 4.ª Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.*
- 5.ª Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.*
- 6.ª Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.*
- 7.ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.*
- 8.ª Los montes y aprovechamientos forestales.*
- 9.ª La gestión en materia de protección del medio ambiente.*
- 10.ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.*
- 11.ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.*
- 12.ª Ferias interiores.*
- 13.ª El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.*
- 14.ª La artesanía.*
- 15.ª Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.*
- 16.ª Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.*
- 17.ª El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.*

18.ª Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

19.ª Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

20.ª Asistencia social.

21.ª Sanidad e higiene.

22.ª La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

Artículo 149. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2.ª Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

3.ª Relaciones internacionales.

4.ª Defensa y Fuerzas Armadas.

5.ª Administración de Justicia.

6.ª Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

7.ª Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

8.ª Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

9.ª Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

10.ª Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.

11.ª Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.

12.ª Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.

13.ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

14.ª Hacienda general y Deuda del Estado.

15.ª Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

16.ª Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

- 17.ª *Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.*
- 18.ª *Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.*
- 19.ª *Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.*
- 20.ª *Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.*
- 21.ª *Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.*
- 22.ª *La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.*
- 23.ª *Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.*
- 24.ª *Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.*
- 25.ª *Bases de régimen minero y energético.*
- 26.ª *Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.*
- 27.ª *Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.*
- 28.ª *Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.*
- 29.ª *Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.*

30.ª Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

31.ª Estadística para fines estatales.

32.ª Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

*Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.*

*Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.*

*Artículo 150. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativa en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.*

*El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.*

*El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.*

*Artículo 151. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.*

*En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:*

1.º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2.º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

3.º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

4.º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5.º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.

En los casos de los párrafos 4.º y 5.º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.

Artículo 152. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales

*del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.*

*Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.*

*Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.*

*Artículo 153. El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:*

- a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.*
- b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.*
- c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.*
- d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.*

*Artículo 154. Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad.*

*Artículo 155. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.*

*Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.*

*Artículo 156. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.*

*Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.*



*Artículo 157. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:*

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.*
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.*
- c) Transferencias de un Fondo de Compensación ínter territorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.*
- e) El producto de las operaciones de crédito.*

*Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.*

*Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.*

*Artículo 158. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.*

*Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.*

## **ESTADO, PODER Y ADMINISTRACIÓN: LOS GOBERNADORES CIVILES EN LA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA**

JULIO PONCE ALBERCA

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

No puede definirse sino de acertada la iniciativa de este libro bajo el título de “*Os Governos Cíveis de Portugal e a Estruturação Político-Administrativa do Estado no Ocidente*”. Acertada y conveniente por cuanto analizar la figura de los gobernadores civiles en perspectiva comparada era un tema pendiente para los especialistas y de gran interés público para comprender los rasgos comunes y diferenciales de cuatro países del suroeste europeo: Portugal, Francia, España e Italia. Estos representantes del poder central en los territorios periféricos aparecieron como consecuencia de la Revolución Francesa y su resultante napoleónica: los prefectos. Simbolizaban el mejor exponente de la centralización del Estado liberal que, desde el modelo galo, se extendería por buena parte de Europa. Los prefectos surgieron en Francia en 1800 y fueron introducidos en Italia dos años más tarde. Tras la unificación, los *prefetti* serían los representantes del Estado italiano desde 1865. En Portugal, con precedentes en el *administrador-geral* y el *prefeito*, los *governadores civis* estuvieron implantados desde 1835 hasta 2011. En el caso español, diversas figuras (jefe político, subdelegado de Fomento) precedieron a los gobernadores civiles, que nacieron definitivamente en 1849 y se han mantenido hasta 1997.

La coincidencia cronológica no es casual porque la instalación de esos representantes obedecía al establecimiento de estados liberales inspirados en el modelo centralizado francés. Dejando atrás la organización territorial del Antiguo Régimen, el liberalismo aspiraba a fraguar unos estados basados en la soberanía nacional, un sistema de representación que limitase el anterior poder absoluto de la realeza y una estructura administrativa racionalizada, caracterizada por la división y control del territorio fijado dentro de unas fronteras que, con el tiempo, se irían haciendo cada vez más estables. Las unidades resultantes – departamentos, provincias – serían encargadas a un gobernador con amplias competencias sobre el territorio bajo su autoridad. Apenas podía ocultarse la desconfianza del gobierno central ante los ámbitos periféricos de los nuevos estados-nación. Era preciso controlar y homogeneizar la gobernación del territorio, siendo los gobernadores las perfectas correas de transmisión de las órdenes de la capital. Los conflictos territoriales, los golpes de Estado, las guerras carlistas y la inseguridad generada desde las periferias convencieron al liberalismo de que la centralización era la mejor forma de consolidar el Estado. España y su compleja construcción estatal en el siglo XIX fueron un ejemplo paradigmático de la conveniencia del establecimiento de gobiernos civiles en cada una de las provincias.

Los gobernadores eran la garantía de supervisión de las instituciones locales: ayuntamientos y diputaciones. Ellos serían los presidentes natos de las diputaciones y vigilarían la gestión de los municipios para impedir cualquier tipo de veleidad revolucionaria. El gobierno buscaba la paz, la tranquilidad y la docilidad de la periferia con respecto al poder central. También estaba interesado en el control electoral en un contexto en el que los adversarios políticos debían ser excluidos del juego y, para ello, los gobernadores desempeñaban un papel fundamental para sostener mayorías parlamentarias adictas al gabinete de turno. Más allá de estas funciones, los gobiernos civiles eran teóricamente competentes en el desarrollo material de las provincias, pero el tiempo demostraría que el orden público y la disciplina en la periferia fueron sus verdaderos objetivos.

Esas eran las intenciones de los gobiernos, pero otra cosa sería la realidad. La evolución de los gobiernos civiles a lo largo de los siglos XIX y XX acusaría las dificultades del control gubernamental de las provincias dentro de unos estados que se fueron haciendo cada vez más complejos. Precisamente el propósito de este trabajo consiste en analizar la evolución experimentada por los gobiernos civiles hasta su extinción en 1997. Durante esos casi 150 años, los gobernadores fueron figuras investidas con amplias competencias y, por tanto, dotadas de un notable poder en las provincias. Sin embargo, creemos que esa situación fue cambiando con el tiempo y, en efecto, la figura del gobernador fue languideciendo en España hasta su total desaparición como tal. ¿Por qué razones ocurrió esto? En principio, ese declive podría situarse en las dos últimas décadas de su existencia, cuando los gobiernos civiles fueron perdiendo atribuciones frente al desarrollo de las comunidades autónomas desde finales de los años setenta y comienzos de los ochenta. Pero creemos que, sin negar esa evidencia, los gobernadores se encontraron a lo largo de su existencia con limitaciones procedentes tanto de las medidas adoptadas por el poder central como de las actitudes y comportamientos de los intereses y poderes locales.

Para entender mejor el sentido de estas páginas es conveniente trazar una directriz que, pensamos, aclara y articula nuestro discurso. Analizaremos la figura del gobernador civil desde tres perspectivas en las cuales estaba presente: el Estado, el Poder y la Administración. Los tres conceptos pueden contribuir a una percepción más atinada y precisa de lo que fueron los gobernadores. Éstos eran, sin duda alguna, "Estado" porque eran los máximos representantes del mismo en las provincias y ante las instituciones locales. Estaban dotados de un "poder" derivado de unas competencias y atribuciones otorgadas por el gobierno central. Y, por último, formaban parte del aparato de la Administración en relación de jerarquía con respecto a ayuntamientos y diputaciones, además de estar sujetos a un escalafón y a unas retribuciones públicas por más que su nombramiento fuese discrecional y no pertenecieran, por la naturaleza de su cargo, a un cuerpo funcional específico.

## 1. LOS GOBIERNOS CIVILES EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

En la Constitución de 1812 podemos encontrar los precedentes más inmediatos del Gobernador Civil, aunque ya hubo representantes del rey en los territorios durante el Antiguo Régimen y se diseñaron prefecturas bajo la invasión napoleónica. Dicho precedente constitucional fue la figura del Jefe Superior de provincia, cuya definición constitucional es etérea (art. 324) pero a la cual se adjudican una serie de funciones como la presidencia de la Diputación Provincial (art. 325) o recibir el juramento de los alcaldes (art. 337). Junto a esa figura también aparece en el texto la del Jefe Político – de carácter más local – al cual se le asignó la presidencia de las juntas de parroquia (art. 46) o las juntas electorales de partido (art. 67). Es decir, desde el primer momento los representantes del rey en las provincias tendrían un cometido impreciso aunque, no obstante, su misión básica giraba en torno a un eje: el control de los poderes locales, muy especialmente los ayuntamientos. Se trataba, pues, de la instalación de un representante del poder central ante los poderes locales.

Aquella figura representativa del gobierno va a sufrir notables avatares a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, de acuerdo con la inestabilidad política del país. Así, jefes políticos y jefes superiores de provincia desaparecieron con el retorno del absolutismo en 1814. En 1833, Javier de Burgos estableció la división provincial española destinando un Subdelegado de Fomento a cada una de ellas para el impulso del desarrollo y la riqueza. Una vez publicado el Estatuto Real (1834), aquellos subdelegados pasaron a denominarse gobernadores civiles pero, tras el alzamiento progresista de 1836, los gobernadores volvieron a llamarse jefes políticos. El tortuoso camino seguido por esta figura desembocó en el Real Decreto de 28 de diciembre de 1849: los jefes políticos y los intendentes de Hacienda quedaron fusionados bajo un solo cargo, el de Gobernador Civil<sup>1</sup>.

Del territorio adscrito a los gobernadores es toda una muestra la expresión con la que se lo conoció en la legislación de buena parte del XIX: gobernadores de provincia. Al fin y al cabo eran los herederos de los jefes superiores de provincia de la Constitución de 1812. Pero su función no sería la de servir como agentes del fomento en el territorio – como anheló Javier de Burgos – sino que su papel sería esencialmente político y de control del territorio bajo su mando, además de servir de centro coordinador de los servicios del Estado en la provincia. Naturalmente, el caso español no tiene sentido entenderlo descontextualizado del modelo de construcción del Estado liberal que se propagó por el sur de Europa. Por el contrario, los parecidos con Italia, Portugal o Francia son notables. De todos ellos, el modelo que alcanzó un alto grado de solidez y que sirvió de referencia a los demás fue el francés. Ni en Portugal, ni en Italia, ni en España se alcanzó un nivel de homogeneización territorial semejante basado en prefectos de corte funcional y, por tanto, relativamente independientes de las mudanzas políticas. Obviamente, hablamos en términos comparativos, porque ni la uniformidad fue tan completa en Francia ni los *préfets* eran tan

---

<sup>1</sup> CAJAL, 1999: 40-50.

ajenos al mundo de la política. Pero parece razonable plantearse hasta qué punto la deficiente construcción del Estado liberal (casos de España e Italia, sobre todo) favoreció tanto la emergencia de caciques de influencia local como la aparición de corrientes nacionalistas subestatales. El asunto merece mayor atención que la que se le ha prestado hasta la fecha y, para ello, consideramos que una de las mejores vías para conocer las deficiencias de la construcción del Estado en las provincias es, precisamente, a través de los gobiernos civiles. Este razonamiento se centra en España pero puede extrapolarse a otros casos, sobre todo el portugués y el italiano.

Lo primero que llama nuestra atención es la poderosa imagen pública de la que gozaron en general los gobernadores desde su creación en 1849. La figura del Gobernador podía ser desempeñada por una u otra persona que, incluso, los ciudadanos no llegaban ni a reconocer. Lo importante no era el nombre del titular; lo relevante era el contenido mayestático del cargo en sí mismo. Representaba el máximo poder en la provincia y las instituciones locales quedaban bajo su control dentro de un modelo estatal centralizado y jerárquico. El gobernador civil parecía serlo todo y tenía sobrada capacidad para resolverlo todo. O, al menos, así lo parecía ante los ojos del común de las gentes. No era extraño, por lo tanto, que muchos acudieran al Gobierno Civil con motivo de una petición o un favor de la más variada tipología. Otra cosa era que el gobernador lo concediera o pudiera satisfacer las demandas porque, en realidad, sus posibilidades estaban limitadas dentro de una red de fuerzas contrapuestas. Se encontraba bajo las presiones y directrices del gobierno que lo había nombrado, pero, a la vez, tenía que lidiar con los intereses locales que podían residir tanto dentro como fuera de las instituciones. Disfrutaba, en teoría, del mando supremo en la provincia, pero tenía que compartir responsabilidades con los delegados provinciales de los ministerios. Era el máximo velador del orden público y la tranquilidad general, pero si una situación se desbordaba era el ejército – bajo las órdenes del capitán general – el que se hacía cargo de la situación.

Es decir, los gobernadores civiles encarnaban una pieza clave dentro del entramado institucional del Estado en el territorio y, desde luego, su estudio promete esclarecer no pocas cuestiones de nuestra contemporaneidad. Pero suponer que su poder era total y que eran los auténticos amos de la provincia parece un planteamiento un tanto arriesgado. Y no sólo nos referimos a tiempos de regímenes liberales; también bajo períodos dictatoriales parecen repetirse algunas pautas que reflejan limitaciones de su supuestamente omnímodo poder.

Un hecho llamativo es la escasez de recursos materiales y humanos con los que contaban los gobiernos civiles, muy por detrás de las diputaciones y de bastantes ayuntamientos. Arturo Cajal, en su estudio sobre el gobernador civil en el Estado centralizado del siglo XIX, indica que las secretarías de los gobiernos civiles apenas superaban la docena de empleados<sup>2</sup>. Esa

---

<sup>2</sup> Ibid.: 194-195.

escasez de medios inhabilitaba a los gobiernos civiles para ser los encargados del fomento de las provincias. Como mucho, podían aspirar a ejercer una labor de control de las instituciones político-administrativas y mantener el orden público al tener la capacidad de mover a la policía. Los gobiernos civiles como institución significaban bien poca cosa en términos de gestión o provisión de servicios ante los contribuyentes. Su papel se restringía a servir de apoyo al gobernador quien – éste sí – contaba con una aureola ante el conjunto de la población.

Para 1966, en pleno régimen franquista, la Oficialía Mayor del Ministerio de la Gobernación realizó un estudio de las plantillas de los gobiernos civiles. En aquella época, los gobiernos civiles tenían cinco categorías de empleados: directivos, técnicos, administrativos, auxiliares y subalternos. Las plantillas estaban cubiertas con funcionarios de carrera en los dos primeros, pero administrativos y subalternos presentaban un grave déficit de empleados porque buena parte de sus puestos no se habían cubierto. Dicho déficit ya daba cuenta de por sí de la debilidad de los gobiernos civiles en términos de organización. Pero es aún más llamativo comprobar que la plantilla teórica de los mismos (es decir, contando hasta las vacantes no cubiertas) no iba más allá de un puñado de empleados. Así, el gobierno civil de Barcelona contaba con 50 empleados; el de Madrid, 36; el de Sevilla o Valencia, 36; Zamora, 24; y Álava, 23<sup>3</sup>. Cualquiera de las diputaciones de esas provincias tenía un número de empleados sensiblemente superior.

Si analizamos los edificios que ocupaban, podríamos esperar que los gobiernos civiles estuviesen localizados en lugares destacados del centro de la ciudad, en lugares bien visibles y puestos en valor dentro de los espacios de poder urbanos. Dos informes de la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de la Gobernación – fechados en 1944 y 1953 – muestran la relativa precariedad de la instalación de los gobiernos civiles. Había gobiernos civiles instalados en edificios propiedad del Estado, como los de Madrid, Barcelona, Burgos, Cáceres o Cádiz, a veces compartiendo espacio con la Diputación Provincial correspondiente. Pero más de la mitad se encontraba en edificios arrendados a particulares desde hacía años. Eran los casos de Ávila (arrendado desde 1911), Badajoz (desde 1906), Sevilla (también desde 1906) o Huelva (desde 1891).

Las condiciones de los gobiernos civiles dejaban mucho que desear tal y como le pasaba al Gobierno Civil de Pontevedra (*“instalado de forma deficiente en el edificio de la Diputación Provincial”*), además de haber demanda de mobiliario y material de oficina. A esta situación se le intentó poner coto mediante un plan de construcciones de gobiernos civiles que se hizo en tiempos de la República, pero la proverbial lentitud e ineficacia de la maquinaria burocrática – además del impacto de la guerra – retrasó los planes durante bastantes años. Así, de los 16 gobiernos civiles que pretendieron construirse en la República, sólo uno (el de Oviedo) se terminó en 1935. Los restantes no estaban aún terminados en 1944 y el de Tenerife aún no estaba concluido

---

3 Archivo Ministerio del Interior (en adelante, AMI): leg. 5919.

en 1953, casi 20 años después del proyecto inicial. Pese a todo, la dictadura se preocupó de adecuar las sedes de los gobiernos civiles, pues encarnaban el poder del gobierno central: entre 1939 y 1953 se establecieron 22 nuevos gobiernos civiles y 11 se encontraban en construcción<sup>4</sup>.

Con respecto a los perfiles de los gobernadores españoles es preciso reseñar que no disponemos de una obra de conjunto, ni tampoco se ha publicado un diccionario biográfico de los mismos hasta la fecha. En ese sentido, los estudios en España se encuentran muy lejos del nivel que tienen en Francia o, incluso, en la misma Portugal. Al respecto, es preciso indicar que Francia dispone de un diccionario biográfico de prefectos, además de una extensa bibliografía<sup>5</sup>. En Portugal, hay estudios parciales<sup>6</sup> y el propio CEPESE (Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade) se encuentra desarrollando un proyecto de investigación titulado *Os Governos Cívicos de Portugal. História, Memória e Cidadania* del cual resultarán interesantes trabajos de conjunto. Pese a la ausencia de análisis de conjunto para los gobernadores españoles, sí disponemos de una serie de trabajos que nos permiten aportar algunas pinceladas sobre la evolución de los mismos a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y el siglo XX.

El trabajo pionero fue el de Bernard Richard sobre los gobernadores civiles desde la Restauración a la dictadura primorriverista (1874-1923)<sup>7</sup>. Para el período siguiente contamos con las aportaciones de González Calbet y Gómez Navarro, que tangencialmente abordan el asunto de la cuantificación de los gobernadores civiles en sus estudios sobre la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)<sup>8</sup>. La Segunda República probablemente sea el período menos estudiado aunque contamos, para el caso de Andalucía, con el trabajo de Ruiz-Manjón<sup>9</sup>. Desafortunadamente, casi carecemos por completo de estudios de conjunto sobre los gobiernos civiles durante la guerra civil en cada una de las zonas en conflicto, a excepción del trabajo de Serrallonga para el caso de los gobernadores republicanos<sup>10</sup>. Para el franquismo y la transición democrática (hasta 1979) nos encontramos desarrollando un proyecto de investigación, entre otros autores<sup>11</sup>. El último período, esto es desde 1980 hasta la desaparición de los gobiernos civiles en 1997, no ha sido abordado todavía en ningún trabajo monográfico.

---

4 Archivo General de la Administración (en adelante AGA): leg. 44/03542.

5 BARGETON, 1994.

6 SOUSA-GONÇALVES, 2002.

7 RICHARD, 1972.

8 GONZÁLEZ, 1987 Y GÓMEZ, 1991.

9 RUIZ-MANJÓN, 1979.

10 SERRALLONGA, 2007.

11 PONCE, 2008 Y 2012; MARÍN, 2013; RISQUES, 1995 Y 2012.

Lo primero que debemos subrayar es que los gobernadores nacieron con una función de control político y de orden público en las provincias. Muy lejos de la estabilidad de los prefectos franceses, los gobernadores españoles se mostrarían fugaces en sus destinos. Arturo Cajal – basándose en las obras citadas de Richard y Gómez Navarro – comparó la estancia media del gobernador en una provincia durante los tiempos de la Restauración y los del primorriverismo. Sabemos que la duración media en el destino fue de 0,96 años entre 1874 y 1899 para reducirse hasta 0,7 años durante la crisis del sistema restauracionista (1900-1923). Durante el régimen de Primo de Rivera esa permanencia media ascendió hasta 1,4 años, crecimiento sensible pero aún muy alejado de la estancia media de un prefecto francés que solía superar los dos años. Es decir, los gobernadores españoles respondían más a las conveniencias gubernamentales que a una auténtica tarea administrativa al frente de las provincias<sup>12</sup>.

No era de extrañar el raquitismo de las estructuras de los gobiernos civiles. Al fin y al cabo, el gobierno de turno los enviaba a una provincia como instrumentos a su servicio, ya fuese para el control electoral (durante la Restauración), ya fuese para trasladar las consignas del régimen (caso de la puesta en marcha de la Unión Patriótica bajo el primorriverismo, el nombramiento de corporaciones o el fomento de las adhesiones a la dictadura).

Un ejemplo claro de lo que estamos diciendo fue el caso de José Cruz Conde, gobernador civil de Sevilla entre 1925 y 1929. El dictador necesitaba para la ciudad de Sevilla una personalidad capaz de poner en marcha definitivamente la Exposición Universal prevista para el año 1929. Aquel era un proyecto diseñado hacía lustros y que todavía a las alturas de 1925 estaba lejos de concluirse. Fue por ello por lo que eligió a Cruz Conde, un oficial de Artillería perteneciente a una de las familias más destacadas de Córdoba. De hecho, parientes de José Cruz Conde habían ocupado cargos políticos durante la Restauración y él mismo fue alcalde de Córdoba en el bienio 1924-1925. Primo de Rivera se decidió por el nombramiento de un hombre que conocía hacía años. Y es que la confianza siempre fue uno de los criterios para la selección de gobernadores. El dictador ya comprobó el arrojo y decisión de Cruz Conde cuando sirvió como enlace en la conspiración del 13 de septiembre de 1923. Más tarde, reconoció el éxito de su labor como alcalde al poner en marcha un profundo paquete de reformas que todavía hoy define la estructura urbanística de Córdoba.

Cuando Primo le planteó la posibilidad de ser nombrado Comisario Regio de la Exposición Iberoamericana de Sevilla, Cruz Conde se percató de la necesidad de ocupar también el cargo de gobernador civil, con el fin de poder instrumentalizar la política y las instituciones locales para sacar hacia delante el Certamen venciendo las resistencias que pudieran interponerse. Y así fue: Cruz Conde sería el auténtico amo de la ciudad entre comienzos de 1926 y principios

---

12 CAJAL, 1999: 134-135.



de 1929, consiguiendo terminar los trabajos e inaugurar la Exposición en la fecha prevista. Para ello, intervino ampliamente en la configuración de la Unión Patriótica sevillana, en el Ayuntamiento y en la Diputación. Su ejemplo demuestra que los gobernadores eran designados para satisfacer los deseos del gobierno.

Eso sí, pese a todo el poder ostentado por aquel gobernador, hubo corrientes de resistencia locales que se fueron desarrollando hasta que, a comienzos de 1929, consiguieron su cese como gobernador tras un conflicto de competencias con el capitán general de Sevilla. A partir de ese momento, continuó siendo director de la Exposición durante un año más, pero ya sin el poder y la influencia que le confería el cargo de gobernador civil<sup>13</sup>.

Lo que ocurrió con Cruz Conde en Sevilla es un ejemplo claro del control que pretendía ejercer el gobierno a través de los gobernadores. No había procesos electorales y no era preciso hacer gestiones cerca de los caciques para obtener las mayorías requeridas por el gobierno, pero las redes locales seguían ahí y era preciso contar con ellas o al menos moldearlas para llevar adelante los proyectos gubernamentales. De hecho, aunque el régimen de Primo de Rivera prometió regenerar el país extirpando el caciquismo, lo cierto es que no lo logró. Incluso llegó a servirse de antiguos políticos para gobernar. Las redes de patronazgo-clientelismo – siempre cambiantes y poliédricas – se habían adaptado al molde del nuevo régimen político, como lo harían en el porvenir.

Pero el caso descrito también revela que los gobernadores podían ver condicionado su poder por las resistencias locales. Si estas crecían en intensidad eran capaces de conseguir la sustitución del gobernador por otro más adecuado a sus intereses. En otras palabras, el gobernador civil encontró límites a su poder desde la esfera local. Y no sería la única limitación del poder de los gobernadores en las provincias, como veremos en el siguiente epígrafe.

En abril de 1931 se proclamó la Segunda República española, volviendo así los partidos políticos y la concurrencia electoral. El nuevo régimen tenía por objetivo la reforma del país, democratizándolo para situarlo en el contexto de los países europeos más modernos de su época. La referencia para muchos republicanos de centro era Francia y desde luego el sistema de gobiernos civiles se mantuvo incólume. En ese sentido, cabe decir que aunque la república patrocinó una nueva organización territorial del Estado al conceder ciertas autonomías (sobre todo a Cataluña), lo cierto es que innovó poco en el campo de la Administración local, donde la jerarquía gobernador-diputación-ayuntamientos se conservó. Es más: los gobiernos republicanos también supieron reconocer la utilidad de contar con una red de gobernadores que les habilitase para controlar las políticas locales.

---

13 Para una biografía de esta personalidad, vid.: PONCE, 2001.

Aunque ya los gobernadores no intervenían descaradamente en los procesos electorales en connivencia con los caciques, desde luego sí estaban dispuestos a cesar corporaciones enteras. Y de hecho así lo hicieron, sobre todo durante el bienio radical-cedista cuando buena parte de los ayuntamientos pasaron a manos de munícipes de designación gubernativa<sup>14</sup>. Para Andalucía, Ruiz-Manjón puso de relieve el incremento del número de nuevos gobernadores en períodos preelectorales durante la Segunda República, como ocurrió en el verano-otoño de 1933 y a comienzos de 1936. Casi en ninguno de los períodos de la república establecidos por este autor los gobernadores llegan a tener una permanencia media superior al año, siendo la excepción el bienio radical-cedista con poco más de un año. Los demás períodos se encuentran sensiblemente por debajo de ese umbral, especialmente las fases previas a las elecciones de 1933 (gobiernos de Lerroux y Martínez Barrio) y 1936 (gobierno Portela), en los que la media no alcanzó ni siquiera el medio año<sup>15</sup>.

Si comparamos los datos aportados para Andalucía con los disponibles para toda España, nos percatamos de que la media de permanencia de los gobernadores era inferior en las provincias andaluzas, muy inestables entonces debido a la crisis económica y a la falta de soluciones para el problema agrario. Las huelgas y los desórdenes públicos fueron una de las principales preocupaciones de los gobernadores destacados a estas provincias y en no pocas ocasiones se saldaron con el cese del gobernador por no mantener el orden público y no entenderse con sindicatos o partidos hegemónicos locales.

A partir del trabajo de Serrallonga podemos ratificar que la permanencia media fue muy reducida durante la Segunda República. Este autor estableció cinco períodos para todo el tiempo de existencia del régimen republicano, incluida la guerra civil: a) de abril a octubre de 1931 (gobierno provisional y primeros gobiernos); b) de octubre de 1931 a septiembre de 1933 (bienio republicano-socialista); c) de septiembre de 1933 a febrero de 1936 (bienio radical-cedista); d) de febrero a julio de 1936 (Frente Popular); y e) de julio de 1936 a abril de 1939 (guerra civil). En ninguna de estas fases la permanencia media superó el año, siendo el bienio republicano-socialista y la guerra civil las únicas en las que la media superó el medio año. Esa estabilidad relativamente mayor es poco significativa teniendo en cuenta que dentro del bienio radical-cedista el autor incluyó los meses de preparativos electorales de 1933 y 1936, lo cual hace descender la estabilidad de la fase c. En todo caso, parece que tanto en los dos bienios como durante la guerra civil se registró un ligero incremento de la estabilidad<sup>16</sup>.

---

14 En realidad, durante el bienio radical-cedista (1934-1935) se acentuó esta tendencia a intervenir en las instituciones locales, pero también ocurrió bajo gobiernos de centro izquierda (1931-1933) y, de nuevo, bajo el Frente Popular (1936).

15 RUIZ-MANJÓN, 1979: 170.

16 SERRALLONGA, 2007: cuadro 1.

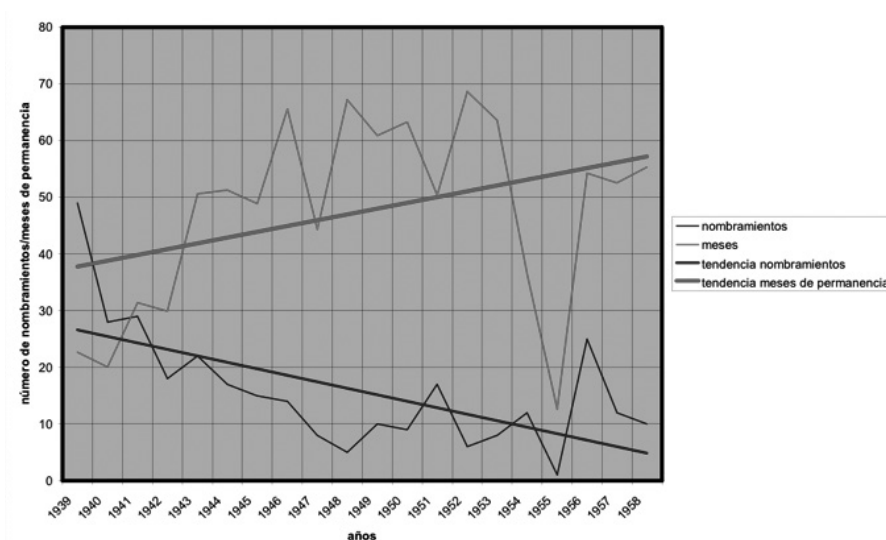
Es preciso, pues, profundizar en el estudio de los gobernadores de una y otra zona durante la guerra civil para alcanzar conclusiones más sólidas. Lo que sí podemos adelantar es que ninguno de los dos bandos prescindió de esta figura clave en el control político de las provincias, con independencia de que la hegemonía la ostentasen las autoridades militares en medio de las circunstancias excepcionales de la guerra, sobre todo en las provincias afectadas por el frente. Mejor conocimiento tenemos de los gobernadores civiles durante el franquismo e incluso, la transición debido a proyectos de investigación propios y a la atención prestada por otros especialistas ya citados.

Lo primero que hemos de subrayar es que el franquismo no sólo mantuvo a los gobernadores sino que, además, los reforzó con respecto a otros períodos de nuestra historia. Sus fuentes de reclutamiento principales eran las organizaciones del *Movimiento* y las fuerzas armadas, aunque lo más destacable era su formación universitaria, sobre todo en Derecho. Al comienzo del régimen pertenecían a la generación que había participado en la guerra y habiéndose socializado políticamente en la controvertida España de los años veinte y treinta. A éstos les siguió otro grupo a partir de los años cincuenta: los nacidos en los años veinte, que no habían hecho la guerra y que formaron lo que se conoció como la *generación del silencio*. Eran hombres reclutados por su capacidad técnica para la gestión. Tras ellos, a partir de los sesenta, se incorporaron otros gobernadores, también de corte técnico pero de ideas más avanzadas por cuanto la dictadura se agotaba y era preciso ir pensando en fórmulas de reforma política. El propio Adolfo Suárez fue gobernador civil a finales de los años sesenta.

En términos de estabilidad, puede decirse que los primeros y últimos años del franquismo (1939-1945 y 1970-1975) fueron los períodos de mayor inestabilidad, mientras que las décadas de los cincuenta y sesenta conocieron una mayor permanencia de gobernadores en una provincia y, además, se fue gestando un grupo bastante consolidado de personas que eran trasladados de un Gobierno Civil a otro en lo que se conocía como combinación de gobernadores.

Es decir, los gobernadores españoles nunca alcanzaron el estatuto funcional del prefecto francés y estaban claramente sujetos a la política, pero en la medida en la que el régimen franquista se consolidó sí se dibujó un conjunto de gobernadores de lealtad y capacidad acreditadas a ojos del gobierno. Los datos son bien elocuentes: los gobernadores nombrados en 1939 duraron una media de 1,89 años, mientras que la duración en el cargo para los designados en 1943 aumentó hasta los 4,22 años y en 1953 dicha media rondaba ya los 5,30 años. El siguiente cuadro expresa gráficamente el descenso del número de nombramientos por año y el incremento de la media de permanencia entre 1939 y 1953.

GRÁFICO N.º 1 – Número de nombramientos anuales y meses de permanencia media de los designados cada año (1939-1958)



FUENTE – Nombramientos en BOE. Elaboración propia.

Esa estabilidad corrió pareja a un reforzamiento de la imagen pública del Gobernador Civil. Era la máxima representación del régimen en la provincia y popularmente estaba considerado muy por encima del presidente de la Diputación o de los alcaldes. En una dictadura donde no cabían críticas al dictador o al gobierno tampoco cabía cuestionar a la figura del Gobernador; tan sólo a partir de bien entrados los sesenta aparecerían las únicas críticas permitidas, limitadas a los políticos locales y, con todo, dentro de unas líneas rojas. Cuando un ciudadano tenía problemas con su Ayuntamiento le quedaba el recurso a entrevistarse con el gobernador. En el Archivo de la Universidad de Navarra se custodia la documentación privada de varias personalidades que fueron gobernadores civiles en el franquismo y entre esos papeles abundan las cartas de recomendación, solicitudes de entrevista o peticiones varias<sup>17</sup>.

No resulta extraño que en 1958 se elaborase un decreto (10 de octubre) por el que se regulaba a esta figura, quizás con el grado de detalle que habría sido deseable muchas décadas antes. Aquel decreto venía a añadir otra competencia más en las manos de los gobernadores: el fomento y desarrollo económico de las provincias. La tecnocracia y el desarrollismo iban a reemplazar a la vieja autarquía nacional-católica de los cuarenta. El régimen debía transformar económica y socialmente al país si quería sobrevivir. Esa fue la matriz de donde surgieron los Planes de Desar-

<sup>17</sup> El archivo personal de José Utrera Molina es un buen ejemplo. Fue gobernador civil en Ciudad Real, Burgos y Sevilla desde finales de los cincuenta hasta finales de los sesenta. En los años setenta sería subsecretario y ministro.

rollo, la industrialización, la emigración, el turismo, una mayor apertura (ley de prensa), el SEAT 600, la especulación urbanística y una embrionaria sociedad de consumo.

La utilidad del Gobernador Civil como pieza de control provincial sería aprovechada más allá de la dictadura del general Franco. El presidente Carlos Arias Navarro (último de la dictadura y primero de la monarquía) reemplazó a un número significativo de gobernadores, como también lo haría el presidente Adolfo Suárez a partir del verano de 1976. Podían cambiar los nombres del titular; lo importante era la figura en sí y así se demostró cuando el gobierno de Suárez impulsó el proceso de elaboración de la Ley para la Reforma Política. A finales de agosto de 1976, el ministro de la Gobernación, Rodolfo Martín Villa, reunió en Madrid a todos los gobernadores de España.

El objetivo no era otro que impulsar la reforma política en las provincias e ir preparando el referéndum que tendría lugar el 15 de diciembre de ese mismo año. Era preciso asegurar el buen resultado del proceso con un resultado afirmativo y mantener el orden público. Y a buena fe que así se haría. Las voces que defendían el no en el referéndum fueron silenciadas mientras se favorecía por todos los medios el voto afirmativo; hasta los gobernadores recorrieron sus provincias respectivas defendiendo el proyecto de reforma política. Todo ello desembocó en un apoyo aplastante a los planes del gobierno, superior al 94% del voto emitido.

Buena parte de ese respaldo se debió a la labor de los gobernadores a ras de tierra, en la piel de las provincias. También jugaron un papel importante en la organización del partido de Adolfo Suárez en un tiempo récord: en poco más de mes y medio la Unión del Centro Democrático (UCD) se preparó para las elecciones de junio de 1977. El papel político de los gobernadores, aunque menguante, se mantendría todavía por algún tiempo, tanto en las elecciones locales de 1979 como en la gestión informativa a comienzos de los años ochenta<sup>18</sup>.

El decreto de gobernadores de 1980 fue el anuncio del fin: los gobiernos civiles se adaptaban al Estado de las autonomías que comenzaba a construirse. Diecisiete años más tarde, en 1997, la figura del Gobernador Civil desaparecía definitivamente.

## 2. LOS PODERES DEL GOBERNADOR

Hasta aquí el papel clave del Gobernador Civil en las provincias como representante del Estado. Habida cuenta de la percepción que se ha tenido de esta figura como amo y señor de la provincia parecería poco interesante su estudio, puesto que lo único que podríamos esperar del mismo es la ratificación del poder de los gobernadores. Los ámbitos locales recibirían al *poncio* de turno, se plegarían a sus mandatos y tan solo restaría por verificar el nivel de centralización y sus consecuencias locales. Esto ha sido una visión teórica que ha venido aceptándose

---

<sup>18</sup> Para una visión de estas misiones tardías de los gobernadores, vid.: CLARA, 2004.

sin mayores matices, sobre todo en regímenes dictatoriales con una organización territorial centralizada (caso de la España de Franco). Ahora bien: ¿era eso así? ¿Cualquier gobernador en cualquier provincia generaba los mismos resultados y tenía similares efectos? Si fuera afirmativa la respuesta no tendría sentido la rotación periódica de gobernadores, toda vez que en un contexto de neutralización de contrapoderes locales no habría que preocuparse de ello. Los gobernadores serían seleccionados y nombrados en Madrid e impuestos en las provincias para períodos prolongados de tiempo, en principio indefinidos.

Pero la realidad demuestra que ni los mandatos tenían la misma duración, ni todas las provincias recibieron el mismo número de gobernadores durante un mismo intervalo de años. Hubo provincias más estables y otras más difíciles de gestionar. Ninguna provincia era igual a otra puesto que cada una presentaba, entre otros factores, unas redes de poder local (dentro y fuera de las instituciones) que era preciso tener en cuenta a la hora de enviar un representante. Esto, naturalmente, no significa que fuesen los poderes locales los que determinaban la selección de gobernadores; éstos eran un instrumento del Estado al servicio del gobierno y eran una autoridad delegada del poder central.

Pero la gestión del gobernador no era producto exclusivo de su potestad sino que, por el contrario, tenía que atender los condicionantes locales. Casi sobra decir que esto tampoco significa que las viejas redes caciquiles de la Restauración estuvieran presentes tal cual durante, por ejemplo, el franquismo, pero resulta difícil afirmar que todos los gobernadores civiles (fuera en regímenes liberales o en dictaduras) se impusieran en sus provincias por igual. En realidad, puede aplicarse a buena parte de la contemporaneidad española lo que decía el conde de Torre-Vélez a comienzos del siglo XX: “En las luchas entre los gobernadores y los caciques, suelen tener razón los gobernadores; pero como no pueden irse los caciques, se tienen que ir los gobernadores”<sup>19</sup>. Puede reemplazarse el término cacique por el de redes clientelares o intereses locales – sin ser lo mismo – a los efectos de este trabajo.

Es decir, los poderes del gobernador encontraban una primera limitación en los poderes locales. Y para precisar más conviene aclarar qué entendemos por poder. Son ya clásicas las definiciones que nos sirven para definir el poder, desde Weber a Dahl y sus diversos matices, como la capacidad real de un actor para imponer su deseo venciendo las posibles resistencias. En otras palabras simples: que los demás hagan lo que de otra manera no harían. Pero el poder presenta, al menos, otras dos dimensiones no menos importantes. Por un lado el ejercicio del poder puede orientarse a que no se tomen ciertas decisiones o a que se dejen fuera de la agenda pública determinados asuntos. Por otro, el poder condiciona el arco de opciones que puede tener la población al producirse el llamado *efecto de dominación*, que

---

19 Recogido en CAJAL, 1999: 118.

se encuentra en relación con la teoría gramsciana de la hegemonía y, también, con las percepciones<sup>20</sup>. Estas son las tres dimensiones del poder según Steven Lukes<sup>21</sup> y nos ayudan a comprender mejor la tarea de los gobernadores civiles.

La primera dimensión es la más patente: conseguir expresamente un efecto de obediencia ya sea por coerción, amenaza o consenso. Era la menos frecuente en la tarea diaria de un gobernador. Como autoridad de poder delegado constituía un riesgo el forzar la obediencia de los demás actores de manera cotidiana, porque a medio o largo plazo las quejas y protestas podían llegar hasta Madrid. Y si algo buscaba el poder central en un gobernador – aparte la lealtad – era el mantenimiento de la tranquilidad y del statu quo en la provincia. Obviamente, queda fuera de este esquema de riesgo la aceptación por consenso.

En la segunda dimensión del poder residía buena parte del arte de gobernar una provincia: no tomar decisiones y dejar hacer hasta cierto límite. Seguir las inercias dentro de un marco de tolerancia de lo aceptable, intentando dejar fuera de la agenda pública problemas incómodos. La literatura oficial de los *25 años de paz* (1964) del franquismo se movía en esta segunda dimensión al negar la dicotomía vencedores-vencidos y dejar fuera de la agenda la propia existencia de los que no estaban de acuerdo. El gobernador de Sevilla decía en un folleto conmemorativo de esos años:

“Estos 25 años de coraje y de fe, de esfuerzo y de trabajo, son el resultado de una firme política de unidad que ha apartado a los españoles del gusto antiguo e inconveniente de la dispersión, es un tiempo que ha comprendido el triunfo de una idea de generosidad permanentemente enfrentada contra el refinado egoísmo de los medianos y la ruin mezquindad de los pequeños”<sup>22</sup>.

El *efecto de dominación* es más complejo pero no menos poderoso, porque se basa en la aceptación tácita de lo establecido, de lo hegemónico. Es la clave para entender la desmovilización de una sociedad ante la percepción generalizada de que las cosas no pueden ni van a cambiar. Esta tercera dimensión proporcionó a los gobernadores un margen de maniobra notable: una dictadura que había dado muestras de notable capacidad represiva y de no tolerar rupturas graves del orden enviaba a su representante que, de entrada, era recibido con plena anuencia de la provincia. Otra cosa sería cómo gestionara el gobernador de turno esa ventaja inicial.

Aunque nos hemos centrado en el franquismo, esas tres dimensiones del poder pueden rastrearse en otros regímenes, desde la Restauración a la Segunda República o los tiempos de

---

20 VILAS, 2013: 22-26.

21 LUKES, 2007 (primera edición 1974).

22 Jefatura Provincial de Sevilla: *XXV Años de Paz (1939-1964)*, Sevilla, 1964.

la transición. La cuestión clave reside en que ninguna de las tres dimensiones del poder puede mantenerse indefinidamente ante los poderes locales que también tienen sus objetivos y que pueden no ser coincidentes con las consignas recibidas por el gobernador o la estrategia desplegada por éste. Nada peor para un gobernador (sea cual sea el régimen) que dirigir su provincia en pleno enfrentamiento con los sectores hegemónicos locales, porque la agenda oficial puede verse alterada y tan peligrosa es la sobreactuación como el no hacer nada en un contexto de crisis del *efecto de dominación*.

En este propio libro, el profesor Pedro Tavares de Almeida ha destacado la compleja relación existente entre los gobernadores y las esferas locales. Apuntaba tres situaciones posibles. Una primera situación es aquella en la que el gobernador impone su autoridad ante los poderes locales que muestran un determinado grado de resistencia, a la que podemos denominar *gobierno inestable* por cuanto en cualquier momento la resistencia puede incrementarse a través de múltiples cauces obstaculizando la autoridad del gobernador. Una segunda, de *gobierno estable*, es aquella en la que el gobernador no encuentra resistencia por parte de los grupos locales y tiene un amplio margen de maniobra para realizar su labor. La tercera es la que se da como resultado de un equilibrio dinámico entre el representante del poder central y los poderes locales, alcanzando un cierto nivel de acuerdo y que puede denominarse *gobierno de consenso*<sup>23</sup>.

De todas estas situaciones, la más habitual – con independencia del tipo de régimen – es la tercera, siendo las otras dos extremos menos frecuentes a los que, no obstante, se puede llegar si se rompe el *gobierno de consenso*. Es preciso subrayar que las tres posibilidades no son compartimentos estancos sino que podía pasarse de una situación a otra (sobre todo del *gobierno de consenso* al *gobierno inestable*) a lo largo del tiempo de mandato. Por consiguiente, la imagen pública del gobernador como encarnación de un poder absoluto en la provincia nunca se correspondió con la compleja realidad local. No solo ésta defendía sus intereses y objetivos sino que, además, los estados carecían de recursos materiales, recursos humanos, capacidad e instrumentos para ejercer el poder sin contestación.

Podría pensarse que este modelo era propio de los estados débiles como fueron los casos de Portugal, España y, hasta cierto punto, Italia. Pero hace ya años Jean-Pierre Worms recorrió estas relaciones centro-periferia en un interesante artículo titulado “Le préfet et ses notables”. En Francia podía esperarse una situación frecuente de conflicto entre el prefecto y los políticos locales, como un trasunto de la tradicional tensión entre París y las provincias. Pero, sin embargo, lo que demuestra Worms es la existencia de un equilibrio dinámico en la que el prefecto se convierte en el defensor de los intereses locales de su departamento y los notables son capaces de obtener la colaboración del prefecto. Ciertamente, este autor limitaba el concepto *notable* a

---

<sup>23</sup> La calificación de cada situación es del autor que suscribe este trabajo.



los políticos locales elegidos democráticamente (no tiene en cuenta al poder local fuera de las instituciones) y resulta evidente que había diferencias importantes con Portugal o España (el propio hecho de las elecciones democráticas locales). Pero las convergencias que facilitaban el acuerdo entre centro y periferia en Francia suenan muy familiares a quien estudie las relaciones locales de los gobernadores civiles.

Worms señaló hasta cuatro convergencias relevantes: a) la búsqueda de supresión de conflictos y el establecimiento de un consenso gestor que se sitúa por encima de lo político; b) la flexibilización de las normas para su adaptación al marco local; c) la manipulación de los servicios técnicos para ponerlos a disposición de los intereses de unos y otros; d) las relaciones de unos y otros ante París<sup>24</sup>. Si nos fijamos con cierta atención, lo que se observa es que unos y otros (prefectos y políticos locales) tienen como objetivo la conservación de sus cargos y eso, sean electos o no, dependía del éxito en su gestión. De ahí su interés en apartarse de lo “político” (lo cual en España adquiriría otro sentido durante las dictaduras), su flexibilización de las normas (la siempre recurrente “interpretación”), el sometimiento del corporativismo de los funcionarios – sobre todo los técnicos – para que no abortasen sus proyectos y, por último, el ofrecer la mejor cara ante París, algo fundamental para el prefecto, pero también algo sustancial para los políticos locales quienes refuerzan así su imagen pública ante el electorado.

Naturalmente, las conclusiones de Worms se pueden trasladar al caso español hasta cierto punto. Lo primero es que solo pueden establecerse comparaciones en los períodos en que hubo mandatos de cierta duración. En este sentido, los fugaces gobernadores enviados a las provincias con el solo objetivo de preparar unas elecciones quedarían fuera del marco (por ejemplo, muchos de los de la Restauración). Pero en los gobernadores de mandato superior a uno o dos años, sí se perciben algunos de esos rasgos. Los que perduran son los que consiguen entenderse razonablemente con los poderes locales, se complementan para ofrecer una imagen de armonía, alcanzan acuerdos para la interpretación de las normas hasta cierto punto, buscan el impulso administrativo a sus proyectos y gozan de un apoyo fundamental en Madrid. Obviamente, esa era la aspiración ideal. Con cierta frecuencia, los gobernadores no alcanzaban esos objetivos y ello les ponía en el camino de su relevo, con o sin traslado a otra provincia. El caso de Arias Navarro fue un ejemplo: consiguió una buena relación durante su etapa como gobernador en León (1944-1949) y en Tenerife (1951-1954), muy por delante de los problemas que tendría que afrontar en Navarra (1954-1957)<sup>25</sup>.

Se entiende, pues, que el buen entendimiento con los poderes locales resultase esencial para el cometido de un gobernador. Un gobernador que lo fue de Jaén y Albacete durante la Segunda

---

<sup>24</sup> WORMS, 1966: 261-271.

<sup>25</sup> La documentación de Arias Navarro como gobernador en Fundación Hullera Vasco-Leonesa (FHVL), en especial caja 37.

República, José Aparicio Albiñana, reflejó muy bien las dificultades del cargo en lo tocante a las relaciones con la política y los poderes locales<sup>26</sup>. La prudencia, la diplomacia y el corregir con mano de hierro en guante de seda lo que le resultaba inadmisibles fueron los ingredientes principales de su cometido. Y es que, como afirmó Worms acertadamente para el caso francés: “Si les pouvoirs du préfet sont grands pour empêcher, ils sont pratiquement nuls pour accomplir; les collectivités locales sont les intermédiaires obligés du préfet pour toute réalisation”<sup>27</sup>.

Ahora bien, no solo los poderes locales condicionaban la actuación de un gobernador. Se daban, al menos, dos limitaciones más. Por una parte, las autoridades militares podían recortar las competencias del Gobierno Civil en situaciones de emergencia. En este mismo libro, el profesor Risques aborda el tema y demuestra sobradamente cómo capitánías generales y comandancias podían hacerse cargo de la situación en estados de emergencia. Ni siquiera el control de las fuerzas de orden público permanecía en las manos del gobernador en situaciones excepcionales. Ya hemos indicado el caso del gobernador Cruz Conde en Sevilla que tuvo un enfrentamiento con el capitán general de Sevilla – el infante don Carlos de Borbón – por un conflicto de competencias sobre el control de la Guardia Civil con motivo del problema artillero. Las numerosas huelgas y movilizaciones con frecuencia debían ser abordadas por fuerzas militares, cuando las de orden público se encontraban ya desbordadas. Por añadidura, la supremacía del poder militar sobre el civil contribuía a que los gobernadores fuesen relegados a un segundo plano por el propio gobierno que los había nombrado.

La segunda limitación procedía de las delegaciones ministeriales en la provincia. Con harta frecuencia, un delegado provincial de un ramo ministerial obedecía más las consignas de su ministro que las del gobernador civil. Aunque teóricamente los gobernadores tenían la misión de ser los coordinadores de las diferentes delegaciones ministeriales, los delegados provinciales actuaban por la cuenta de su Ministerio y contemplaban al gobernador casi como una especie de delegado más, en este caso enviado por el Ministerio de la Gobernación. Esa situación fue motivo de queja frecuente por parte de los gobernadores, particularmente porque los ministerios de Hacienda y Fomento no perdieron nunca la ocasión de despojar a los gobernadores de competencias administrativas. Los ministerios técnicos y sus cuerpos de funcionarios pusieron empeño en que esto fuera así<sup>28</sup>. Puede entenderse que el control de los funcionarios técnicos para llevar a cabo los proyectos pertinentes no se consiguiera en España como, en cambio, sí se alcanzó en mayor medida en Francia por el interés común de prefectos y políticos locales.

---

26 ALBIÑANA, 1936: en especial 126-143.

27 WORMS, 1966: 262-263.

28 MORENA, 1970. Citado por CAJAL, 1999: 115-116.

### 3. EL COMPLEJO MUNDO DE LA ADMINISTRACIÓN: UNAS SIMPLES NOTAS

Si hemos visto que el ejercicio del poder de un gobernador estaba mucho más condicionado que lo que transmitía su imagen pública, aún queda por ofrecer unas notas sobre la complejidad de la maquinaria administrativa como otra fuente de limitaciones. En 1935 y refiriéndose a la multiplicidad de las fuerzas de orden público, el delegado del gobierno en Cataluña – Manuel Portela Valladares – reclamaba una simplificación de estructuras y que éstas fueran puestas bajo una dirección única:

“Esta voz superior sobre la que se acumularían las máximas responsabilidades, delegación de la totalidad del Gobierno, ha de ir revestida de la mayor autoridad oficial y moral, para captar la asistencia ciudadana y para lograr aquel respeto que ahorra el acudir a la fuerza”<sup>29</sup>.

Hablaba aquel delegado del gobierno desde la complejidad añadida que suponía el reconocimiento de la autonomía para Cataluña. Los gobiernos civiles habían sido suprimidos allí debido al establecimiento de un nuevo escalón administrativo: el autonómico. Se quejaba de la disminución de la presencia del gobierno central – tal y como ha ocurrido en los años y noventa con la generalización del Estado de las autonomías – y lo que reclamaba era el reforzamiento del puesto que ocupaba: la delegación del gobierno en Cataluña. La descentralización autonómica ha sido el factor decisivo para la desaparición definitiva de los gobiernos civiles en favor de las delegaciones y subdelegaciones del gobierno central, además de las que ya posee la administración autonómica en cada provincia de su región.

En realidad, lo que se ha producido es el canto de cisne de una figura ya herida de muerte puesto que a lo largo de su casi medio siglo de existencia no ha sido otra cosa que un instrumento del Estado a nivel provincial. Pero de un Estado pobre y precario. El gobernador, en consecuencia, fue limitado por unos y por otros. No es aventurado suponer que las delegaciones del gobierno actuales – salvo alguna excepción en territorios singulares como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla – tienen mucho de decorativo, habida cuenta de lo que hemos visto con respecto a sus antecesores. Todo el mundo conoce el cargo, pero sus titulares son desconocidos del gran público.

La fugacidad de los gobernadores hizo que éstos no pudieran desempeñar un auténtico papel administrativo. Eso quedaba en manos de los funcionarios que siempre permanecían. No es de extrañar que se desarrollasen poderosos corporativismos en cuerpos técnicos cuyos abusos desembocaron en una verdadera colonización de lo público por intereses particulares de grupo. ¿Qué podía hacer un gobernador si estaba en el cargo unos meses y los demás ni siquiera tenían que

---

29 Real Academia de la Historia (RAH), leg. 11-8923. Informe de Portal Valladares, fol. 15.

preocuparse por mostrar resistencia puesto que el *poncio* tenía los días contados en la provincia? La lógica de esa actitud corporativa se basaba en una escala de preferencias cuya cúspide tenía por objetivo la preservación de los intereses y privilegios de grupo, más que la prestación de un servicio.

Los ejemplos de inacción administrativa se pueden contar por miles y el procedimiento administrativo – por encima de regímenes políticos – se preocupó por defender más los intereses de la Administración que la de los administrados. Hay que recordar que desde la vieja Ley de 1889 nadie se preocupó en regular las relaciones entre el Estado y los ciudadanos hasta la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y que ésta, a su vez, no fue actualizada hasta la Ley 30/1992 (modificada por la Ley 4/1999). Pese a esos lentos avances, todavía hoy el silencio administrativo no ampara en todos los casos al ciudadano y la discrecionalidad de la Administración sigue siendo el caballo de Troya del Derecho administrativo. Más allá aún, todavía hoy día – en una España ya democrática – la denominada *discrecionalidad técnica* es una especie de *lado oscuro*, escurridizo para el control jurídico, donde la vulnerabilidad del ciudadano es directamente proporcional a la probabilidad de abuso por parte de tribunales calificadores de opacidad tan grata a los amantes de la prevaricación encubierta.

Con un sistema administrativo así se entiende que un asunto pudiera permanecer en un cajón durante años sin que hubiera resortes de capacidad suficiente como para moverlo. Ni siquiera los de un gobernador. Pongamos un solo ejemplo de entre muchos. La Secretaría General para la Ordenación Económico-Social se creó pomposamente en 1946 para el desarrollo de un país que no terminaba de arrancar más de un lustro después de la guerra civil. En cada provincia se instaló una Junta Provincial y, en el caso de la de Córdoba, actuaron con presteza.

En menos de un mes desde su creación se constituyó la Junta Provincial presidida por el gobernador con asistencia de una larga nómina de personalidades: presidente de la Diputación, alcalde, delegado del Ministerio de Trabajo, delegado de Sindicatos, delegado de Sanidad y hasta un representante de la autoridad eclesiástica como indicativo del nacional-catolicismo entonces imperante. Junto a ellos se encontraban ingenieros que representaban al cuerpo técnico de la Administración: el ingeniero jefe de Obras Públicas, ingeniero jefe del Servicio Agronómico, ingeniero jefe del Servicio Forestal, ingeniero jefe de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, ingeniero jefe de los Servicios de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, ingeniero jefe de Minas, ingeniero del Instituto Nacional de Colonización, arquitecto jefe de Regiones Devastadas e ingeniero jefe de Industria.

No faltaba nadie y se supone que todos estaban convencidos de que estaban reunidos para algo concreto, pero la lectura del libro de actas de la citada Junta Provincial (que estuvo vigente entre 1946 hasta 1959) resulta sorprendente. Desde el punto de vista burocrático hicieron de todo: reuniones, un Consejo Asesor, la redacción de un anteproyecto de necesidades y posibilidades de la provincia, etc.

Ahora bien, el balance de aquella Junta Provincial fue totalmente nulo. Las reuniones empezaron a languidecer y apenas se reunían ya una vez al año a comienzos de los años cincuenta. No era para menos: en ese tiempo pasaron cuatro gobernadores por Córdoba y si el que organizó la Junta tenía algún entusiasmo, los demás se decidieron por la inactividad más absoluta, en perfecta sintonía con los ingenieros jefes. En 1952 todavía uno de los asistentes planteaba en qué situación estaba el suministro de energía eléctrica a ciertos pueblos de la provincia y se le contestó que “este asunto se encuentra en iguales condiciones que estaba en la última reunión celebrada”. Se acordó – cómo no – que se insistiera ante el gobernador para desbloquear el suministro. Justo al año siguiente se planteó la misma pregunta que, lógicamente, recibió una respuesta similar. Al final la Junta Provincial no sirvió para nada y las soluciones vinieron con el tiempo: la construcción de una central térmica y de una Universidad Laboral por indicación de Madrid y después de negociaciones que no se articularon a través de la inoperante Junta Provincial de Ordenación Económico-Social<sup>30</sup>.

A este asunto de los empleados públicos y de la burocracia no hemos prestado suficiente atención los historiadores en España para comprender mejor el funcionamiento del Estado, los servicios prestados a los ciudadanos y las culturas administrativas. Consideramos que el asunto encierra gran interés por cuanto se tiende a ver el mundo de la política como una esfera que controla y dirige el proceloso mundo administrativo. Sin embargo, cuando nos percatamos de la cantidad de cargos políticos reclutados en determinados cuerpos de funcionarios esa percepción cambia de manera drástica. Baste contemplar la cantidad de funcionarios procedentes del cuerpo de Administradores Civiles del Estado en cargos políticos (ministros, subsecretarios, directores generales) dentro de los gobiernos más variados ideológicamente para, al menos, preguntarnos si no ocurre justo lo contrario: es decir, si no es la alta burocracia del Estado la que controla el auténtico ejercicio del poder<sup>31</sup>.

## CONCLUSIONES

Buena parte de la comprensión del Estado – de su funcionamiento y de su eficacia – se puede analizar a través de la actuación de los representantes del poder central y su interacción con las instituciones y grupos de interés locales. En todos los territorios bajo una misma soberanía existe una determinada forma estatal. El Estado llega hasta el último centímetro del territorio delimitado por una frontera, física y/o jurisdiccional. Ahora bien, ¿se verifica de la misma manera la presencia del Estado en todas partes? El asunto merece interés porque no sólo en España hay zonas en las que la presencia del Estado parece no verificarse con la misma intensidad. Tampoco parece

---

30 Archivo Provincial de Córdoba (APC): libro 6757.

31 CRESPO, 2004.

que en Córcega el Estado francés tenga la misma presencia *real*. Y ello por no hablar de Sicilia o de las diferencias de gestión que pueden darse entre los distritos de Beja y Porto. Esa desigual presencia estatal puede contribuir a modificar las identidades de buena parte del conjunto de la población. Y no sólo nos referimos a las identidades subestatales de corte nacionalista que, por su propia definición, aspiran a tener un Estado propio puesto que ya se consideran *nación*. También tenemos en mente la diferente intensidad de identificación con un Estado-nación determinado en las diversas provincias, aun en ausencia de corrientes independentistas.

Por otro lado, los estados se encuentran en un proceso de transformación desde las últimas décadas del siglo XX. La globalización, los movimientos a favor de una mayor liberalización de la economía internacional, la integración creciente de los mercados o los crecientes vínculos de dependencia son algunos de los factores que parecen conducir hacia un debilitamiento del Estado-nación tal y como lo hemos concebido tradicionalmente. Las arquitecturas estatales se están simplificando tras décadas de expansión, aligerando su peso sobre los contribuyentes y devolviendo espacios de competencia que antes se encontraban en la esfera privada<sup>32</sup>. No es este el lugar para juzgar lo procedente o improcedente de esta tendencia, como tampoco nos atrevemos a intentar adivinar qué recorrido y alcance va a encerrar este cambio. Lo que sí parece evidente es que dicha transformación obligará – si no lo ha hecho ya – a emprender programas de reforma en el interior de los estados. Es decir, la cuestión no se encuentra en la supervivencia del concepto *Estado* en sí mismo; el reto reside en saber qué dimensiones y competencias tendrá en un contexto globalizado y, en el caso europeo, dentro del marco de la integración.

La desaparición de los gobernadores civiles en España en 1997 (como ha ocurrido años más tarde en Portugal) parece responder a las exigencias que los tiempos están imponiendo sobre los estados tradicionales. En otras palabras: ¿es preciso tener repartidos por todo el territorio representantes del poder central como en los tiempos en los que las comunicaciones eran más deficientes y se requería un elemento clave de cohesión, control y supervisión? La respuesta parece clara en el caso portugués, pero en España a la desaparición de los gobiernos civiles le ha seguido la proliferación de delegados y subdelegados de gobierno en dos niveles: el estatal y el autonómico. Valgan dos ejemplos: en la ciudad de Sevilla, sede del grueso del gobierno autonómico andaluz, existe una delegación del gobierno andaluz; en Madrid se dispuso también una delegación del gobierno central. En resumen: cada país ha optado por su propio modelo de reforma. Francia e Italia siguen manteniendo sus prefectos, Portugal los ha suprimido simplificando su administración y España los reemplazó por un número aún mayor de delegados y subdelegados sin una función muy clara más allá de las clásicas competencias de orden público o la etérea labor coordinadora.

---

32 Hasta un autor como Fukuyama niega la desaparición del Estado como tal. Su apuesta descansa más bien en estados más pequeños pero más fuertes. FUKUYAMA, 2004: 175-178.

Y ahora cabe preguntarse: ¿consiguieron los gobiernos civiles una homogenización territorial de acuerdo con los intereses del Estado centralizado? No parece que haya sido así o, al menos, no lo han conseguido de forma completa. No solamente hay diferencias interregionales; tampoco son menores las interprovinciales. Y a ello hay que añadir que la Administración local sigue siendo la pariente pobre del Estado. Pese a ser el dispositivo administrativo más cercano al ciudadano es el que menos gasta en comparación con las comunidades autónomas o el gobierno central. Y, pese a todo, es el mejor valorado por los ciudadanos. En un estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de 2003, la mayor parte de los encuestados pensaba que los ayuntamientos trataban mejor a los ciudadanos que la administración autonómica o la central. Tampoco, por cierto, resultaba dato menor el que no menos de un 30% de media entre los encuestados se decantase por un “no sabe/no contesta” sobre cuál de las administraciones le trataba mejor<sup>33</sup>.

Los gobernadores civiles en España no fueron el reflejo de un Estado sólido. Más bien todo lo contrario. Pese a la aureola de autoridad que proyectaban los gobernadores, su poder efectivo se encontraba muy mediatizado desde varios frentes: las redes de poderes locales en la provincia, el recurso a las autoridades militares en caso de emergencia, las delegaciones provinciales de los ministerios y podríamos aún añadir los avatares políticos en el gobierno central, a los que siempre estuvieron atentos los gobernadores pues su permanencia podía depender de ellos. Su desaparición era lógica a la vista de su evolución. Otra cosa es que su pasado y la documentación que se conserva entre los fondos de los gobiernos civiles resulten muy útiles para conocer – entre otras muchas cosas – el funcionamiento del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO ALBIÑANA, José: *Para qué sirve un gobernador...*, Valencia, Imprenta La Semana Gráfica, 1936.
- BARGETON, RENÉ: *Dictionnaire biographique des préfets, septembre 1870-mai 1982*, Paris, Archives Nationales, 1994.
- CAJAL VALERO, Arturo, *El gobernador civil y el Estado centralizado en el siglo XIX*, Madrid, INAP, 1999.
- CLARA, Josep: “La transición vista desde los gobiernos civiles” en *Anales de Historia Contemporánea*, n.º 20 (2004).
- CRESPO MONTES, Luis Fernando: *Los administradores civiles del Estado. (Una aproximación a su historia)*, Madrid, INAP, 2004.
- FUKUYAMA, Francis: *La construcción del Estado*, Barcelona, Ediciones B, 2004.
- GARCÍA MAÑÁ, Luis Manuel: *De los corregidores a los gobernadores civiles de Orense*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, 1986.

---

33 CIS: Estudio 2455, *Instituciones y autonomías, septiembre 2002*. Boletín 31 (enero-abril 2003).

- GÓMEZ NAVARRO, José Luis: *El régimen de Primo de Rivera*, Madrid, Cátedra, 1991.
- GONZÁLEZ CALBET, María Teresa: *La Dictadura de Primo de Rivera: el Directorio Militar*, Madrid, El Arquero, 1987.
- LE LIDEC, Patrick: "L'impossible renouveau du modèle préfectoral sous la Quatrième République" en *Revue française d'administration publique*, n.º 120 (2006/4).
- LUKES, Steven: *El poder: un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI, 2007 (reed.).
- MARÍN I CORBERA, Martí: "Los gobernadores civiles del franquismo, 1936-1953: Seis personajes en busca de autor" en *Historia y Política*, n.º 29 (enero-junio 2013).
- MERCADAL BAGUR, Deseado: *El mando civil en Menorca: subgobernadores y delegados del gobierno (1857-1998)*, Menorca, Edicions Llevant, 1998.
- MORENA, Luis de la: "Administración Periférica y Gobiernos Civiles", *Boletín de Documentación*, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, núm. 100 (abril-junio 1985).
- MORENA, Luis de la: "Función política y cargos políticos: Prefectos y Gobernadores civiles", *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 168 (octubre-diciembre 1970).
- MORENO GALLO, Miguel Ángel: *Los gobernadores civiles de Burgos (1834-2014)*, Burgos, Diputación Provincial de Burgos, 2014.
- PONCE ALBERCA, Julio: *Del poder y sus sombras: José Cruz Conde (1878-1939). Semblanza biográfica y perfiles ideológicos de una figura política andaluza*, Cabra-Córdoba, Ayuntamiento de Cabra, 2001.
- PONCE ALBERCA, Julio (coord.): *Guerra, Franquismo y Transición. Los gobernadores civiles en Andalucía (1936-1979)*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces-Consejería de Presidencia, 2008.
- PONCE ALBERCA, Julio: "El Estado en las provincias: gobernadores, diputaciones y ayuntamientos" en Nicolás, Encarna y González, Carmen: *Mundos de ayer*, Murcia, Universidad, 2009.
- PONCE ALBERCA, Julio: "Poder, adaptación y conflicto. Gobernadores civiles e intereses locales en la España de Franco (1939-1975)" en Segura, Antoni, Mayayo, Andreu y Abelló, Teresa (eds.): *La dictadura franquista: la institucionalización de un régimen*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 2012.
- RICHARD, Bernard: "Étude sur les gouvernements civils en Espagne de la Restauration à la Dictature (1874-1923). Origine géographique, fonctions d'origine et évolution d'un personnel politico-administratif" en *Mélanges de la Casa de Velázquez*, tomo VIII (1972).
- RISQUES, Manuel: *El Govern Civil de Barcelona al segle XIX*, Barcelona, Publicacions de Labadía de Montserrat, 1995.
- RISQUES, Manuel: *L'Estat a Barcelona: Ordre públic i governadors civils*, Barcelona, Editorial Base, 2012.
- ROUBAN, Luc: "Les préfets entre 1947 et 1958 ou les limites de la république administrative" en *Revue française d'administration publique*, n.º 108 (2003/4).
- RUIZ-MANJÓN CABEZA, Octavio: "Autoridades locales y partidos políticos en Andalucía durante la Segunda República" en *Actas I Congreso de Historia de Andalucía (diciembre 1976). Andalucía Contemporánea (siglos XIX y XX)*, tomo II, (Córdoba, 1979).



SERRALLONGA I URQUIDI, Joan “El aparato provincial durante la Segunda República. Los gobernadores civiles, 1931-1939” en *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, n.º 7 (2007).

SOUSA, Fernando de y GONÇALVES, Silva: *Os governadores civis do distrito de Vila Real (1835-2002)*, Vila Real, FCT, 2002.

VILAS, Carlos María: *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2013.

WORMS, Jean-Pierre: “Le préfet et ses notables” en *Sociologie du Travail*, (Juillet-Septembre 1966).

## **LA DIVISIÓN PROVINCIAL Y EL SISTEMA DE ENTIDADES TERRITORIALES DEL ESTADO ESPAÑOL**

LORENZO LÓPEZ TRIGAL  
UNIVERSIDAD DE LEÓN

Al tratar en la presente jornada la cuestión de la organización administrativa provincial española desde una visión geográfico-política, entiendo que es conveniente que comience mi exposición (apoyada en la propia investigación realizada durante varias décadas y en la consulta de una selecta bibliografía de historiadores, juristas y geógrafos), en primer término, con una aproximación terminológica (López, 2013) de las unidades políticas territoriales del Estado y atendiendo a la normativa, de donde se desprende un sistema de entidades territoriales infraestatales en cuatro niveles: 1. Comunidad Autónoma. 2. Provincia. 3. Comarca y agrupaciones municipales. 4. Municipio y entidades locales menores. Centrémonos, pues, en cada una de estas entidades, para plantear posteriormente como objetivo de análisis la división provincial y sus interrelaciones con el resto de unidades del sistema, así como ciertos efectos espaciales de la misma.

### **1. APROXIMACIÓN A LAS ENTIDADES TERRITORIALES DEL ESTADO**

En primer lugar, la *Comunidad Autónoma*, asociada comúnmente a la escala de región, es un territorio con una determinada situación, delimitación, identidad y organizado por un sistema de poder que se inserta en el Estado, una vez finalizado el proceso regionalizador a la altura de 1983 en 17 Comunidades. La región admite múltiples categorías, una de ellas la “región política” en la normativa española, al tratarse la región poseedora de una identidad histórica o resultado de una voluntad democrática en el periodo de la Transición, que promueve un proceso de regionalización del que se desprende un rango y cualificación con competencias propias delegadas y transferidas por el gobierno central.

La fórmula de régimen político distintiva con la que se identifica el Estado español es la de un Estado regional, a medio camino entre unitario y federal, planteando muchas cuestiones a lo largo de los últimos años y de cara a su continuidad en el futuro. Un estudioso como Gabriel-Oyhamburu (2000, pp. 33-34) presenta a España como “una nación a-territorial sorteada de fracturas territoriales (abiertas o vivas) y de nacionalismos periféricos... cuya recomposición está en presencia de lógicas territoriales contradictorias que desembocan en conflictos territoriales... (si bien, paradójicamente, todas las regiones contribuyen) a la reestructuración de la nación española plural”.

En ese contexto se encuentra la política española actual, en cierto modo “a la deriva” y “en la búsqueda de su reidentificación”, en la que juegan un papel significativo los nacionalismos y también las periferias territoriales de uno u otro signo. No se trata tanto de un desequilibrio geográfico y económico, producido por un fenómeno de “litoralización”, como es el caso de Portugal, o de la traslación aquí del “modelo centro-periferia”, aunque cuentan también ambos supuestos, sino que se trata más bien de una dialéctica sobre la cuestión territorial nacional española, abierta históricamente y que recobra ahora fuerza por la incidencia de los partidos nacionalistas y regionalistas en las decisiones del poder del Estado, destacando a todos los niveles su incidencia en la puesta a punto de la organización territorial administrativa.

En segundo lugar, la *provincia*, institucionalizada como fracción del territorio del Estado contemporáneo y entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y destinada a la prestación de servicios encomendados al organismo de la Diputación provincial, a la vez que el ámbito de desconcentración de la Administración periférica de los gobiernos central y autonómico, en un nivel intermedio entre el Estado y el municipio, con los efectos consiguientes en la organización territorial de las infraestructuras y servicios públicos. Sin embargo, a partir del proceso de descentralización regional y la creación de nuevas entidades territoriales superiores (la Comunidad autónoma) e intermedias (la comarca, la isla y el área metropolitana), se discute la pervivencia de la misma como circunscripción territorial, al incrementarse el número de niveles de entidades, si bien la división española en provincias, en principio, no está en contradicción con la autonomía de las regiones y es una categoría constitucional que contribuye a articular la organización del Estado a efectos políticos.

En tercer lugar, la *comarca* (y otras agrupaciones municipales, caso de la isla o el área metropolitana) es una entidad espacial administrativa particular de España y de algunos países europeos, que se puede definir desde una doble visión geográfica y jurídico-política: en primer término, como unidad territorial con ciertos rasgos físicos y humanos y espacio intermedio con una cierta homogeneidad, adaptado a determinadas características de poblamiento, de identidad percibida por sus habitantes y organizado alrededor de, al menos, un núcleo-cabecera de relaciones que aglutina servicios y dotaciones básicas en un radio de influencia; en segundo término, definida como “entidad local que agrupa varios municipios con intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito” (art. 42, Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, LRRL, 1985), se posiciona, a su vez, como unidad territorial de actuación pública para regulación de la Administración local y de la organización territorial a partir de la cooperación intermunicipal a partir de organismos ejecutivos con cierto nivel de competencias transferidas en los casos del Consejo comarcal y del Cabildo y Consejo insular. En este doble sentido, el proceso de comarcalización (iniciado

desigualmente en estos años en España) ha de suponer la recuperación del “pequeño país”, al ponerse a punto una nueva estructura administrativa afín a la unidad territorial de cooperación y concertación (Sánchez, 1979), una comunidad de solidaridad, un espacio de proyecto entre el centro-cabecera y las colectividades rurales e instancia de concertación para el desarrollo local.

En cuarto lugar, el *municipio* o concejo es la entidad local básica de la organización territorial del Estado y circunscripción de proximidad para la participación ciudadana en la política local, que goza de personalidad jurídica plena sobre un fragmento del territorio de una diferente extensión y cuya unidad y coherencia deriva de ser el término sobre el que el organismo administrativo local, el Ayuntamiento, ejerce la gestión de sus intereses en el ámbito de sus competencias en materia de servicios ciudadanos e infraestructuras urbanas, con un amplio cometido de funciones que alcanzan al desarrollo socioeconómico o al patrimonio cultural, si bien en ocasiones, por sus dimensiones de micro-municipio se ve incapacitado para prestar esos servicios en la cualificación esperada, por lo que se pueden producir desajustes y desigualdades en la provisión de servicios en el mismo territorio nacional. Ante lo cual, aunque la delimitación de estos entes se podrá cambiar por ley, se viene fomentando desde la Administración del Estado más bien la asociación, mancomunidad y todo tipo de agrupación y no tanto la fusión e integración de municipios.

En cualquier caso, se trata, en suma, de un espacio funcional delimitado en el que tienen plena vigencia las decisiones adoptadas por esta entidad territorial básica, además de subdividirse la organización administrativa en entidades inframunicipales en ciertas regiones, en los formatos de la “entidad local menor”, la “parroquia” de carácter civil, bien presente en los espacios rurales del noroeste de España, y el “distrito”, en el caso de los municipios urbanos.

En una comparativa, la trama administrativa de España y de Portugal presentaban hasta los años setenta muchas similitudes que se explican por una historia en parte común y también como Estados centrales con tres entidades territoriales infraestatales (provincia/distrito, municipio/concelho, entidad local menor/freguesia). Sin embargo, con posterioridad se han introducido importantes cambios en España en cuanto a la adopción de las escalas intermedias regional y, en menor medida, comarcal, mientras en Portugal se ha introducido excepcionalmente la escala regional en los dos archipiélagos. Otra diferencia que es trasladable a ambos países es que según Michel Drain (1991, p. 137): “el sentimiento más fuerte de pertenencia al territorio se expresa en Portugal en el marco de la circunscripción del *concelho*... (y en España) los sentimientos de identidad territorial son mejor polarizados por la región”, o en su defecto, añadiríamos, por la provincia y el provincialismo.

## 2. LA DIVISIÓN PROVINCIAL Y SU CUESTIONAMIENTO EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

De entrada, se advierte que, en el caso español, las entidades territoriales que han pervivido en la contemporaneidad como únicas unidades administrativas y políticas han sido la provincia y el municipio, mientras que las entidades territoriales no permanentes y cuestionadas sucesivamente, a pesar de poseer una mayor identidad espacial, han sido la región y la comarca. La primera, salvo en el breve periodo republicano 1931-1936 y en el periodo actual a partir de 1979; la segunda, mantiene aún una implantación excepcional en el ámbito de algunas de las Comunidades Autónomas.

El *mapa provincial* vigente surge en el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, que divide (art. 2.º) el territorio español en la península e islas adyacentes en 49 provincias. Se designan los límites y extensión de cada una de ellas (art. 3.º y apéndice) y se acota el ámbito de su circunscripción, en cuanto que “no se entenderá limitada al orden administrativo, sino que se arreglarán a ella las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda” (art. 4.º). El mapa provincial será mantenido esencialmente tras sucesivas reformas y proyectos de reforma en un proceso dilatado y analizado en obras de referencia de historiadores y juristas como de geógrafos (Melón, 1958; Quirós, 1990; Burgueño, 1996, 2011; García, 2000, 2002).

La provincia ha sido, junto al municipio, la escala de referencia durante los últimos siglos de la organización territorial española, con el precedente de la intendencia desde 1718, como órgano de gestión económica y fiscal, con una división sucesivamente revisada que culmina en la división de Floridablanca de 1789 en número de 34 provincias, donde se aprecian, por un lado, territorios extensos peninsulares con denominaciones históricas (Aragón, Andalucía, Cataluña, Extremadura, Galicia, Valencia) y, por otro lado, territorios más acotados de Castilla asociados a ciudades, y, asimismo, apoyada en la estructura heredada del régimen señorial, caracterizada por territorios enclavados que rompen el principio de continuidad territorial.

Con la provincia se establece la organización del poder delegado del Gobierno y mancomunado de la Diputación provincial con ciertas competencias propias de asistencia a los municipios y es el ámbito de referencia espacial estadístico y circunscripción electoral. En este contexto, a lo largo del siglo XX la división provincial apenas fue alterada, a pesar de los cambios de gobierno y de sistemas políticos, aparte de algunos retoques en los límites provinciales, y siendo lo más notorio en el periodo la división de la provincia canaria en dos en 1927 (si bien sin Diputaciones, sustituidas por siete Cabildos insulares) o el reconocimiento durante algún periodo como “provincias” de los territorios africanos de Sahara, Ifni, Fernando Poo y Río Muni, así como el funcionamiento durante algún tiempo como provincias con gobernador propio en las plazas de Ceuta y Melilla (Guaita, 1975, pp. 222-224), hasta que en 1995 se promulgan los respectivos estatutos de ciudad autónoma, manteniéndose ahora como un híbrido de entidad local y comunidad autónoma.

Sin embargo, el *cuestionamiento de la división provincial* se plantea, entre otros aspectos a la hora de delimitar los territorios de la Administración pública, que no sea un ámbito geográfico *per se* y que, a la vez, albergue aún enclaves territoriales, a modo de vestigios del Antiguo Régimen, como también que se presente una diferencia grande de tamaño de extensión (parámetro constante) y de población (parámetro variable) entre unas y otras provincias.

Tal cuestionamiento perdurará en la segunda mitad del siglo XIX por parte de políticos (proyectos de Moret y de Silvela) como de técnicos reconocidos (Fermín Caballero, Lucas Mallada), quienes plantearon reformas en la división. Posteriormente, reaparece la cuestión regional con la II República (1931-1936), interrumpida en su desarrollo por la guerra civil y la dictadura franquista, durante la cual la “región geográfica” va a estar también presente en los libros escolares y, asimismo, en ciertos informes imbuidos de un “neorregionalismo técnico” con propuestas de región económica y funcional (*Atlas Comercial de España*, 1963), que pasado el tiempo servirán, junto al regionalismo histórico, de precedentes y apoyos en la reivindicación regionalista durante la etapa de la Transición democrática y en el diseño y formación del mapa autonómico.

La valoración de la división provincial ha sido en el pasado generalmente dispar entre los pensadores españoles. Es el caso de José Ortega y Gasset, máximo antagonista de la provincia y sobre todo del “provincianismo”, defensor en su lugar de “algo más orgánico y vital” (nótese aquí la influencia de la visión del Estado en la escuela geográfica alemana) como la “gran comarca”, entendida a escala de región, como verdadera unidad política local. Es también, en esa misma línea, la opinión reconocida de José Miguel de Azaola (1972, p. 250) al referir que “las provincias no tienen por qué ser sino circunscripciones administrativas, susceptibles de integrarse en entidades (regionales) más vastas y de rectificar sus defectos de detalle sin por ello perder nada de su naturaleza meramente instrumental... Lo dañoso es hacer de ella la más alta y definitiva expresión de la vida local”, aunque “ello no significa que hayamos de prescindir de las provincias, las cuales deben conservarse siempre que sea conveniente, a fin de desempeñar su papel de escalón intermedio entre el municipio y la región” (p. 257), sin olvidar que “la provincia es, en casi toda España, una institución artificial: una mera circunscripción administrativa de carácter instrumental” (p. 485).

En la actualidad, se ha vuelto a reproducir el debate sobre la provincia y la conveniencia o no de la Diputación provincial y estas valoraciones son oportunas de nuevo. Desde de otra visión, la división provincial ha supuesto un importante avance en la racionalidad geográfica del espacio administrativo, respondiendo a la disposición de las comunicaciones de la época y a los límites de los antiguos reinos y regiones históricas, a la vez que “supone la primera gran ordenación territorial-administrativa general de la España contemporánea y la más importante hasta la instauración del Estado autonómico, del cual fue base fundamental. Proporcionó una infraestructura territorial uniforme y racional para la acción de la Administración pública; el entramado espacial junto a los partidos judiciales y municipios, sobre el que en adelante ha-

brían de localizarse y distribirse los servicios del Estado” (García, 2002, p. 286). Es manifiesto así que la división provincial es una realidad geográfico-política que, mientras no sea sustituida por otra, sigue actuando con fuerza incluso en el Estado autonómico y tiene raigambre como tal espacio a la hora de acometer operaciones de reforma de la organización administrativa, manteniendo un impacto indudable en la estructura territorial, a pesar de la introducción de nuevas escalas intermedias como la comarca.

### 3. PROCESOS RECIENTES QUE AFECTAN AL SISTEMA DE ENTIDADES TERRITORIALES

En primer término, durante el breve periodo constituyente, previo a la promulgación de la Constitución a fines de 1978, se reiniciará en España el *proceso regionalizador* tras el precedente del periodo republicano que contemplaba un modelo de organización territorial regionalizable del Estado “integral” (artículos 8 a 22 de la Constitución de 1931), posicionado entre el sistema unitario y el sistema federal. Este precedente que se suma al de los modelos territoriales de las constituciones italiana de 1947 y alemana de 1949, será tenido en cuenta por los parlamentarios españoles en la redacción del Título VIII referente a la organización territorial del Estado y en su reconocimiento del modelo de pluralismo regional, aunque diferenciando de entrada algunas Comunidades autónomas de mayor identidad y tradición autonómica como “nacionalidades”.

La generalización de las Comunidades Autónomas que acceden a su autogobierno va a ser resultado de un proceso que se extiende hasta finalizar la promulgación de los correspondientes Estatutos de Autonomía, desde 1979 a 1983, y que se puede caracterizar como modelo complejo, asimétrico y voluntarista, formado finalmente por 17 Comunidades (además de las dos Ciudades Autónomas), tanto regiones históricas como geográficas y económicas, siendo de extensión territorial muy contrastada (Castilla y León es unas 19 veces mayor que Baleares) e igualmente de población muy desajustada (Andalucía es otras tantas veces mayor que La Rioja).

El Estado Autonómico resultante, tras las recomendaciones efectuadas por la Comisión de Expertos sobre Autonomías en 1981, en el sentido de que las Comunidades uniprovinciales deban ser excepción, supondría de hecho la configuración de una nueva división territorial al intercalarse la región autónoma como entidad territorial entre el Estado y la provincia (en el caso de las diez Comunidades pluriprovinciales) o los municipios (caso de las siete Comunidades uniprovinciales), precisándose a la par ciertos rasgos diferenciales en cuanto al principio de demarcación señalado por cada Estatuto de Autonomía, barajando el papel primordial de provincias y municipios con una distinta literalidad: “el territorio de la Comunidad Autónoma es el de las comarcas comprendidas en las provincias” (modelo de Cataluña), ... “el comprendido en las actuales provincias” (modelo de Galicia) y... “el de los municipios de las actuales provincias” (modelo de Andalucía).

En segundo término, *el sistema provincial vigente* viene a ser regulado en la Constitución de 1978 (art. 141.1) como “entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado” a partir del gobierno y administración encomendados a las Diputaciones provinciales, con competencias propias y un poder de gestión a partir de la coordinación de servicios municipales, la asistencia y cooperación de los municipios, la prestación de servicios y el fomento y administración de los intereses específicos.

Posteriormente, la legislación estatal (LRBRL, 1985, Real Decreto Legislativo 781/1986, Ley 11/1999, y Ley 27/2013) regulará las entidades locales, a la que se suma una amplia legislación autonómica en la materia. Por su lado, la Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía (al igual que otras Comunidades) regulará las competencias propias de las provincias: en cuanto a su papel de asistencia a los municipios o competencias materiales – carreteras provinciales, archivos y museos e instituciones culturales de interés provincial – y su transferencia o delegación, los servicios locales, el patrimonio de las entidades locales, las relaciones de la Comunidad Autónoma con las entidades locales, la cooperación territorial, la demarcación y la administración del territorio municipal.

El sistema provincial está caracterizado, a su vez, por la diversidad de *regímenes* en cuanto a su categoría legal y funcionamiento de gobierno, administración y régimen económico:

- a) *Provincias de régimen común*, representada mayoritariamente por 30 provincias insertas en las Comunidades Autónomas multiprovinciales con una composición de dos a nueve provincias, conservando los órganos de gobierno y atribuciones tradicionales, con la particularidad de Canarias donde las Diputaciones han sido sustituidas desde 1927 por las Mancomunidades Provinciales Interinsulares y por los respectivos Cabildos insulares. Régimen donde “los Estatutos de Autonomía de las diez Comunidades pluriprovinciales han venido a reforzar la provincia como circunscripción electoral... y generalmente como ámbito de administración periférica” (Burgueño, 1996, p. 287), con lo que se afianza más si cabe la perdurabilidad de la entidad provincial, así como la casi intangibilidad de sus límites (art. 141.1 de la Constitución) y capitalidades respectivas.
- b) *Provincias de régimen especial foral* por el que se rigen los 3 territorios históricos, de origen medieval, de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya en el País Vasco, dotados por concierto con el Estado de competencias especiales de recaudación y de actividades que sobresalen por encima de las provincias de régimen común y administradas por Diputaciones forales de elección directa.



c) *Comunidades Autónomas uniprovinciales*, régimen vigente en 7 Comunidades (Asturias, Cantabria, Islas Baleares, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja), donde los órganos provinciales están subsumidos por la propia Comunidad Autónoma, con la particularidad de la Comunidad foral de Navarra y los Consejos Insulares de las Islas Baleares.



MAPA N.º 1 – División regional y provincial de España

De este modo, aunque “la provincia había perdido el aliento histórico necesario para aparecer como vertebradora del nuevo régimen local, sus competencias habían quedado reducidas a algunas pocas materias... (y) el sistema provincial no ha sido sentido en igual forma en todas las zonas del territorio español, la aparición del nuevo espacio regional debería haber supuesto un replanteamiento del viejo modelo provincial, y el (legislador) constituyente (de 1978) quiso afianzarlo incluso en sus actuales límites territoriales” (Sosa, 1987, p. 110). De ahí que la provincia se consolida y mantiene con rango de entidad política del Estado, adquiriendo además un valor especial a partir de su demarcación inalterada a raíz del proceso de formación del mapa regional autonómico. Este arraigo de la provincia puede explicarse “en el respeto de la tradición anterior, el eclecticismo y el empirismo que guiaron el diseño de la división provincial radican algunas de las claves de su permanencia posterior” (García, 2002, p. 683). La provincia ha mantenido y consolidado así su papel de bisagra en la Administración central y periférica, donde interactúan fuerzas de desconcentración y descentralización, habiendo fortalecido “el control político de los particularismos locales” (García,

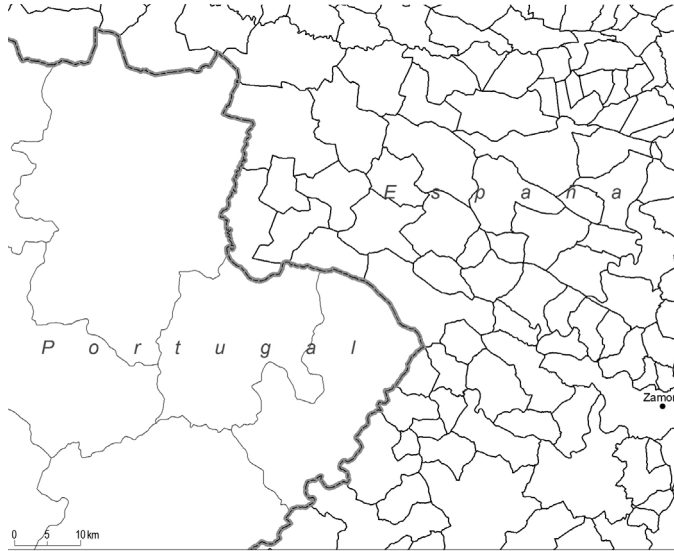
2002, p. 681), aunque también ha venido a impulsar un nuevo particularismo político y territorial, el *provincianismo*, movimiento al que se han adherido, sin apenas planteamiento ideológico, por ejemplo, ciertas fuerzas políticas locales en algunas provincias como Burgos y León.

En tercer término, desde que se delimitara el *mapa municipal* constitucional de España tras la Constitución de 1812, han tenido lugar múltiples revisiones, mudanzas y fusiones de términos municipales así como cambios de sede de los ayuntamientos. Sin embargo, a día de hoy, casi la mitad de los municipios (47,1% de un total de 8.117) están por debajo de un umbral ya de por sí reducido de 500 habitantes, que se puede considerar como cifra mínima para proveer de servicios locales a los ciudadanos de su ámbito. Y ello es fruto de que la despoblación de la mayor parte de las áreas rurales no se ha visto acompañado hasta ahora de un reajuste y reforma municipal en España que hubiera hecho frente al problema del micromunicipio, al igual que lo han venido haciendo otros países europeos, en el pasado (Portugal) o en tiempos más recientes (Bélgica).

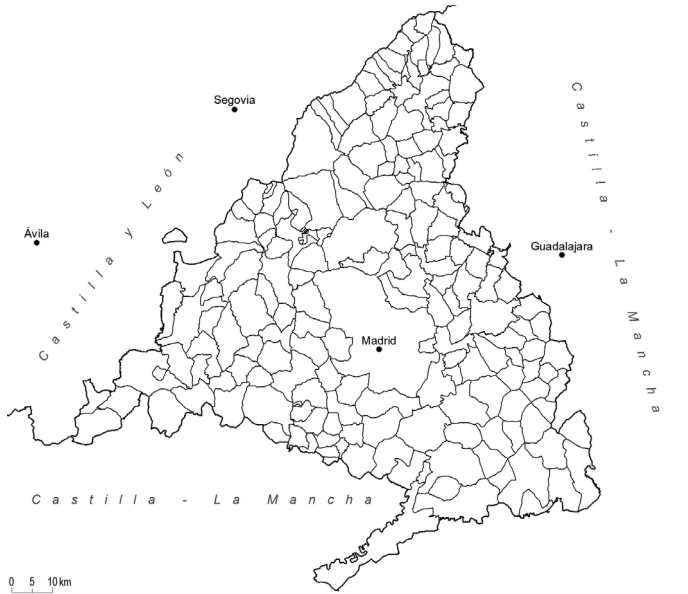
Como consecuencia, se presenta el fenómeno de la excesiva fragmentación municipal que afecta al gobierno local, y donde, en lugar de la reducción del número de municipios, se han establecido diferentes órganos administrativos de ámbito supramunicipal, como la mancomunidad de municipios, a modo de medidas paliativas de “paños calientes”, pero faltan medidas acordes con una lógica geográfica y de ordenación territorial y “lamentablemente, la potestad del legislador autonómico para intervenir en su mapa municipal no se ha traducido en actuaciones concretas de racionalización” (Burgueño y Guerrero, 2014, p. 32).

La problemática división municipal se hace patente si se observan dos espacios geográficos alternativos: por un lado, un espacio ruralizado del interior peninsular y a la vez fronterizo entre Portugal y España, como es la provincia de Zamora y el distrito de Bragança, que afecta en este caso también a la cooperación transfronteriza que fuera a actuar, en lugar de los propios municipios poco poblados y de pequeña extensión, subsidiariamente a la Diputación provincial. Y por otro lado, un espacio urbanizado y metropolitano como el de la Comunidad autónoma de Madrid, con un municipio capitalino y central extenso, fruto de sucesivas agregaciones de municipios limítrofes, rodeado de múltiples pequeños municipios pero densamente poblados en gran parte.

En cuarto término, la entidad comarcal no se ha institucionalizado hasta fechas recientes, a pesar de haber sido una realidad perceptiva y geográfica en el ámbito de la España peninsular, especialmente en los espacios rurales, habiendo sido sustituida hasta hoy en gran medida por la demarcación del partido judicial, surgido en 1834, y a falta de otro vínculo para identificarse o posicionarse cada cual en una escala intermedia entre su municipio y su provincia. Sin embargo, se había iniciado ya un proceso comarcalizador durante la II República, particularmente en Cataluña y diseñado por geógrafos, y un cierto proceso de descentralización “comarcalizadora y funcional” en los denominados Planes Provinciales de obras y servicios de las Diputaciones provinciales desde los años 1960, impulsado también por funcionarios técnicos dirigidos por la oficina del Plan de Desarrollo.



MAPA N.º 2 – Dimensión de términos municipales



MAPA N.º 3 – Municipios Comunidad de Madrid

Con estos precedentes de tipo político y técnico, se amparará el proceso comarcalizador durante las últimas décadas en los Estatutos de Autonomía y en la Ley de Bases de Régimen Local. Sin embargo, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas se ha asistido en estos años a una división de áreas funcionales y de servicios desconcentrados de las propias Administraciones regionales y provinciales, restando algunas Comunidades Autónomas peninsulares donde se ha instaurado la comarca como una nueva entidad político administrativa, bien de un modo generalizado y más o menos efectivo (Cataluña, País Vasco y Aragón) o bien de un modo excepcional (comarca de El Bierzo en el noroeste de Castilla y León).

En cualquier caso, la vía comarcal se presenta como actuación imprescindible desde un criterio geográfico, dada la situación casi generalizada en España de atomización municipal, de despoblación del medio rural y, en contrapartida, de concentración urbana, por lo que se viene percibiendo la comarcalización como una medida congruente de puesta a punto de espacios geográficos de actuación e intervención administrativa para la articulación territorial, haciendo frente a los múltiples desequilibrios intrarregionales, a partir de lo que puede suponer la comarca o nuevo espacio de ámbito subregional para la prestación de servicios y la ordenación territorial.

Por último, a las *cuestiones pendientes de una descentralización inacabada* del Estado autonómico (López, 1992), al no haberse llevado a cabo la reforma municipal y la institucionalización generalizada de la comarca, se habría de sumar la supresión de los aproximadamente setecientos enclaves territoriales (de una Comunidad en otra, de una provincia en otra y de un municipio en otro).



MAPA N.º 4 – Enclaves territoriales

Todos estos enclavados, anomalías desde su origen en el Antiguo Régimen a modo de reliquias de islotes y apéndices, suponen, en realidad, un “estrangulamiento territorial administrativo” y una afrenta al principio de continuidad territorial, asumido por la legislación que debe regir en la demarcación de las entidades territoriales. Máximo exponente de esta situación heredada, causa de litigio político continuado en distintos niveles, es el enclave del Condado de Treviño, que agrupa a dos municipios de la provincia de Burgos (Castilla y León) e insertos en la provincia de Álava (País Vasco), de ahí que, con un criterio de lógica geográfica, debería redefinirse este tipo de situación problemática en cualquiera de los supuestos.

#### **4. EFECTOS ESPACIALES DE LA DEMARCACIÓN Y DE LA CAPITALIDAD PROVINCIAL**

Fruto de la continuada vigencia a lo largo de ciento ochenta años de la división provincial en España, se pueden observar ciertos efectos espaciales inducidos y derivados del trazado de límites y de la elección de ciudad-capital junto a los propios efectos de la organización administrativa y política. En primer lugar, en cuanto a la *demarcación de límites interprovinciales*, podemos referirnos a los efectos en la distribución de la población y actividades, la vertebración y “radialidad” de las redes de transportes y la ubicación de centros de servicios, así como en los efectos derivados de la desigual planificación y ordenación territorial en esta escala.

Una observación de la distribución de la población española advierte, a primera vista, que la densidad demográfica más elevada se encuentra en el entorno de las grandes áreas metropolitanas y urbanas así como en los corredores litorales de mayor flujo y residencia turística de la península y de las islas (López, 2009). A la vez que la densidad poblacional se reduce, incluso con manchas de despoblados, más allá de las capitales provinciales y cabeceras comarcales, en particular en los espacios próximos a los límites interestatales e interprovinciales (y recientemente los interregionales). De un lado, se constata la presencia de diferencias poblacionales importantes y bien reconocidas entre los espacios metropolitanos y urbanos y los espacios rurales (algunos de ellos, ámbitos de “profundo rural”) y, de otro lado, diferencias entre los espacios centrales (las capitales y sus entornos y buena parte de las áreas litorales) y los espacios periféricos (territorios de regiones interiores y “fondos de saco” al pie de límites de origen físico y político), muchas veces coincidentes con los límites provinciales y/o regionales, más sobre líneas de cumbres que sobre cursos fluviales.

En cualquier caso, la demarcación provincial en España (como anteriormente lo fuera la demarcación de límites interestatales) ha producido espacios en “fondo de saco” en muchos de los márgenes de cada territorio provincial así como el descabezamiento de núcleos centrales en estas mismas áreas vecinas con consecuencias en la desarticulación territorial, tanto en comarcas a escala provincial (caso de valles altos como las subcomarcas de Cabrera en Madrid o León), o a escala

supraprovincial (caso de la comarca de Tierra de Campos, que abarca espacios de León, Palencia, Valladolid y Zamora). Una visión actual de la cuestión parece confirmar, pues, que la división provincial acentuó el proceso de vaciado de estos espacios, si bien ello no descalifica otras opiniones que advierten de que sin la provincialización aún habría más despoblados en la España interior, ya que “han contribuido a evitar polarizaciones espaciales mayores de amplios espacios vacíos hacia aquellas ciudades más dinámicas” (Serrano, 2002, p. 45).

En segundo lugar, pasemos a analizar los efectos de la *capitalidad política* provincial y/o regional. Sabido es que la decisión gubernativa y legal de atribución de capitalidad (López, 2013, pp. 46-47) a una determinada ciudad confiere a ésta, de un lado, el lugar donde se ejercita el poder político de decisión, generalmente de forma continuada y definitiva; y de otro lado, la sede de instituciones de la Administración pública o asiento de las oficinas de gobierno. En este caso, la capitalidad provincial, en menor grado, mantiene también cierto papel director como efecto de la polarización y en la medida del nivel competencial administrativo originario (capitalidad provincial desde 1833) o renovado (capitalidad regional de Comunidad autónoma desde 1979 a 1987), siendo todas ellas ciudades de marcada funcionalidad y centralidad político-administrativa.

De este modo, de las cincuenta capitales provinciales originarias, con la instauración del Estado autonómico, un grupo de siete han sido favorecidas como capitales regionales de Comunidades autónomas pluriprovinciales, por tratarse, en casi todos los casos, de la ciudad de mayor talla o la más representativa (Barcelona, Valencia, Sevilla, Valladolid, Toledo, Zaragoza, Vitoria), a las que se añaden otras siete capitales regionales de Comunidades uniprovinciales (Madrid – que detenta de modo definitivo la capitalidad estatal desde el siglo XVII – Oviedo, Santander, Murcia, Palma de Mallorca, Logroño, Pamplona). Caso particular de capitalidad regional compartida es el de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas en la Comunidad de Canarias. Y asimismo, dos ciudades históricas excepcionales fueron elegidas capitales regionales, sin ser previamente capitales provinciales (Santiago de Compostela para Galicia y Mérida para Extremadura). Restando, finalmente, un número de treinta y cuatro ciudades que han conservado su función de capital provincial.

Las cincuenta capitales provinciales de origen son actualmente localidades de muy diferente tamaño poblacional, oscilando desde los treinta mil habitantes de Soria y Teruel a los más de tres millones de habitantes del municipio capitalino de Madrid, y de ello se deriva un diferente grado de centralidad, funcionalidad y área de influencia, después de haber tenido en cada caso distinto ritmo de crecimiento poblacional y desarrollo espacial, después de haber partido como núcleos de una pequeña dimensión en la mayor parte de los casos en el momento de la división provincial en 1833, e incluso en algunos casos fuera su elección discutida con otras localidades (Astorga y León, Toro y Zamora, Chinchilla y Albacete...). Sin embargo, todas ellas en conjunto se han caracterizado (Serrano, 2002):

- 1.º) por haber mantenido un aumento constante de población a lo largo del último siglo, transcurrido en diferentes fases, contabilizando la serie demográfica reciente de los municipios limítrofes que conforman con el municipio capitalino el área urbana o área metropolitana;
- 2.º) las funciones de servicios han generado gran parte de este dinamismo demográfico y socioeconómico, completado con cierta actividad industrial en buena parte de ellas;
- 3.º) estas ciudades son los nodos centralizadores de los respectivos espacios provinciales y constituyen hoy la base de la red urbana española, estando representadas, sobre todo, en los diferentes niveles jerárquicos de ciudades grandes y ciudades medias del sistema, sumando el 60,3% de las 83 áreas urbanas de más de 50.000 habitantes (Ver *Atlas digital de las áreas urbanas en España* y Padrón municipal de habitantes, INE).

## COMENTARIO FINAL

Los cambios derivados del desarrollo del modelo de organización territorial del Estado autonómico han producido un “nuevo mapa del territorio español” con efectos en el sistema político y administrativo, entre otros. El papel de la división provincial vigente desde el segundo tercio del siglo XIX ha sido esencial en la introducción y consolidación de una nueva “escala intermedia superior” (la región o Comunidad autónoma), pero no ha sido así hasta hoy en la puesta a punto y desarrollo generalizado de una nueva “escala intermedia inferior” (la comarca), como consecuencia de la falta de acuerdo en la mayor parte de las Comunidades autónomas, que abocase además en una reordenación territorial (re-territorialización) y reconfiguración del nivel administrativo o institucional local, vía fórmulas de intermunicipalidad o de fusión de municipios, ante las nuevas exigencias de racionalización administrativa, de gestión local y del desarrollo endógeno territorial.

En este mismo contexto actual, en ciertos países de Europa están surgiendo nuevas propuestas de reordenación territorial del Estado, motivadas por razones no sólo políticas sino también de racionalización económica del gasto público, en un caso (Italia) en cuanto a reducción del número de provincias, y en otro (Francia) reordenación prevista hasta 2020 de los territorios administrativos regionales y drástica fusión de municipios. Entre tanto, en Portugal, la reestructuración de la administración territorial acaso ¿podría pasar por la búsqueda de escalas intermedias, intermunicipal y/o regional? (Fernandes, 2006).

En España, por el contrario, estamos ante perspectivas distintas, que van incluso más allá de la mera reforma administrativa, pasando, a mi modo de entender, por dos *escenarios futuros*:

1) Escenario tendencial de revisión de la normativa orgánica del Estado autonómico vigente (Título VIII de la Constitución de 1978, Estatutos de Autonomía, legislación local) se procedería a una reforma de la organización territorial, incluyendo el sistema provincial (nuevas provincias) y local (municipios-comarca). 2) Escenario alternativo, que pasa por una nueva Constitución con un papel relevante de la región (y nacionalidad) en un Estado federal.

Mientras tanto, los movimientos nacionalistas están al acecho en la etapa actual de crisis económica e institucional que atraviesa el país, planteando nuevas propuestas soberanistas e independentistas en torno al “derecho a decidir” en Cataluña y País Vasco; mientras que los dos partidos políticos de ámbito nacional, hasta ahora mayoritarios, pierden fuelle y apoyo electoral, como se ha comprobado en las elecciones europeas de mayo de 2014, al no sumar ya, por lo menos, la mitad del voto. En suma, se avecinan tiempos de incertidumbre para la organización territorial del Estado español, en la búsqueda de un nuevo equilibrio y articulación del sistema político establecido así como del propio sistema de entidades territoriales, en el que la provincia podría seguir teniendo un papel relevante y de sustento de la estructura territorial.

## BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- AZAOLA, J. M. de (1972): *Vasconia y su destino. La regionalización de España*. Madrid, Revista de Occidente, vol. I.
- BURGUEÑO, J. (1996): *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- BURGUEÑO, J. (2011): *La invención de las provincias*. Madrid, Los Libros de la Catarata.
- BURGUEÑO, J. y GUERRERO LLADÓS, M. (2014): “El mapa municipal de España. Una caracterización geográfica”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 64, pp. 11-36.
- DRAIN, M. (1991): Le maillage administratif de la péninsule Ibérique. En: H. Théry dir., *L'État et les stratégies du territoire*. Paris, CNRS, pp. 127-138.
- FERNANDES, J. A. Rio (2006): “Reestruturação da administração territorial portuguesa: o duplo centralismo em busca de escalas intermédias”, *Xeográfica*, n.º 6, pp. 95-113.
- GABRIEL-OYHAMBURU, K. (2000): “La recomposition territoriale de l’Espagne et la mémoire de ses territoires”, *Revue de Géographie Alpine*, vol. 88, n.º 1, pp. 17-34.
- GARCÍA ÁLVAREZ, J. (2002): *Provincias, regiones y comunidades autónomas. La formación del mapa político de España*. Madrid, Senado.
- GARCÍA ÁLVAREZ, J., GÓMEZ MENDOZA, J., MATA OLMO, R. (2000): Los geógrafos y la regionalización política de España (siglos XIX-XX). En: Comité Español de la UGI, *Vivir la diversidad en España*. Madrid, AGE-Caja Duero-Real Sociedad Geográfica, pp. 281-312.
- GUAITA, A. (1975): *División territorial y descentralización*. Madrid, IEAL.



LÓPEZ TRIGAL, L. (1978): "El territorio en las constituciones portuguesa (1976) y española (1978)", *Finisterra*, n.º 26, pp. 229-235.

LÓPEZ TRIGAL, L. (1992): "La puesta a punto de la organización territorial administrativa en España", *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, n.º 33-34, pp. 233-242.

LÓPEZ TRIGAL, L. (2009): Despoblación y reconfiguración territorial en España. En: L. López Trigal; A. Abellán García y D. Godenau, coords. *Envejecimiento, despoblación y territorio*. León, Universidad de León, pp. 529-546.

LÓPEZ TRIGAL, L. (2013): *Diccionario de Geografía política y Geopolítica*. León, Universidad de León.

MELÓN, A. (1958): "De la división de Floridablanca a la del 1833", *Estudios Geográficos*, n.º 71, pp. 173-221.

QUIRÓS LINARES, F. (1990): La división provincial de 1833. En: AA VV, *La regionalització del territori i els ens intermedis*. Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 59-71.

SÁNCHEZ BLANCO, A. (1979): "La comarca como factor de coherencia regional", *Revista de Estudios de la Vida Local*, n.º 202, pp. 197-232.

SERRANO MARTÍNEZ, J. M. (2002): "Red y sistema urbano de las capitales de provincia en España a comienzos del siglo XXI. Fases de crecimiento demográfico y significación territorial", *Cuadernos Geográficos*, n.º 32, pp. 43-71.

SOSA WAGNER, F. (1987): *Manual de Derecho local*. Madrid, Tecnos.

## **GOBIERNO CIVIL Y ORDEN PÚBLICO. BARCELONA EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX**

MANEL RISQUES CORBELLA

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

Barcelona, a lo largo del siglo XIX, fue una provincia con un elevado grado de conflictividad social y política en buena medida derivadas tanto del proceso de industrialización – que se desarrolló entre 1833 y 1868 – como de su intenso dinamismo político, que reposaba en la fuerza de las alternativas políticas de cambio y de las opciones reformistas al Estado centralista (descentralización, federalismo y republicanismos) que emergieron en ella durante este período. Esta situación incidió directamente en el despliegue de los gobiernos civiles como nuevas instituciones del Estado liberal definidas en la Constitución de 1812: el artículo 324 creaba el “Gobierno Político” de las provincias y el “Jefe Político” como máxima autoridad en dichas demarcaciones. Concentraría diversas competencias y atribuciones entre las cuales cabe destacar la del mantenimiento del orden público, ámbito que se erigirá en el determinante del cargo y en el que, de forma prioritaria, centraremos nuestra atención.

La idea de Orden Público remite, por un lado, a las decisiones y medidas adoptadas desde el gobierno para intervenir ante el desorden y el ejercicio de los derechos políticos y civiles y que, teóricamente, serían competencia (no exclusiva) del jefe político. Habitualmente, en la España constitucional, se plantearía en términos de control y represión, no de protección de los derechos y del ejercicio de la ciudadanía. Por el otro, se identifica con los medios para llevar a cabo dicha intervención y que corresponde a un conjunto de instancias: el ejército, las fuerzas policiales estatales (Cuerpo de Seguridad y Vigilancia y, posteriormente, desde 1844, la Guardia Civil – militarizada)<sup>1</sup>. También la Milicia Nacional, impulsada por progresistas y republicanos pero que presenta connotaciones distintas a las específicas de un cuerpo de orden público profesional dado su contenido de ciudadanos armados que habían de proteger las conquistas revolucionarias.

A estos cuerpos se añadirían, en determinados períodos, otros que procedían del Antiguo Régimen (como los *Mossos d'Esquadra* dependientes del capitán general o, posteriormente, el *somatén* en Cataluña) y las rondas de seguridad, temporales, a menudo dependientes también

---

<sup>1</sup> La más reciente aproximación a esta problemática es el excelente artículo de: GODICHEAU, François, “Orígenes del concepto de Orden Público en España: su nacimiento en un marco jurisdiccional”, en *Ariadna histórica. Lenguajes, conceptos, metáforas* 2 (2013), pp. 107-130, <http://www.ehu.es/ojs/index.php/Ariadna>.

de la autoridad militar<sup>2</sup>. Finalmente, y muy importantes por lo que suponían de detracción de la autoridad pública en beneficio de los propietarios, la guardia rural, de naturaleza privada, que escapa al control directo del gobernador<sup>3</sup>.

La simultaneidad de estos procesos hizo del Gobierno Civil de Barcelona un organismo de gestión compleja y difícil en comparación al de otras provincias – cuya realidad social, económica y política era distinta. En especial por lo que hace referencia a los retos de la gestión del orden público y las respuestas que ofreció el cargo, una de sus atribuciones centrales y que, en buena medida, determinó su naturaleza<sup>4</sup>.

## 1. GOBIERNO CIVIL Y ORDEN PÚBLICO EN LOS ORÍGENES DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL

La reglamentación del cargo se detallaría en la *Instrucción para el Gobierno económico-político de las provincias* de 1813<sup>5</sup>. Su aprobación se produjo en una España determinada por la ocupación francesa y por el enfrentamiento entre absolutistas y liberales, lo que interferiría su despliegue. Se habría de esperar al Trienio Liberal (1820-23) a que se hiciese plenamente efectivo su desarrollo.

La *Instrucción* perfiló su contenido básico que, con alteraciones, matices y adecuaciones a los distintos momentos de desarrollo del Estado español centralizado, identificaría la figura. El jefe político fue definido como la superior autoridad política de la provincia (art. 1, cap. III) y primer agente del gobierno en esta demarcación (art. 20, cap. III); nombrado por el rey (art. 1, cap. III), dependiente del ejecutivo (art. 9, cap. III), de naturaleza civil (art. 5, cap. III) sin requisitos de capacitación profesional sino que había de tener cualidades de índole moral, política, y de adhesión al sistema constitucional (art. 11, cap. III). Tenía extensas competencias en la formación y control de los ayuntamientos y diputaciones, así como de la organización de los procesos electorales. Y también, en el impulso de la prosperidad material y moral, del bienestar, y de fomento “del bien público”, en la eliminación de trabas al mercado nacional y a la propiedad privada, y en la formación de estadísticas provinciales para proporcionar información detallada al ejecutivo de la situación de la provincia.

2 La más reciente y completa aportación sobre los “mossos” DD.AA., *Mossos d'Esquadra. Història i present*. Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior. Barcelona 2005. El somatén se recuperó principalmente en el siglo XX: GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo; DEL REY REGUILLO, Fernando, *La defensa armada contra la revolución*. CSIC, Madrid, 1995.

3 Ver LORENTE SARIÑENA, Marta; MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, “Orden Público y control del territorio en España (1822-1845): de la Superintendencia General de Policía a la Guardia Civil”, en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* n.º 19, 2009-I, pp. 195-210.

4 He tratado ampliamente esta problemática en RISQUES, Manel, *El Govern Civil de Barcelona al segle XIX*. Publicacions de l'Abadia de Montserrat, Barcelona 1995; y *L'Estat a Barcelona. Ordre Públic i governadors civils*. Editorial Base, Barcelona 2012.

5 *Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las provincias*, de 23 de junio de 1813.

Finalmente, y como ya hemos señalado, tenía la responsabilidad del orden público. El artículo 27 le asignaba la competencia de mantener el “buen orden interior de la provincia” por lo que devenía primera autoridad provincial, que subordinaba a las demás, también a la militar. Para llevar a cabo este cometido se le atribuía la facultad de requerir la intervención de la fuerza armada militar cuando lo considerase necesario. Y fue precisamente esta facultad la que generó un intenso debate en las Cortes (y fuera de ellas) ya que suponía, en primer lugar, la separación entre gobierno militar y político, hasta entonces unidos en manos castrenses: desde entonces las autoridades civiles sólo habían de obedecer a la militar “en las cosas concernientes al mando de las armas y servicio del mismo ejército (sic), quedándoles libre y expedito el ejercicio de sus facultades en todo lo demás”<sup>6</sup>. Y, por otra parte, fijaba la preeminencia de la nueva autoridad civil sobre la militar. Las reacciones ante lo que suponía una pérdida de competencias, un restringir su acción al ámbito de lo bélico, y un reconocer a un jefe político que podía dar órdenes a la fuerza militar, no se hicieron esperar ya que el conjunto de los mandos militares no estaban dispuestos ni a disminuir su presencia en la administración borbónica – tal como se había configurado a lo largo del siglo XVIII en el Antiguo Régimen – ni a renunciar a las omnímodas atribuciones que disponían, ni a aceptar órdenes de un cargo civil<sup>7</sup>.

En las Cortes el debate fue muy intenso y se centró en la necesidad que las atribuciones políticas y gubernativas pasasen íntegramente a manos de la autoridad civil, en deslindar la “comandancia de armas” del “Gobierno político de las provincias” hasta sancionar esta perspectiva, como ya hemos dicho, en la Instrucción de 23 de junio de 1813, y en la capacidad de esta autoridad de “requerir” la acción de la fuerza armada. La reacción militar fue inherente al debate y, en concreto, se explicitó en el artículo que fijaba esta última atribución<sup>8</sup>. Como expuso el marqués de Lazán, el requerimiento “dará margen a creer que los militares están mandados por los jefes políticos; idea que repugna a la independencia establecida y aún al fuero que V. M. ha querido conservar a esta clase benemérita”<sup>9</sup> por lo que proponía un cambio de enunciado: substituir la

---

6 D. 6.1.1813 – *Sobre las facultades y responsabilidad de los generales en jefe de los ejércitos nacionales: creación de intendencias en los mismos: nombramiento de jefes políticos en cada provincia de su distrito.*

7 Diversos folletos ejemplifican esta reacción: *El ejército español destruido por las leyes o manifestación de los efectos que debe producir el decreto que separa de los gobiernos militares la intervención en lo político, y de las Capitanías Generales la presidencia de las Audiencias dexando al Ejército aislado a sus empleos interiores*, Cádiz 1812 (Mallorca 1813). Otro: *Exposición que hace un oficial subalterno (Don Tomás FENESTRA) a sus compañeros de armas sobre la decadencia de los Ejércitos españoles*, Palma de Mallorca, 1813. Finalmente podemos referenciar las *Reflexiones críticas sobre la Constitución española, Cortes nacionales y estado de la presente guerra*, dirigidas a las Cortes por el capitán Pedro Canel Acevedo y que pasaron a la Comisión de Constitución el 4 de enero de 1813. Un contrapunto a las posiciones contrarias a la perspectiva “civilista”: Antonio COMA, *Respuesta al papel intitulado “El Ejército español destruido por las leyes”*. Vich, Imprenta del Ejército, 1813.

8 Era el artículo 24 del proyecto debatido en las Cortes: “Siendo el jefe político responsable del buen orden interior de la provincia, requerirá del comandante militar de ella el auxilio de la fuerza armada que necesite para conservar o restablecer la tranquilidad de las poblaciones y la seguridad de los caminos”.

9 *Diario de las Sesiones de las Cortes* (D.S.C.) 16 de junio de 1813.

palabra “requerir” por la frase “solicitará o pedirá auxilio” que eliminaba el carácter obligatorio de obedecer el mandato de la autoridad civil. La respuesta del diputado Argüelles, contraria a la petición de Lazán, expresó la concepción del orden público basada en la subordinación de la acción de la autoridad militar a la superior autoridad política del gobierno. Partía de la consideración que la fuerza armada tenía no sólo el cometido de la defensa exterior, sino el de la conservación del orden interior pero bajo la autoridad del jefe político, la única que podía requerir su intervención cuando lo considerase necesario lo que excluía cualquier desobediencia y posibilidad de acción autónoma castrense al respecto<sup>10</sup>.

De nuevo, diversas voces militares se alzaron en contra de esta doctrina, insistiendo en que, como máximo, la autoridad civil sólo pudiese solicitar el “auxilio” de la fuerza armada lo que suponía que el jefe militar pudiese o no aceptar el envite, es decir, pudiese negarse si lo consideraba oportuno. Porque, en definitiva, como explicitó el liberal Golfín, la alarma de los militares derivaba de que “quizá se creará que queda subordinada la clase militar a la civil, y esto puede acarrear grandes perjuicios”, mientras que Laguna, absolutista, advertía del peligro que se concediesen tantas atribuciones al jefe político<sup>11</sup>. Finalmente, y tras otras intervenciones, se impuso la propuesta gubernamental que limitaba la autonomía militar y ponía a la fuerza armada a disposición de la autoridad civil.

El intento de subordinación política parecía importante pero fue insuficiente para provocar una verdadera ruptura con el Antiguo Régimen. La autonomía militar y la impregnación de lo castrense en el ordenamiento jurídico se mantendría siendo un elemento fundamental que el fuese investido como máximo comandante militar y, en consecuencia, quien tenía la responsabilidad última de la defensa exterior y del “orden interior”. De forma que la subordinación específica, concreta de la autoridad militar a la civil en el ámbito provincial quedaba mediatizada por una norma superior que mantenía la capacidad de participación – y la autonomía – militar de la mano del monarca (artículo 356 de la Constitución)<sup>12</sup>. Finalmente, la coyuntura bélica de 1812-14 marcada por el ocaso de la ocupación francesa no era la mejor para el desarrollo de la autoridad civil, y las decisiones adoptadas al respecto no apuntaban a la creación de un verdadero poder constitucional al respecto con lo que el peso de la coyuntura no quedaba superado por la voluntad política.

Así en el caso de Cataluña, donde la ocupación francesa se mantuvo aunque parcialmente hasta 1814, se nombró como primer jefe político, con carácter provisional, al capitán general

---

10 Ídem.

11 Poco después publicó el *Discurso que el Mariscal de Campo de los reales ejércitos, D. Gregorio LAGUNA, Diputado de Cortes por la provincia de Extremadura, dixo en el Congreso el día 8 de enero del corriente año*, Mallorca, 1813.

12 MARTÍN RETORTILLO, Lorenzo, Notas para la historia de la noción de Orden Público en España, en *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo* 36, enero-marzo 1983. Ver también: BLANCO-VALDÉS, Roberto L., *Rey, Cortes y Fuerza Armada en los orígenes del Estado liberal. Siglo XXI, Madrid 1988*. CASADO BURBANO, Pablo, *Las fuerzas armadas en el inicio del constitucionalismo español*. Edersa, Madrid 1982. LAFUENTE VALLE, José M.<sup>a</sup>, *El Rey y las fuerzas armadas en la Constitución*. Edersa, Madrid, 1987.

Luis Lacy: y se le encargaba, de forma prioritaria, atender a las elecciones de diputados a celebrar en 1813 y, sobre todo, la formación de ayuntamientos y diputaciones<sup>13</sup>. Se podría valorar que la situación de guerra que afectaba aquel territorio justificaba esta unificación de mando pero si dirigimos la atención al posterior Trienio Liberal, cuando se restableció el régimen liberal tras el paréntesis absolutista (1814-1820) y no se daba la situación de ocupación francesa, encontramos que todos los jefes políticos nombrados en Cataluña y, desde 1822, en la provincia de Barcelona tras la nueva división territorial, fueron militares, con lo que, de entrada, se trasgredía una de las normas del cargo: su contenido civil. Si a ellos añadimos que durante estos tres años la provincia estuvo en situación permanente de excepcionalidad política, la interferencia militar en la autoridad civil fue determinante.

En relación a la caracterización jurídico-política del cargo, durante el Trienio, que supuso el primer período de normal desenvolvimiento del régimen constitucional, se aprobaron dos nuevas normas que ajustaron su contenido: la ley de Orden Público de abril de 1821 y la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias de 3 de febrero de 1823. Esta última no alteraba sustancialmente la de 1813 ya que se limitaba a introducir mecanismos correctores de la extrema centralización en el funcionamiento del ejecutivo, que afectaba la eficacia del cargo provincial lastrada por su condición de paso obligado de toda comunicación con el gobierno central, lo que comportó la acumulación de expedientes, la imposibilidad de proceder con diligencia a su tramitación y el consiguiente colapso administrativo.

Ayuntamientos y diputaciones ampliaron sus atribuciones y consiguieron mayor autonomía de gestión si bien tales novedades no pudieron llevarse a cabo porque la norma no llegó a aplicarse a consecuencia del golpe de estado absolutista. Mayor transcendencia tuvo la Ley de 1821 por lo que suponía de reforzamiento de la capacidad de actuación de la autoridad militar en la vida civil y política. Por un lado extendía la jurisdicción castrense a los ciudadanos que participasen en actos derivados del ejercicio de las libertades de reunión o manifestación y en tumultos o altercados; y, sobre todo, dotaba a la autoridad militar de capacidad para implantar la ley marcial. Según Cruz Villalón, esta ley podía utilizarse “no sólo contra partidas armadas, sino también contra disturbios en el interior de las ciudades”. Y para Manuel Ballbé “iba a significar la antítesis del modelo liberal clásico (...) inmiscuía aún más al ejército en las materias de gobierno y orden interior y se extendía la jurisdicción militar al conocimiento de los delitos políticos cometidos por civiles”. Y para Blanco Valdés “se otorgaba un protagonismo sustantivo al aparato militar en la labor de control, mantenimiento y restauración del orden público-orden constitucional”<sup>14</sup>.

---

13 D. 6 de octubre de 1812.

14 CRUZ VILLALÓN, Pedro, *El estado de sitio y la Constitución. La constitucionalización de la protección extraordinaria del Estado, 1789-1878*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1980, p. 326. BALLBÉ, Manuel, *Orden Público y militarismo en la España constitucional, 1812-1983*. Alianza ed., Madrid 1983, p. 74. BLANCO VALDÉS, Roberto L., op. cit. Madrid, 1988, p. 457.

Bajo estas premisas se fue implantando el régimen liberal que desarrollaría una política de orden público abocada a la derrota de la facción absolutista que se había alzado en armas en Cataluña, pero también y de forma destacada de la disidencia del liberalismo radical que impugnaba el modelo político desarrollado entre 1820 y 1822 por su carácter moderado. Además se pondría de manifiesto la concepción restrictiva del ejercicio ciudadano de unas libertades vistas con prevención desde el gobierno, y el recurso a usar una dureza extrema en la represión. Así por ejemplo, ante la protesta de liberales y milicianos radicales por la sustitución de mandos radicales que estaban al frente del 1<sup>er</sup> regimiento de la Milicia Nacional de Barcelona por oficiales moderados, el jefe político movilizó el ejército y ocupó la Rambla hasta imponer su orden<sup>15</sup>. Por otro lado, el jefe político Vicente Sancho publicaba un bando, en catalán para facilitar su divulgación, en que advertía a quienes fuesen presos con las armas en la mano o en las demás circunstancias fijadas en la ley de 17 de abril de 1821, que procedería con el mayor rigor “contra pares, fills, mullers, germans i propietaris dels facciosos”<sup>16</sup>.

## 2. 1833-1834: LOS SUBDELEGADOS DE FOMENTO

La reacción absolutista de 1823 conllevó, como en 1814, la abolición del cargo de jefe político y quienes lo habían ejercido fueron perseguidos por Fernando VII. Fue a finales de su reinado cuando, a consecuencia de la crisis irreversible del Estado absolutista que se manifestaría con crudeza en el pleito sucesorio, se plantearon reformas administrativas que pretendían dotar de eficiencia a dicho Estado y ampliar su base social hacia sectores del liberalismo moderado. La propuesta más importante fue la del ilustrado Javier de Burgos y reposaba en dos elementos: proceder a una amnistía para conseguir una cierta reconciliación nacional necesaria para la estabilidad de la corona; y la creación de un Ministerio del Interior o de Fomento como organismo que centralizase la acción administrativa del gobierno con el objetivo de impulsar el desarrollo material de las provincias. En octubre de 1832, Cea Bermúdez presidía un gobierno que, poco después, decretaba la amnistía y procedía a la creación del Ministerio de Fomento inspirado en la propuesta de Burgos, que pasó a dirigirlo al cabo de un año, al morir el rey e iniciarse la regencia de su esposa M.<sup>ª</sup> Cristina<sup>17</sup>. Nombró de inmediato subdelegados de fomento como “autoridad superior administrativa” en las provincias<sup>18</sup>, las nuevas demarcaciones territoriales, que

---

15 Hemos analizado detalladamente este episodio en RISQUES, Manel, Autoridad militar “versus” autoridad civil. Jefe político y Orden Público en el primer liberalismo. Cataluña, 1812-1814 y 1820-1823, *Trienio. Revista de historia* 26, noviembre 1995, pp. 99-148.

16 *Diario de Barcelona*, 17 de julio de 1822. Bando de 16 de julio de 1822.

17 RD 21 de octubre de 1833.

18 RD 23 de octubre de 1833.

provocarían la división de Cataluña en cuatro partes: Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona, con sus respectivas diputaciones<sup>19</sup>. En paralelo, otros ocho decretos definían el contenido y fijaban los límites del reformismo gubernamental<sup>20</sup>. Finalmente, el 30 de noviembre Burgos publicaba la *Planta de los Subdelegados de Fomento: Instrucción para el desempeño de sus funciones*, donde quedaba definido el nuevo cargo en un marco jurisdiccional que no requería ningún régimen constitucional y, en este sentido, se apartaban de la consideración de los jefes políticos.

Los subdelegados de fomento dependían del ministro, tenían carácter ejecutivo y requerían conocimientos administrativos al mismo tiempo que capacidad y patriotismo. Habían de eliminar los obstáculos al desarrollo económico suprimiendo las trabas feudales a la libertad de comercio e industria, impulsar la privatización de bienes comunales, la unificación de pesos, medidas y monedas, y mejorar caminos y canales. Potenciar, en definitiva, un mercado nacional bajo premisas burguesas, e intervenir también en el impulso de la educación, los hospitales, las prisiones y los correccionales. Asimismo se sancionaba su control sobre los ayuntamientos, de los que eran “jefes inmediatos”, a la espera de una nueva ley municipal. Y se fijaba su autoridad en materia de Policía General entendida como magistratura de beneficencia y protección que había de actuar con “severidad con el crimen, indulgencia con el descuido y la flaqueza, respeto a la inocencia, miramiento con cuantos lleguen a invocar su justicia o su favor”, eliminando todo atisbo de arbitrariedad<sup>21</sup>.

Se preveía la creación de una policía como fuerza separada del ejército y dependiente de los subdelegados y del ministerio, como el instrumento idóneo para el mantenimiento de la tranquilidad pública y para garantizar la seguridad de los caminos. Con plenas competencias administrativas (padrones, pasaportes, permiso de armas, imposición de multas, registro de coches y tartanas, permisos de apertura de comercios etc...) y otras de compartidas para el mantenimiento del orden público: el control y seguimiento de las personas, y la represión de los delitos de imprenta, asociación y reunión. Era una policía separada del Ministerio de Justicia y de marcado carácter civil.

Una perspectiva que sería rechazada por los sectores militares fieles a Fernando VII y a M.<sup>a</sup> Cristina que habían visto incrementado su poder en el tránsito a la Regencia, una coyuntura en que se les otorgó la dirección de la policía<sup>22</sup> (que Burgos pretendía transformar en un cuerpo de dependencia civil) y que asumieron la condición de “la autoridad política máxima después del

---

19 RD 30 de noviembre de 1833.

20 Entre ellos, la amnistía a determinadas personalidades liberales (el duque de Rivas, Agustín de Argüelles...), la supresión de los Voluntarios Realistas, la validación de los contratos de compra-venta de mayorazgos formalizados durante el Trienio 1820-23, la revisión de las leyes de privatización de las tierras o de la policía absolutista creada en 1824.

21 Artículo 32 de la *Planta...*

22 Circular de 18 de octubre de 1833 que justificaba tal decisión en la circunstancias derivadas de la insurrección carlista.



rey”<sup>23</sup>. Era, entre otras cosas, la recompensa a una fidelidad que se consideraba imprescindible para consolidar el trono de Isabel y que actualizaba la participación política y administrativa de lo militar en un Estado en proceso de cambio. Como ya estableció hace años Mercè Jordà:

“El solo hecho de que los Subdelegados de Fomento privasen a los Capitanes Generales de la dirección de la Policía habría de provocar serios conflictos por parte de algunos de éstos, que rehusaban desprenderse de un ramo tan importante para la vida política; la repulsa al nuevo sistema administrativo (..) se suscitó también en el seno del Consejo de Gobierno establecido por Fernando VII a su muerte, opuesto perennemente a la política de Cea Bermúdez y en íntima comunión de ideas con muchos militares. El Consejo de Gobierno alegaba el temor a las colisiones y conflictos al restar las atribuciones policíacas a los Capitanes Generales e insistía además, en la cuantía de los gastos de la implantación de las reformas; de hecho el Consejo se manifestaba conforme a la división provincial, pero se oponía esencialmente a la creación de los Subdelegados de Fomento”<sup>24</sup>.

Las tensiones generadas por el proyecto de Burgos tuvieron su primera expresión en las exposiciones dirigidas a la reina por los capitanes generales de Cataluña, Manuel Llauder, y de Castilla, Quesada en las que pedían la dimisión de Cea Bermúdez y criticaban la implantación de los subdelegados de fomento<sup>25</sup>. En concreto, la toma de posesión del subdelegado de fomento de Barcelona Antonio Barata fue el momento escogido por Llauder para expresar su actitud contraria al traspaso de las competencias de orden público a la nueva autoridad provincial, convocando a los ciudadanos a protestar ante su llegada<sup>26</sup>. Si bien él no participó directamente, la toma no se realizó. El gobierno reaccionó inicialmente contra las pretensiones militares al disponer que “estando ahora desempeñadas casi todas las atribuciones de los Subdelegados de Fomento por los Capitanes Generales y los Intendentes (...) les pasen los papeles correspondientes a las dependencias de que deben encargarse”<sup>27</sup>. Pero el pulso se decantaría a favor de la autoridad militar: Cea Bermúdez fue cesado y en su lugar, el poeta Martínez de la Rosa formaba nuevo gobierno el

23 LÓPEZ GARRIDO, Diego, *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*. Crítica, Barcelona, 1983, p. 49.

24 JORDÀ, Mercè, *Manuel Llauder Camín. Capitán General de Cataluña (1832-1835). Los inicios de la época isabelina en Cataluña*. Tesis doctoral inédita, Universidad de Barcelona, 1975, pp. 250-251.

25 La de Llauder se publicó el 24 de diciembre de 1833. La de Quesada, el 8 de enero de 1834.

26 Nombrado por RO 14 de diciembre de 1833, Antonio Barata había sido miembro de la Junta Superior de Cataluña durante la ocupación francesa y ministro de Hacienda durante el Trienio Liberal, concretamente entre marzo y octubre de 1821. Tras su cese como subdelegado de fomento fue procurador en las Cortes del Estatuto Real (1834-36), director de la Real Caja de Amortización (1835), ministro del Consejo Real y decano de la sección de hacienda, diputado moderado (1840) y senador (1845), si bien no llegó a tomar posesión del cargo.

27 RO. 29 diciembre de 1833, de Javier de Burgos.

16 de enero de 1834, sólo ocho días después del manifiesto de Quesada. El proyecto de Burgos quedó definitivamente alterado el 12 de marzo cuando una RO establecía que, provisionalmente,

- “1.º Los Subdelegados de Fomento se entenderán por ahora en todo lo referente a Policía con los Capitanes Generales los cuáles por su parte se entenderán con el Superintendente general, por cuyo conducto dirigirán al gobierno las comunicaciones relativas a este ramo, y recibirán las órdenes.
- 2.º Los gobernadores de las plazas ejercerán la Policía en ellas, y en la extensión del territorio que alcance el tiro de cañón de sus murallas.
- 3.º Esta excepción hecha a las reglas generales de la administración, durará sólo lo que duren las circunstancias extraordinarias que obligan a hacerla, y pasadas las cuáles corresponderán exclusivamente a los Jefes Civiles las atribuciones de la Policía, que no pueden segregarse de las demás atribuciones administrativas, sino en los casos particulares y por motivos muy calificados”<sup>28</sup>.

La provisionalidad devino permanente y la excepción, norma: el ministro de la Guerra Zarco del Valle – exjefe político de Barcelona durante el Trienio – no tardó en autorizar a los capitanes generales para que en sus respectivos distritos formasen compañías de seguridad y, si éstas ya existían, pudiesen aumentar su contingente<sup>29</sup>. Poco después Javier de Burgos dimitía<sup>30</sup> y el ministerio de Fomento pasaba a denominarse de Interior; al cabo de un mes y medio largo el capitán general de Castilla José Martínez de San Martín era nombrado Superintendente General de Policía<sup>31</sup>. De esta forma se retenían las competencias policiales por los militares llevaría a poner bajo su autoridad la misma la Milicia Urbana en detrimento de la civil<sup>32</sup>. Los subdelegados de fomento desaparecerían y se restablecería la figura de los jefes políticos (transitoriamente con el nombre de gobernadores civiles) con una reducida capacidad de intervención en el orden público, ámbito en que quedarían bajo el dictado de la autoridad militar. El mismo ministro de la Guerra Zarco del Valle alertó sobre el “peligro que acecharía al Estado con el uso ilimitado de la iniciativa política por los jefes militares”<sup>33</sup>.

---

28 RO. 12 de marzo de 1834.

29 RO. 22 de marzo de 1834.

30 13 de abril de 1834.

31 RD 2 de junio de 1834. Sería suprimida por RD. 4 de octubre de 1835 con la justificación que había quedado vacía de contenido y su coste era muy elevado.

32 El proyecto fue presentado en las Cortes el 23 de octubre de 1834 y aprobado el 15 de diciembre de 1834 pero no fue sancionado como Ley de Organización de la Milicia Nacional hasta 23 de marzo de 1835 (*Boletín Oficial de la Provincia*, 3 de abril de 1835).

33 Según testimonio recogido por Javier de Burgos y reproducido por CHRISTIANSEN, E.J., *Los orígenes del poder militar en España*. Aguilar, Madrid 1974, p. 59.

### 3. LOS JEFES POLÍTICOS DE BARCELONA DURANTE LA REVOLUCIÓN LIBERAL, 1835-1843

El fracaso del proyecto de Burgos fue seguido de un corto período de la indefinición del cargo<sup>34</sup> hasta que el restablecimiento de la Constitución de 1812 en agosto de 1836 conllevó la institucionalización de los gobiernos políticos con la nueva vigencia de la Instrucción de 1823. Durante estos años se sucedieron las propuestas respecto a los jefes políticos, entre las que destacan tres. La primera cronológicamente, planteó la necesidad que asumiesen las funciones de los intendentes y que se procediese a la supresión de éstos, opción que no prosperó<sup>35</sup>. Poco después se aprobó la nueva Constitución de 1837 que no aportó prácticamente ninguna novedad pero el nuevo marco propició dos proyectos significativos. Por un lado los que presentó Francisco Silvela en 1838 sobre reorganización de la administración provincial y municipal y que, respecto a los jefes políticos, pretendía fortalecer su autoridad dándoles plenas competencias en el orden público y disminuyendo sensiblemente las facultades de la autoridad militar, privándola de toda jurisdicción en el ámbito civil, y planteando la supresión de las capitanías generales<sup>36</sup>. Tampoco prosperaron los proyectos esparteristas de 1842 que reducían drásticamente las competencias de ayuntamientos y diputaciones, y sometían estas instituciones al control directo del jefe político. En definitiva, no se produjo ninguna modificación del cargo, que se mantuvo hasta 1845 sobre las bases de la norma aprobada a finales del Trienio liberal y que hasta 1836 no tuvo aplicación.

En Barcelona, Antonio Barata tomó finalmente posesión del cargo el 25 de enero de 1834. Lo ejerció durante unos tres meses y medio, hasta el 6 de mayo. A su cese habían sido suprimidos los subdelegados de fomento y le sucedió como “gobernador civil” Felipe Martín Igual que permaneció un año en el cargo, hasta la *bullanga* del 25 de julio de 1835 que supuso el inicio irreversible de la revolución liberal<sup>37</sup>. Desde entonces el ejercicio gubernativo se vio totalmente mediatizado por la injerencia militar en el ámbito del orden público e, incluso, en otros aspectos.

La recurrencia a la excepcionalidad constitucional como método privilegiado de mantenimiento del orden público fue un instrumento básico de protagonismo militar y de subordinación

---

34 Sólo se regularon las atribuciones de los ahora gobernadores respecto de los nuevos ayuntamientos representativos, que quedaban sometidos a su autoridad (RD 23 de julio de 1835).

35 La propuesta fue realizada por un grupo de diputados exaltados encabezados por Diego Montoya el 10 de noviembre de 1836. Mendizábal, en nombre del gobierno, se opuso y defendió la continuidad de los intendentes en una extensa Memoria de 20 de diciembre de 1836. Ver LÓPEZ GARRIDO, Diego, “Los exaltados frente a la desamortización, 1834-1839”, en *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo* 39, octubre-diciembre, 1983, pp. 543-555.

36 Francisco Silvela presentó en las Cortes sus proyectos de ley de Administración municipal y provincial (3 de febrero de 1838), y de los Gobierno Políticos, sin que fuesen aceptados a trámite. Su insistencia en la siguiente legislatura consiguió el dictamen favorable de la Comisión de las Cortes (2 de febrero de 1839) pero no se impulsó su desarrollo.

37 Ocupó el cargo el 1 de junio de 1834. Magistrado de la Real Audiencia, fue separado del cargo en 1823 tras la reacción absolutista. Su rehabilitación se produjo en 1833 tras la muerte de Fernando VII. Subdelegado de Policía durante el mandato de Barata, fue impulsado por el capitán general Manuel Llauder a ocupar el cargo civil, mientras el gobernador militar Joaquín M.<sup>º</sup> de Ayerbe se ponía al frente de la policía. Ver AMORÓS i GONELL, Francesc, *Esbós biogràfic i perfil ideològic de Felipe M. Igual, magistrat de l'Audiència de Catalunya durant el regnat de Ferran VII*. Consulta en <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/85939.pdf> 2009.

de la autoridad civil<sup>38</sup>. Tal recurrencia no respondía a las necesidades militares de la lucha contra el carlismo sino a la voluntad del gobierno de castigar y escarmentar la disidencia política, y reforzar la continuidad de la “preponderancia militar” en la administración.

La primera formalización del estado de sitio como tal se produjo por RO de 12 de enero de 1835, dictada por el gobierno, donde se establecía que quedaban sujetas a la autoridad militar las provincias sublevadas, así como las limítrofes (Cataluña, Aragón y Castilla) “para dar mayor fuerza y vigor a las operaciones militares”<sup>39</sup>. Meses después se concedía a los capitanes generales la facultad de declarar el estado de guerra en su distrito y el general Espoz y Mina en Cataluña era el primero en hacer uso de semejante prerrogativa el 29 de noviembre: durante un año, hasta el 5 de noviembre de 1836 se mantendría esta situación. Su justificación como instrumento para reforzar la eficacia de la lucha contra los carlistas alzados en armas pronto quedó desmentida ya que, al amparo de dicha norma, Mina procedió a reprimir la *bullanga* de enero de 1836<sup>40</sup>. Ramón Xaudaró, uno de los ciudadanos afectados por la medida, la valoró en estos términos:

“Es estado de sitio, para dar mayor vigor a la autoridad militar, deposita en caso necesario en manos de ésta las atribuciones de las demás autoridades; más así como éstas debían ejercerlas con arreglo a las leyes, aquella hereda el mismo deber, de cuya observancia jamás puede separarse sin hacerse culpable de arbitrariedad o despotismo. La dictadura concede a un solo hombre el poder extraordinario de dictar, suspender o reformar temporalmente las leyes, aunque no el mandar sin ellas. Si la autoridad militar (abusivamente por sí sola) puede decretar el estado de sitio la dictadura no pueden otorgarla en las naciones libres ni los ministros ni la autoridad real pues no pueden conceder facultad de dictar, suspender o reformar leyes quien por sí mismo no la tiene.

Examínese la conducta de Mina y se verá fácilmente que a pretexto de su favorito comodín del estado de sitio, no sólo ha ejercido la dictadura suspendiendo las leyes, sino aun el más atroz despotismo mandando sin ellas y contra su liberal contexto. ¿Y la Nación dejará de pedir cuentas de tales abusos”<sup>41</sup>?

38 Ver BALLBÉ, Manuel, op. cit. 1983

39 Anteriormente, el RD 18 de julio de 1834 había implantado la ley marcial en Madrid frente a los ataques de la población a los jesuitas, y contra diversos conventos y órdenes monásticas: las tropas procederían a la dispersión de los grupos formados por 10 o más personas y los tribunales aplicarían penas muy duras a los detenidos.

40 El término “bullangas” identifica las revueltas populares que se produjeron entre 1834 y 1843 y que tuvieron una importancia determinante en el impulso y desarrollo de la revolución liberal en España. Ver GARCÍA ROVIRA, Anna M.ª, *La revolució liberal a Espanya y les classes populars (1834-1836)*. Eumo, Vic 1989.

41 XAUDARÓ, Ramón, *Manifiesto de las injustas vejaciones sufridas por D.... Redactor de el periódico “El Catalán” que se publica en Barcelona*. Madrid, 1836, p. 5.

Xaudaró no fue el único en criticar el uso del estado de sitio tanto por su condición de arma represiva contra el liberalismo avanzado como por su impacto en la naturaleza misma de un Estado liberal que quedaba desprovisto de garantías constitucionales y permitía actuar al margen de las leyes. También el procurador catalán Francesc Perpinyà interpeló al gobierno por la actuación de Mina<sup>42</sup> y, más tarde, la Diputación de Barcelona se quejaba de la persistencia injustificada del estado de sitio en las poblaciones liberales, de los perjuicios que ello comportaba y del control militar de la vida política y social que implicaba<sup>43</sup>.

A finales de 1836, y una vez restablecida la normalidad constitucional en Barcelona, el diputado en las nuevas Cortes liberales Juan Alcorisa, incidía de nuevo en la necesidad de poner límites claros a creciente poder de la autoridad militar. Proponía que se retirase a los capitanes generales la facultad de decretar el estado de sitio a menos que una población estuviese, efectivamente, sometida a bloqueo militar, ya que los perjuicios y las extorsiones que experimentaban las poblaciones eran gravísimas y, además, al amparo de esta prerrogativa “se han cometido las mayores tropelías”<sup>44</sup>. Finalmente el diputado García Carrasco proponía en las Cortes, la supresión de las capitanías generales y pedía que la administración militar se ejerciese por comandantes generales “siendo el número de éstos igual al de los Gefes Políticos”<sup>45</sup>. Ninguna de las propuestas fue tomada en consideración. Barcelona volvió a estar en situación de estado de guerra (desde el 14.1.1837) y no por las condiciones bélicas de la provincia, sino por una nueva bullanga. Lo que permitió adoptar una nueva batería de medidas represivas contra liberales progresistas y radicales: clausura de periódicos, detenciones y deportaciones por participar en reuniones o manifestaciones contra el gobierno, formación de una comisión militar para juzgar a los detenidos, etc. Culminaron en la decisión del capitán general accidental José Parreño de aceptar la dimisión del ayuntamiento progresista de la capital catalana a pesar, incluso, de la opinión contraria del auditor de guerra que argumentó que no había ninguna norma que avalase la decisión del capitán general. Parreño se justificó en el hecho de disponer de “facultades extraordinarias” y encargó a la Diputación la sustitución del consistorio: de esta forma, el 30 de enero de 1837 los moderados accedían al poder municipal, primer paso hacia la ocupación de las instituciones barcelonesas que culminaría meses después.

En abril 1837 se levantó el estado de guerra pero inmediatamente se volvió a decretar (5.5.1837) como arma de represión de la revuelta armada que se produjo en la capital catalana.

---

42 D.S.C., 15 de enero de 1836.

43 Citado por OLLÉ i ROMEU, Josep M.<sup>º</sup>, *Les bullangues de Barcelona durant la primera guerra carlina (1835-1837)*. El Mèdol, Tarragona 1993, vol. 1, p. 360.

44 D.S.C., 14 de diciembre de 1836.

45 D.S.C. 16 de febrero de 1837. La comisión de guerra desestimó la propuesta por motivo de la guerra civil: Archivo del Congreso de los Diputados (ACD), serie general (sg), legajo 53/expediente 38.

En este caso, la excepcionalidad política amparó una nueva acción: la celebración de un consejo de guerra contra el liberal radical Ramón Xaudaró, acusado de dirigir la insurrección, y que supuso su ejecución<sup>46</sup>. Se aplicaba así la jurisdicción militar a un civil por su actuación política, práctica que mantendría su continuidad en España hasta 1975<sup>47</sup>. La aprobación de una nueva Constitución el 9 de julio de 1837 no comportó la normalización de la situación política, tal como denunciaria días después la Diputación de Barcelona que consideraba imprescindible que se terminase con la “frecuente” y “frívola” proclamación de los estados de sitio por los jefes militares si no se quería que dicha Constitución fuese un “fantasma”, una “idea” enteramente “inútil”<sup>48</sup>.

En septiembre de 1837 el capitán general barón de Meer proclamó el estado de sitio (que hacía muy pocas semanas había sido derogado). Inmune a las críticas y peticiones diversas en contra de tal decisión, su vigencia se prolongó hasta julio de 1939, y permitió, entre otras medidas, la detención arbitraria de liberales radicales y progresistas y su deportación a las Canarias, la suspensión de la Diputación provincial tal y como explicó en las Cortes el jefe político de la provincia y oficial de caballería José M.<sup>a</sup> Cambronerero. Meer usó el estado de sitio para dismantelar el liberalismo avanzado, calculándose en unas 500 las personas que serían deportadas, confinadas o encarceladas durante sus dos años de mandato<sup>49</sup>. Además, el estado de sitio no sólo incrementaba el protagonismo de la autoridad militar en la represión directa sino que Meer tuvo la fuerza suficiente para tomar decisiones para rectificar el modelo liberal progresista desarrollado desde 1836 tanto en relación al funcionamiento de la intendencia provincial como en el impulso de la desamortización de bienes del clero regular.

Sin entrar en la valoración de dicho modelo, Meer, procedió a la suspensión de la venta de los bienes nacionales desamortizados y ordenó, en algunos casos, su retorno a los antiguos propietarios, lo que generó un amplio debate en las Cortes, donde tal comportamiento fue denunciado por el mismo Mendizábal<sup>50</sup>.

Finalmente consignar que durante la última etapa de la revolución liberal, iniciada con el movimiento que comportó el cese del gobierno moderado, el exilio de la Regente M.<sup>a</sup> Cristina, el nombra-

---

46 Ver GARCIA ROVIRA, Anna M.<sup>a</sup>, Ramón Xaudaró, el “Marat barcelonés”, en PÉREZ LEDESMA, Manuel; BURDIÉL, Isabel (eds.), *Liberales eminentes*. Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 125-156. Sobre las bullangas de 1837, OLLÉ i ROMEU, Josep M.<sup>a</sup>, op. cit., vol. 2. El Mèdol, Tarragona, 1994, p. 113 i ss.

47 RISQUES, Manel, Entre la excepcionalidad y la nulidad: los consejos de guerra, en VINYES, Ricard, *El Estado y la memoria*. RBA, Barcelona, 2009, pp. 409-424.

48 *Exposición* dirigida por la Diputación de Barcelona a las Cortes españolas, 20 de julio de 1837. De forma significativa, el jefe político, cargo ejercido con carácter provisional por el entonces gobernador militar José M.<sup>a</sup> Puig, que era el presidente de la corporación, no firmó el texto. ACD, sg, legajo 55 / expediente 30.

49 OLLÉ i ROMEU, J.M.<sup>a</sup>, *Fonaments de la ideologia liberal-conservadora. La dictadura del Baró de Meer*. Rafael Dalmau, Barcelona, 1996, p. 30.

50 Así fue denunciado en las Cortes por el “padre” de la desamortización eclesiástica, Juan Alvarez de Mandizábal. DSC., 4 de febrero de 1839.

miento del general Espartero como nuevo regente y el nombramiento de un nuevo gobierno progresista entre 1840 y 1843, Barcelona estuvo reiteradamente en estado de sitio, y en estas circunstancias se ejerció una represión brutal e insólita por medio del bombardeo de la ciudad en diversas ocasiones tanto en noviembre de 1842 como en el segundo semestre de 1843. Tras ello, los moderados accederían al poder e Isabel II inició su reinado como tal al ser proclamada mayor de edad.

Hemos visto la peripecia que sufrió Antonio Barata en su toma de posesión como subdelegado de fomento. La capacidad de acción política de la autoridad militar se puso de manifiesto de forma cruda, y se continuaría manifestando en la misma dirección durante este período. Lo que aconteció con Barata él tuvo continuidad, si bien por motivos diferentes, en otras dos ocasiones:

a) el jefe político Ramón Noboa se vio forzado a dimitir tras su negativa a aceptar la promulgación de la ley marcial ante la bullanga de enero de 1837 en Barcelona y al oponerse a que el capitán general sustituyese el ayuntamiento de la ciudad por el consistorio que regía durante el régimen del Estatuto Real. Ante tal acción que, como hemos visto, excedía la competencia propia de la autoridad militar Noboa marchó de la provincia sin que el gobierno, de quien dependía, apoyase su decisión.

b) Simón de Roda, que había tomado posesión del cargo el 31 de agosto de 1839 fue expulsado de la provincia a los 40 días de ejercicio porque se negó a aceptar la orden del capitán general Jerónimo Valdés de proceder a armar la Milicia Nacional como fuerza básica de mantenimiento del orden público en Barcelona ante la marcha de los regimientos de la ciudad a luchar contra los últimos reductos carlistas que permanecían activos en Cataluña a pesar de que la guerra había finalizado en el conjunto del estado con el “abrazo” de Vergara entre los generales Espartero y Maroto.

c) El propio ministro de la Gobernación Manuel Cortina, explicó que en octubre de 1840 la mayor parte de los Jefes Políticos estaban “separados o suspensos” y en varias provincias incluso se había “suprimido” el Gobierno político<sup>51</sup>.

No entramos en la dinámica que condujo a tales situaciones sino que los hechos como tales alcanzan su mayor capacidad significativa, y más porque no hubo actitudes gubernamentales de defensa de los jefes políticos. A ello hay que añadir otros dos elementos que completan la entidad de la autoridad civil en la perspectiva que estamos tratando: la ocupación militar del cargo y la corta duración de los mandatos.

---

51 Memoria redactada el 19 de marzo de 1841, en *Breve reseña de las disposiciones emanadas del Ministerio de la Gobernación de la Península desde el 9 de octubre de 1840*. Imprenta Nacional, Madrid, 1840.

En el primer aspecto podemos constatar lo siguiente:

- a) de los escasos 20 meses (octubre de 1812 a mayo de 1814) de vigencia del cargo durante la etapa gaditana, 7 estuvieron en manos militares y los otros 13 fueron ejercidos por un civil, Valentín Llozer: es decir, el 35% de la etapa, estuvo en manos castrenses, sucediéndose tres nombramientos;
- b) durante todo el Trienio Liberal (1820-1823) todos los nombramientos fueron militares, como hemos señalado anteriormente;
- c) desde diciembre de 1834 que fue nombrado Antonio Barata hasta diciembre de 1843 que cesó Joaquín M. Gibert podemos distinguir dos períodos: hasta el julio de 1840 cuando triunfó el movimiento progresista que provocó la expulsión de España de la Reina Regenta M.<sup>a</sup> Cristina y el acceso del general Espartero a la Jefatura del Estado, la ocupación militar del cargo fue pequeña, alrededor del 12% del tiempo; pero desde entonces pasó a situarse en poco más del 50%.

En el segundo aspecto, la duración de los mandatos, se expresó de forma contundente la inestabilidad en el cargo: sólo durante el Trienio Liberal alcanzan aproximadamente los 5,3 meses, mientras que entre enero de 1834 y diciembre de 1843 la media se situó en los 4,9 meses, siendo nombrados en 10 años 23 jefes políticos, uno de los cuáles no llegó a tomar posesión. Y si atendemos a la etapa iniciada con el movimiento progresista de junio de 1840 y que finalizó en diciembre de 1843, con el acceso de los moderados al poder, el promedio se situó en los 3,8 meses<sup>52</sup>. Parece evidente que ninguno de los promedios identifica un cargo dotado de estabilidad y, en consecuencia, con capacidad suficiente para desarrollar una política como tal, más allá del corto plazo. Tal como señaló Posada Herrera en su momento:

“Las mejoras administrativas exigen tiempo y no sólo tiempo, sino también, si es posible, que sea una misma persona que las dirija. La variación continua de Jefes Políticos, que estamos viendo de 1833 acá, hace imposible que estas autoridades puedan hacer ninguna mejora positiva o a lo menos ninguna de esas mejoras que duran siempre y eternizan la memoria así del hombre que las promueve en la provincia, como del Gobierno que las fomenta y autoriza. Podrá un Jefe político establecer una mejora cualquiera dentro de su provincia, pero cesará inmediatamente que salga esta autoridad; el que venga después tal vez no tendrá las mismas inclinaciones”<sup>53</sup>.

52 Si bien durante esta período hay que consignar el ejercicio de un civil, Juan Gutiérrez, que estuvo un año (de diciembre de 1841 al mismo mes de 1842) en el cargo. Entre junio y diciembre ocuparon el cargo 2 militares, y durante el año 1843 se sucedieron 5 jefes políticos.

53 POSADA HERRERA, José de, *Lecciones de Administración*, vol. 1. Madrid, 1844 (reedición, IEAP, Madrid, 1978, p. 150).



El corto plazo predominaba y se justificaba básicamente, por la necesidad de dar respuesta inmediata a la conflictividad y por las dificultades de imponer un modelo liberal, fuese moderado o progresista – enfrentados entre sí – frente a la reacción carlista y a la alternativa radical democrática, de formulación republicana desde 1842. En estas condiciones la preservación del dominio de unas élites que transitaban hacia la economía de mercado y hacia nuevas relaciones sociales que permitiesen mantener su dominio avaló la continuidad de la capacidad jurisdiccional de la autoridad militar. La irrupción de las clases populares en la escena pública en la década de 1830 fue vista como un amenaza a conjurar, como un peligro ante el que había de actuarse con dureza y de forma ejemplarizante. Y más cuando tampoco no existía un consenso entre élites – más allá del carácter excluyente de su propuesta – que permitiese apostar por un proyecto compartido de forma que, las disensiones internas adquirirían en determinadas ocasiones, dimensiones de confrontación abierta. La fragilidad de cargo gubernativo derivaba, en última instancia, de esta situación.

#### 4. LA CONSOLIDACIÓN DEL CARGO Y LA CONTINUIDAD DE LO CASTRENSE

En términos políticos y normativos, se produjo en 1849 cuando los moderados – cuyo dominio quedaría asentado entre 1844 y 1845, y de forma hegemónica hasta 1868 – aprobaron los decretos de 28 de diciembre de 1849 de creación de los gobernadores civiles al unificar –ahora sí – los cargos de jefe político e intendente, y que definían sus funciones de vigilancia y autoridad sobre la Hacienda Pública<sup>54</sup>. Poco después la nueva *Instrucción (...) para el fomento de los intereses morales, intelectuales y materiales* de 26 de enero de 1850 completaba el marco. Representaba el máximo nivel de atribuciones de que dispondría el gobernador ya que su acción incorporaba las económicas del intendente y las de fomento. Se reforzó la voluntad centralizadora del gobierno reduciendo la capacidad de acción autónoma de las diversas instancias y organismos político-administrativos. Y se sancionaron las tradicionales atribuciones de control sobre el régimen local y provincial, los procesos electorales, etc., y el orden público<sup>55</sup>.

En términos materiales y simbólicos esta consolidación del cargo se expresó en Barcelona, en que por primera vez el gobernador civil pasó a disponer de un espacio estable y con prestantia, desde donde ejercer el cargo, si bien compartido con el servicio de aduana y la administración

---

54 Una R.O. de 29 de diciembre de 1849 del Ministerio de Hacienda dictaba las reglas para que ejerciesen las atribuciones que les correspondían en aquel ramo. Respecto a los jefes políticos, los moderados habían aprobado previamente la *Ley para el gobierno de las provincias*, de 2 de abril de 1845.

55 Desde finales del siglo XIX y principios de siglo XX, los gobernadores irían perdiendo sus atribuciones económicas y de fomento.

de Hacienda: el palacio de la Aduana<sup>56</sup>. La planta “noble” (la 1.ª) fue la vivienda del propio gobernador y su despacho<sup>57</sup>. Por otra parte, a mediados del siglo XIX se inició la funcionarización de los gobiernos provinciales y se definió la planta del Gobierno Civil, concretando los requisitos de experiencia y la titulación necesaria para acceder a los puestos de trabajo, y fijando un escalafón<sup>58</sup> mientras el nombramiento del gobernador continuó siendo potestad del gobierno, sin condicionamientos de carrera administrativa. Ahora bien, en la realidad esta primera funcionarización fue relativa ya que entre 1852 y 1868 predominó la idea de la Administración como un instrumento de dominio partidista lo que implicó inestabilidad y el desconcierto permanente entre los funcionarios, haciendo habitual la figura del “cesante” cuando se producía un cambio de gobierno<sup>59</sup>.

Este logro de máximas atribuciones gubernativas no se acompañó de un cambio en los condicionantes del cargo en el ámbito del orden público, de una ruptura con la trayectoria anterior de subordinación a la autoridad militar. En la práctica, se continuó manifestando esta “preponderancia militar”, tal como la denominó Jaime Balmes<sup>60</sup>. Barcelona estuvo en situación de excepcionalidad política a lo largo de toda la década moderada (1844-1854). De forma inmediata a la creación del Gobierno Civil como tal, el periódico progresista *La Opinión Pública* se preguntaba si la llegada en enero de 1850 de Fermín de Arteta, el primer gobernador, supondría el efectivo reforzamiento de la autoridad y de la administración civil tal como derivaba de la unificación de los cargos de jefe político e intendente. Y, en consecuencia, se procedería a la inmediata derogación del estado de sitio vigente que, además, no tenía ninguna justificación ya que la tranquilidad pública era absoluta tras el fin de la “guerra dels matiners” (el alzamiento carlista que se inició en 1846 y finalizó en 1849, y que contó también con la intervención de re-

---

56 El palacio de la Aduana es una magnífico edificio de finales del siglo XVIII (se terminó en 1792), construido sobre las ruinas de la antigua aduana que había sufrido un incendio total. Estaba situado en lo que entonces era el centro comercial de la ciudad, el “pla del Palau” cuya urbanización y ordenación se alargó hasta mediados de siglo XIX. El edificio medieval de la Bolsa estaba en diagonal a la Aduana y frente a la misma, el Palacio Real, residencia del capitán general, hasta su incendio en 1846. En 1902 los servicios de la Aduana se desplazaron a un nuevo edificio en el Portal del Mar, al final de las Ramblas y el Gobierno Civil ocupó todas las dependencias del antiguo Palacio. Se mantuvo así hasta la extinción del cargo el 18 de junio de 1997. El Palacio pasó entonces a dependencia del nuevo Delegado del Gobierno, creado por la LOFAGE (Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado) de 14 de abril de 1997.

57 Los efectivos de la institución no eran muchos. En la secretaría de Gobernación 1 secretario general, 1 secretario particular, unos 6 oficiales (entre los cuáles el jefe de la Sección de Hacienda), unos 8 escribientes y 5 miembros del Cuerpo de Vigilancia. Además, 4 oficiales de la Comisión de Cuentas y unos 11 empleados de la Sección de Fomento. La portería constaba de 1 portero mayor, 6 ordenanzas, 1 guardia civil y 2 “*mossos d'esquadra*”. Finalmente, incorporaba alrededor de unos 140 efectivos policiales, la mitad de los cuales, del Cuerpo de Vigilancia. Esta plantilla correspondía a 1864, y había supuesto la incorporación de 3 oficiales más.

58 RD 14 de enero de 1857. Anteriormente el RD. 18 de junio de 1852 puso las bases de la carrera administrativa de los empleados públicos en España.

59 En el ámbito literario, Mariano José de LARRA satirizó esta situación de los cesantes.

60 BALMES, Jaime, *La preponderancia militar*, a *El Pensamiento de la Nación* 111, Barcelona 18 de marzo de 1846. Puede consultarse en Jaime BALMES, *Política y Constitución*. Selección de textos i estudio preliminar de Joaquín VARELA SUANZES. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1988, pp. 319-326.

publicanos, estimulados por la revolución europea de 1848). Consideraba que su mantenimiento no hacía sino rebajar la categoría de “primera autoridad provincial” a “segunda”, por detrás de la militar. La decepción era grande ya que, continuaba, la voluntad del gobierno no era ésta, y tampoco la de Arteta, ya que “como circunstancia indispensable a la responsabilidad moral de sus actos, a las justas aspiraciones de su porvenir, y a la elevada dignidad de su puesto”<sup>61</sup> no debiera tomar posesión.

Arteta lo hizo, el estado de sitio continuó y, además, le permitió llevar a cabo un estricto control de las asociaciones y de la conflictividad obrera<sup>62</sup>. Como hemos dicho, el estado de sitio se mantuvo inalterable hasta julio de 1854 cuando los progresistas accedieron al gobierno.

El cambio no se tradujo en normalizar el desarrollo constitucional: desde mediados de 1855, ante la huelga general, se implantó de nuevo el estado de sitio, paraguas de la extrema represión impulsada por el capitán general Juan Zapatero, cuando el ejército hizo frente a las manifestaciones populares contra el golpe de estado que se había producido en Madrid, asaltando a los ciudadanos casa por casa. Los muertos superaron los 300 y se recurrió de nuevo al bombardeo de la ciudad. La normalidad constitucional no se restableció hasta 1858, quebrándose de nuevo, de forma reiterada, entre julio de 1866 y 1868.

La presencia militar en el cargo acción se situó en el 50% del tiempo entre 1844 y 1868, y la acción directa castrense sobre la autoridad gubernativa tampoco desapareció, así como la intervención del ejército en la represión: por ejemplo, ante los motines que se produjeron contra las quintas en 1845. La formación de comisiones militares y de consejos de guerra continuó como práctica represiva, alcanzando un cénit simbólico en 1855, cuando fue ejecutado el dirigente obrero Josep Barceló, como medida ejemplarizante y sin pruebas de la acusación fiscal, sobre su autoría de un crimen en una masía de Olesa de Montserrat: Barcelona estaba a las puertas del inicio de la primera gran huelga general obrera. Y ya hemos hecho referencia a la represión impulsada por Juan Zapatero.

Antonio Guerola, gobernador civil de Barcelona durante 4 meses y medio en 1864, dejó el siguiente testimonio, que sirve para constatar la continuidad de una situación gestada desde los inicios del régimen liberal, que se consolidó entre 1834 y 1874, y que adoptó formulaciones muy distintas en la Restauración. Sus palabras sirven de conclusión:

“Quien tiene allí influencia invasora es el capitán general. El carácter turbulento de los catalanes ha exigido cierto poder militar para reprimirlo y temporadas de años enteros en estado de sitio. Esto ha creado allí un militarismo fatal para la

---

61 *La Opinión Pública*, 6 de febrero de 1850.

62 *Bando*, Boletín Oficial de la Provincia 1 de marzo de 1850. Por otra parte, Arteta tomó represalias contra el diario, que estuvo suspendido durante unas semanas.

administración civil, porque el Capitán General, entre sus facultades ya excesivas, y las mayores que quiere apropiarse, es una especie de virrey que manda las cuatro provincias, que dispone de 30.000 soldados y que tiene oprimida la autoridad civil. Esta es una grande dificultad para todo Gobernador que vaya allí y no acepte ese protectorado invasor de sus atribuciones. Y, en otro momento consigna que... aleccionado por mi larga carrera, sabía que en cuestiones de un Gobernador con un Capitán general, todavía no hay ejemplo de que una sola vez haya decidido el Gobierno en contra del Capitán General, aunque fuera patente su sinrazón. Y si esto sucede en la demás provincias, es más seguro en Cataluña donde el Capitán general es una especie de virrey, a quien el gobierno concede cuanto pide<sup>63</sup>.

---

63 Antonio GUEROLA, *Memoria de mi administración en la provincia de Barcelona como gobernador de ella desde 5 de febrero hasta 14 de julio*, vol 1, p. 72 i 38. Manuscrito inédito.

## **DE LOS REINOS DE ESPAÑA A LA ESPAÑA DE LAS PROVINCIAS, UNA DIALÉCTICA HISTÓRICA AÚN SIN GANADORES**

JESÚS BURGUEÑO

UNIVERSITAT DE LLEIDA

La crisis económica que azota Europa está dejando al aire todas las vergüenzas y dinamitando todos los consensos históricos: todo queda sujeto a crítica y a revisión, nada permanece incólume ni preservado por derecho natural. En relación a España, esta afirmación puede aplicarse a la estructura de gobierno territorial: el llamado Estado autonómico. Se especula con diversas fórmulas de reforma: devolución al Estado de las competencias más onerosas – enseñanza y sanidad –, descentralización competencial en los municipios u otros entes locales, supresión de diputaciones...

Hoy por hoy este posicionamiento favorable a *deconstruir* el Estado autonómico es aún minoritario, aunque conecta con un influyente sector de opinión, que lleva años enviando mensajes en este sentido desde fundaciones políticas y medios de comunicación conservadores. El Gobierno contribuye indirectamente a propagar la idea al situar las comunidades como principales responsables del déficit presupuestario.

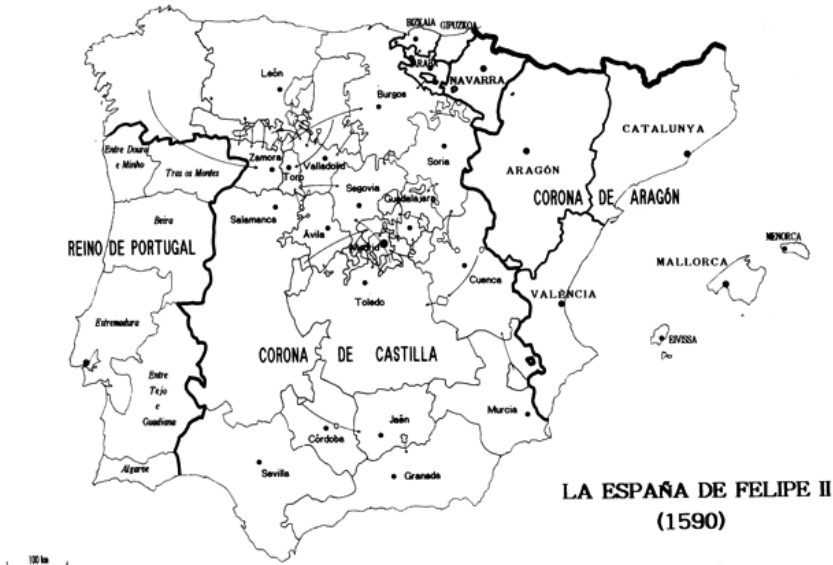
Años de acumulación de tensiones y contradicciones pueden, en momentos convulsos como el presente, dar lugar a una reforma constitucional. De hecho, la crisis económica ya propició una reforma-exprés de la Constitución para incluir en ella una limitación del déficit presupuestario. Con todo, algún tipo de alteración del mapa autonómico no precisaría de una modificación constitucional, ya que el texto es muy flexible en este terreno y admite múltiples formulaciones.

Seguramente la principal anomalía o disfunción de la estructura de gobierno territorial es la que en su momento diagnosticó la expresidenta de la comunidad de Madrid: el Estado autonómico no ha servido para aquello para lo que se creó, que era “integrar a los partidos nacionales de Cataluña y el País Vasco. Justamente, catalanes y vascos, cuando llegó el café para todos, se sintieron menos integrados”.

Pero para situarnos con conocimiento de causa en la realidad geopolítica presente es imprescindible subir al monte de la historia, para conseguir así la suficiente perspectiva. A ello vamos.

## 1. LA CORONA HISPÁNICA

El mapa político español actual, tanto el provincial como el autonómico, se intuyen o son perceptibles – parcialmente – en la realidad administrativa de la Época Moderna. Sirva como ejemplo el mapa correspondiente a finales del siglo XVI. La Corona hispánica era entonces una monarquía compuesta; ya lo era sin Portugal, pero evidentemente la incorporación del reino a los dominios de Felipe II reforzó temporalmente ese carácter dispar y heterogéneo.



MAPA N.º 1 – La división territorial de la Península Ibérica a finales del s. XVI

En este mapa hay reinos con instituciones, fiscalidad y leyes propias (los de la Corona de Aragón, Navarra y Portugal) y tres provincias adscritas a la Corona de Castilla que también gozan de los mismos privilegios (fueros): Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. El resto de territorios representados (también en Portugal) no son más que demarcaciones administrativas, en ocasiones (aunque no siempre) arraigadas en la percepción popular, pero siempre políticamente poco o nada relevantes. En la Corona de Castilla, estas demarcaciones se configuran alrededor de las pocas ciudades con representación en Cortes.

Unas y otras demarcaciones (las autónomas y las meramente administrativas) se denominaban por entonces *provincias*. El término esconde, por tanto, una gran diversidad, institucional e histórica.

En el mapa de 1590 se detectan algunas grandes ausencias en relación al arraigado imaginario de reinos medievales. Andalucía (al-Andalus) no existe desde su conquista e incorporación a Castilla, y se halla dividida en cuatro *reinos* sin especificidad jurídica: Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla. El Reino de Galicia era una denominación arraigada pero casi vacía de contenido, salvo en lo judicial (con una institución, la Audiencia, precisamente instaurada como instrumento del proceso que un cronista llamó “la doma y castración de Galicia”, tras las revueltas irmandiñas del s. XV). Carecía incluso de voto propio en Cortes, siendo “representada” por Zamora. Igualmente la ciudad de León hablaba en Cortes representando el Principado de Asturias; la mítica cuna de la Reconquista castellana no era políticamente nada en esa época. El reino de León, con el mismo rey que Castilla desde el s. XIII, tampoco es nada en Época Moderna, salvo el recuerdo en cierta tradición historiográfica, más erudita que popular. Las tierras leonesas extremas (meridionales), la Extremadura española, no eran más que una denominación geográfica, y su representación en Cortes corría a cargo de Salamanca.

El antiguo Reino de Castilla se desdibuja al desbordar su ámbito original, aunque Valladolid se afirmara como capital judicial (chancillería) de los territorios castellanos y leoneses hasta el Tajo. Las tierras de la Meseta meridional se encontraban igualmente desarticuladas. La elección de Madrid como sede permanente de la Cortes (1561) dejó un tanto fuera de juego a Valladolid, y aún más a Toledo, que carecía de cualquier elemento administrativo civil que la elevara sobre el conjunto de tierras situadas al sur del Sistema Central (que incluyen una dilatadísima comarca popular, La Mancha). Además, en lo judicial, el Tajo dividía el ámbito territorial de las dos chancillerías: Valladolid y Granada. La Meseta es un concepto geográfico acuñado por Humboldt; todo lo más se aludirá a una porción al norte de los puertos (Castilla Vieja) y otra situada al sur y reconquistada en una segunda fase (Castilla Nueva).

En la Corona de Aragón, en cambio, todo contribuía a la individualización y reforzamiento de los tres reinos peninsulares: justicia propia, fiscalidad, fueros, Cortes, existencia de una diputación actuante entre Cortes (Diputación del General o Generalitat)... Las Baleares tienden a la dispersión, pero al menos la Audiencia (tribunal de Justicia) de Mallorca era referente en todo el archipiélago.

Navarra, tardía incorporación a la Corona (1512), presentaba idéntica situación foral que los reinos aragoneses. La diferencia surgirá tras la guerra de Sucesión (1701-14), en la que la Corona de Aragón se decantó mayoritariamente por el bando perdedor de la contienda civil: la casa de Austria. El primer borbón, Felipe V, aprovechó la ocasión para apretar el acelerador de la unificación legislativa y derogó los fueros y privilegios privativos (las *Constitucions*, en Catalunya) de todos y cada uno de los reinos aragoneses. La posición proborbónica de las provincias vascas y Navarra les garantizó la continuidad de su situación jurídica excepcional.

Ya mediado el siglo anterior, XVII, la presión unificadora de Castilla (la Unión de Armas promovida por el conde-duque Olivares) acabó causando una larga guerra en Catalunya, de la que al cabo Francia sacó tajada con el Rosellón (Tratado de los Pirineos, 1659). Con todo, Felipe IV respetó las instituciones de autogobierno de la amputada Catalunya. Como es sabido, la simultaneidad de revueltas en Catalunya y Portugal (1640) benefició sin duda la causa de la independencia portuguesa.

## 2. LA ESPAÑA DE LOS BORBONES Y EL LAPSO NAPOLEÓNICO

La unificación legislativa derivada de la pérdida de los fueros en los reinos de Aragón permite comenzar a hablar propiamente del *Reino de España*, arrinconando la compleja e integradora *Corona hispánica*, al igual que la plural referencia a *las Españas*. Un mapa geohistórico de mediado del siglo XIX<sup>1</sup> muy divulgado en los últimos años, desde que llamara la atención del malogrado Ernest Lluch, refleja bien la situación que emerge tras la derrota austriacista (pese a que el mapa corresponde a una fase histórica posterior, liberal). Frente a la “España uniforme” (Corona de Castilla) se observa una “España incorporada o asimilada” (Corona de Aragón), acompañadas de un reducto foral, las provincias vascas (que jamás contaron con un gobierno común) y Navarra. A veces lo obvio precisa de un mapa para que la realidad sea explícita.



MAPA N.º 2 – Las tres Españas: la foral, la uniforme y la incorporada o asimilada

1 TORRES VILLEGAS, Francisco Jorge (1852). *Cartografía hispano-científica o sea los mapas españoles en que se representa bajo sus diferentes fases*. Madrid: Imprenta de don José María Alonso.



Por lo que se refiere al mapa de provincias, los siglos XVII y XVIII presentan pocos cambios en relación a la España de Felipe II. Los reinos de la Corona de Aragón siguen siendo provincias (en el XVIII se llaman también *intendencias*) pero ahora asimilan su significado a la mayoría de las provincias castellanas: demarcaciones meramente administrativas, desposeídas de cualquier tipo de autogobierno. En la Corona de Castilla algunas ciudades o uniones de ciudades han conseguido (comprado) en el s. XVII la calidad de voto en Cortes, y por tanto han obtenido o recuperado una personalidad administrativa provincial: Galicia, Extremadura y Palencia. Esta vía de “acceso a la provincialidad” se agota cuando las Cortes resultan ya totalmente inoperantes ante el surgimiento de una monarquía absoluta de corte moderno. Por otra parte, en el XVIII se crean sendos altos tribunales (audiencias) en Asturias y Extremadura, al tiempo que se dibuja una nueva intendencia al sur de Toledo: La Mancha. Todo ello da lugar a un mapa con una treintena de provincias peninsulares.

Es también en el último tercio del XVIII cuando todas las provincias mencionadas cuentan, por fin, con un mapa que refleja su configuración territorial, obra del geógrafo Tomás López. Naturalmente los territorios con una personalidad histórica más arraigada ya tenían un mapa propio, generalmente publicado en torno a 1600 (*Teatrum Orbis Terrarum* de A. Ortelius), pero muchas provincias castellanas no lo tuvieron hasta la magna obra de T. López. Es entonces cuando los ilustrados constatan y descubren un mapa político que les desazona y repugna: “El mapa general de la Península nos representa cosas ridículas de unas provincias encajadas en otras, ángulos irregularísimos por todas partes... en fin, todo aquello que debe traer consigo el desorden y la confusión”, afirmará el funcionario de Hacienda, León de Arroyal.

La Ilustración tuvo aún ocasión, entre 1799 y 1805, antes de la crisis del final del reinado de Carlos IV y de la invasión napoleónica, de comenzar a ordenar la división del territorio español. Para ello, de entre las provincias formadas con motivo de la representación en Cortes, se suprime la provincia de Toro, la más insostenible por su reducida extensión, proximidad a otras capitales y extrema fragmentación geográfica. Igualmente se crean nuevas provincias *marítimas*, en territorios dinámicos y excesivamente alejados de sus respectivas capitales: Cádiz (antes con Sevilla), Málaga (Granada) y Santander (Burgos). También Asturias ve ampliada su independencia respecto de León. Hubo alguna que otra tentativa en este sentido, pero en el convulso contexto de aquellos no acabó de cuajar. Por otra parte, los enrevesados límites de las provincias castellanas fueron sometidos a una profunda revisión y racionalización en función de la distancia a las capitales de provincia.

Había, por tanto, una raíz ilustrada en la tendencia a la homogeneización del mapa provincial. A este legado se añade inmediatamente otra influencia: la revolucionaria francesa, importada directamente por Napoleón. La Asamblea Nacional había aprobado la nueva planta de departamentos en 1790, y las guerras napoleónicas expandieron el modelo *manu militari*. En 1810, el gobierno bonapartista de Madrid decretó una división de la España peninsular en 38 prefecturas, para las cuales el autor del plan, el matemático José de Lanz, ha-

bía previsto adoptar denominaciones fluviales a imitación de los departamentos. Otro rasgo afrancesado era la reducida extensión de la provincia de Madrid, al estilo del departamento de París; ningún proyecto posterior estimó pertinente esta opción. La división afrancesada fue conocida por los políticos liberales refugiados en Cádiz; la misma presentaba una novedad revolucionaria, muy grata para algunos de los diputados a Cortes: la fragmentación (y por tanto extinción) de los antiguos reinos que gozaban de una personalidad más acusada. Cuatro prefecturas en Catalunya, otras tantas en Galicia, tres en Aragón, dos en Valencia... Si bien el afán homogeneizador comportaba una decisión sobre la dimensión provincial en sentido diametralmente opuesto: la unificación de las tres pequeñas provincias vascas en una sola, con capital en Vitoria. Los límites seculares se borraban de un plumazo en la mayor parte del territorio, al tiempo que se adoptaban gran número de confines fluviales.

### 3. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PROVINCIA<sup>2</sup>

En principio, las intendencias borbónicas fueron adoptadas como provincias constitucionales sin apenas cambios. La provincia se convirtió en el ámbito de actuación de una diputación provincial, al tiempo que se aseguraba un enlace directo con el Gobierno central mediante la figura del *jefe político* (con el tiempo, *gobernador civil*). Igualmente la provincia era (y es) la circunscripción electoral para la elección de diputados a Cortes.

Además, las Cortes reunidas en Cádiz incluyeron en la Constitución el mandato de hacer una nueva división del territorio, luego que las condiciones políticas lo permitieran, es decir, cuando la derrota francesa fuera irreversible. Contaban para ello con diversas opciones, porque la igualación de territorios tanto podía haberse hecho uniendo pequeñas provincias como fragmentando las más extensas. Hubo algún ensayo en ambos sentidos, y la conclusión siempre era la misma: la resistencia de las pequeñas provincias (o de sus élites) a desaparecer del mapa. Esto hacía políticamente inviable, por incompatible con el discurso político liberal, la supresión de ámbitos de gobierno local que también eran los de representación popular en las propias Cortes.

Tras el lapso absolutista de 1814-20, y gracias a la sublevación liberal de 1820, Fernando VII se vio obligado a aceptar la Constitución (“Marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional”). Las Cortes reemprendieron sus trabajos y el Gobierno encargó a dos técnicos – el ingeniero de caminos Agustín de Larramendi y el marino Felipe Bauzá – la elaboración de una propuesta de división provincial. Su propuesta dividía la Península en 46 provincias, bastantes

---

<sup>2</sup> Como bibliografía básica sobre la génesis de la división provincial señalamos: BURGUEÑO, J. (1996). *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. BURGUEÑO, J. (2011). *La invención de las provincias*. Madrid: Los Libros de la Catarata. GARCÍA ÁLVAREZ, J. (2002). *Provincias, regiones y comunidades autónomas. La formación del mapa político de España*. Madrid: Senado.

más de las previstas en el precedente afrancesado. Este elevado número (aunque moderado en comparación con la dimensión departamental adoptada en Francia) era una consecuencia lógica de la difusión del patrón geográfico castellano.

Efectivamente, si la supresión de provincias se quería limitar a los casos más excepcionales y justificados, esto impelía a adoptar el modelo de provincia meseteña y trasplantarlo a las grandes provincias periféricas de Aragón, Cataluña, Galicia, Granada... En general los dos técnicos prescindían de los límites provinciales de origen medieval, salvo cuando estos respondían a una lógica orográfica (como en Asturias). El plan Bauzá-Larramendi era el que en mayor medida optaba por las divisorias de aguas, entendiendo que eran el límite geográfico idóneo al tratarse, en general, de tierras frías, estériles y poco pobladas. La provincia más pequeña del proyecto, la de Ponferrada (la fosa tectónica de El Bierzo) quedaba así justificada por estar completamente rodeada de montañas. Al igual que en el precedente napoleónico, las tres provincias vascas se unificaban en una sola Provincia Vascongada (con capital en Vitoria). También se prescindía de la provincia de Palencia, repartiendo su territorio entre las confinantes.

Entre las innovaciones del plan, conviene destacar la creación de la provincia de Logroño, hoy comunidad autónoma de La Rioja. El cartógrafo T. López había colaborado al reconocimiento provincial de esta pequeña región (o gran comarca) natural, al publicar diversos mapas de la misma.

El plan gubernamental fue revisado en profundidad por una comisión de Cortes, que llamó a consultas a todos los diputados, según su procedencia, para consensuar la propuesta en relación a cada provincia. Así, por ejemplo, los diputados catalanes abogaron por la modificación del proyecto gubernamental, que situaba una provincia en el Pirineo, en favor de la ciudad de Lleida. Esta y otras muchas ciudades españolas elevaron a las Cortes numerosas peticiones en defensa de sus intereses. Finalmente el proyecto modificado por la comisión parlamentaria fue sometido a debate por las Cortes en el periodo de sesiones iniciado en septiembre de 1821. A lo largo de la discusión, como en los trabajos previos de la comisión, se introdujeron diversos cambios en relación a la propuesta inicial. La supresión de antiguas provincias no prosperó en ningún caso; en particular los representantes vascos (guipuzcoanos y vizcaínos) no se avinieron a depender de Vitoria, por lo que subsistieron sus respectivas provincias. En cambio, sí se aceptó crear una provincia más en el Reino de Valencia (Xàtiva), con lo que el número total de las provincias peninsulares se elevó a 50 (Baleares y Canarias tenían asegurado el rango provincial). Hubo también algún cambio menor de capitalidad; en este sentido se descartó substituir ninguna de las capitalidades históricas cuya idoneidad habían cuestionado los técnicos (Guadalajara, Soria...): la detentación del voto en Cortes fue una inteligente inversión de futuro.

Esta fue la primera división provincial constitucional, aprobada el 27 de enero de 1822. Pero apenas tuvo vigencia, pues en 1823 los vientos absolutistas europeos de la Santa Alianza auspiciaron una intervención francesa que devolvió el poder absoluto a Fernando VII.

Esta es una de las etapas de claro hermanamiento entre la historia española y la portuguesa: revolución liberal en 1820, Constitución de 1822, proyecto de división en 11 provincias en 1823 e inmediata contra-revolución (Vilafrancada) y suspenso de la Constitución en junio.



MAPA N.º 3 – La división provincial aprobada en Cortes (1822)

#### 4. LAPSO ABSOLUTISTA Y REIMPLANTACIÓN DE LA DIVISIÓN PROVINCIAL CONSTITUCIONAL, REFORMADA

La restauración de la división provincial dieciochesca, en pleno tercer decenio del s. XIX, resultaba ya muy difícil de justificar, tanto más cuanto el régimen señorial, abolido en 1811, hacía imprescindible una demarcación judicial adaptada a las nuevas realidades. Por eso la iniciativa de recuperar la división territorial liberal (las provincias, pero especialmente también los partidos judiciales) partirá del ministro de Justicia. A partir de 1825 se trabaja de nuevo, pero ahora en secreto, en la reorganización del territorio español. Pero era demasiado evidente que el tema tenía unas connotaciones liberales, constitucionales, que obligaban a los absolutistas a actuar con disimulo y poca energía, con gran lentitud al fin y al cabo.

Nuevamente el ingeniero Agustín de Larramendi colaboró activamente en un proyecto de división provincial, ultimado en 1829, que modificaba el decreto de las Cortes en un sentido más conservador, puesto que adoptaba como criterio general la conservación de los límites históricos

más arraigados, lo cual en parte explica la reducción del número de provincias peninsulares a 47 (caen de la lista Calatayud, El Bierzo y Xàtiva). Esta prudente decisión tendría su trascendencia, al cabo de siglo y medio, por cuanto la reunificación de las provincias integrantes de las respectivas comunidades históricas se pudo llevar a cabo sin distorsión alguna. A diferencia del caso de Francia, donde los límites de los departamentos prescindieron por lo general de los antiguos reinos, en España ningún municipio dejó nunca de ser catalán, aragonés, asturiano, navarro, vasco o gallego para pasar a ser otra cosa. Sólo en el Reino de Valencia, y no precisamente por el plan de Larramendi sino mediante rectificaciones puntuales posteriores, se acabaría incorporando una extensa comarca castellana (Requena y Utiel) a Valencia y dos localidades murcianas a Alicante.

El plan de nueva división territorial integral abarcaba el nivel judicial y también el municipal, pues se proponía diseñar unos concejos mucho más extensos de lo habitual en España, de tal forma que contaran con una población mínima de unos 5 000 habitantes. A diferencia de Portugal<sup>3</sup>, este planteamiento de reforma municipal no prosperó en la fase liberal posterior.

El proyecto se hallaba ultimado cuando, tras la muerte de Fernando VII en septiembre de 1833, se inicia un proceso de transición y de apertura política que arranca con una fase de *despotismo ilustrado*, la cual coincide con el inicio de una guerra civil, dinástica e ideológica: la primera guerra carlista. El ministro de Fomento Javier de Burgos, un afrancesado andaluz, tuvo la suerte de encontrarse el plan de división territorial perfectamente ultimado y a punto de convertirse en ley. Casi sin cambiar una coma, únicamente desplazando una capital (de Barbastro a Huesca) e introduciendo el nombre de Andalucía en la enumeración de las provincias, Javier de Burgos fue el artífice del decreto de división provincial del 30 de noviembre de 1833. Sin apenas modificaciones de los límites provinciales desde 1851, y con la única novedad de dividir Canarias en dos (Santa Cruz y las Palmas) en 1927<sup>4</sup>, esta es la división provincial que pervive aún en la España del siglo XXI.

Nuevamente a diferencia de Francia, las nuevas provincias se designaron con el nombre de sus capitales, prescindiendo totalmente de las denominaciones históricas o eruditas (salvo donde ambas coincidían: León, Murcia y Valencia), incluso allí donde no había necesidad por tratarse de una sola provincia (Asturias, Cantabria, La Rioja). Todo ello con una excepción notoria: la conservación de los nombres genuinos de las tres provincias vascas y de Navarra (así como las denominaciones de los dos archipiélagos).

Pero en la concepción de Javier de Burgos la provincia no era más que un ámbito de actuación periférico de la administración del Estado. El proceso de constitucionalización de la provincia fue, sin embargo, muy rápido: restablecimiento de los jefes políticos, utilización de la provincia como

---

3 Lousada, M. Alexandre (1991). "As divisões administrativas em Portugal, do Antigo Regime ao liberalismo". León: *V Coloquio Ibérico de Geografía*, pp. 305-318.

4 Nueva coincidencia con el caso portugués: la nómina de distritos continentales sólo fue alterada en 1926, con el añadido de Setúbal.

circunscripción electoral y finalmente (1835) restablecimiento de las diputaciones provinciales. De este modo las nuevas provincias se erigieron nuevamente en símbolo del restaurado régimen liberal. Sólo la minoría progresista recordaba que aquella división no tenía el aval de las Cortes.

Portugal se movió nuevamente esos años en la misma dirección que España, con el trasfondo de la guerra entre constitucionalistas y absolutistas. La Carta Constitucional de 1826 amparó la preparación de un proyecto de división territorial ultimado en enero de 1828, que fue el antecedente directo de los 17 distritos promulgados en 1835<sup>5</sup>.

## 5. PROVINCIAS Y REGIONES

La España liberal adoptó, con todas las consecuencias, la provincia como eslabón básico de gobierno territorial. Sin embargo, nunca se perdió de vista que las provincias integraban unos ámbitos superiores con personalidad histórica, más o menos acusada. Así lo afirmaba el mismo decreto de Burgos al proceder a enumerar las nuevas provincias: “El Aragón se divide en tres provincias (...) El Principado de Asturias forma la provincia de Oviedo. Castilla la Nueva continúa dividida en las cinco provincias de (...)”, etc. Paradójicamente la división provincial oficializó la división regional<sup>6</sup>.

Desde Catalunya muy pronto se formuló la aspiración política de reunificar las cuatro provincias en una sola. Los federalistas quisieron generalizar esta misma lógica unificadora. Eso implicaba creer que, por ejemplo, Extremadura había sido antiguamente una región tan sólida y arraigada como Galicia o Catalunya. Por tanto, reclamar la reunificación de las provincias en sus regiones (estados federales) comportaba la defensa (la invención) de un país históricamente regionalizado, de forma integral y homogénea. Naturalmente no todos los detalles del mapa regional son resueltos por la historia, y por eso habrá discrepancias entre los propios federalistas acerca de si León merecía estado federal separado de Castilla, o si Andalucía debía dividirse en Alta y Baja, o sobre la relación que pudiera establecerse entre las Provincias Vascongadas y Navarra.

No es este lugar de repasar los hitos (más bien pequeños) del debate regional en la España de la Restauración. Sí es imprescindible, no obstante, recordar que en 1914 (2014 es año de centenarios en Catalunya) se constituyó la Mancomunitat de Catalunya, una asociación voluntaria de las cuatro diputaciones provinciales para la gestión compartida de los intereses comunes y también, evidentemente, concebida como embrión de un ente que se deseaba autónomo. El marco legal de las mancomunidades era el mismo para toda España, pero es significativo y conviene recordar que sólo las cuatro provincias catalanas emprendieron esta vía de superación del centralismo. La dictadura militar de Primo de Rivera puso fin a este experimento catalanista en 1925.

---

5 Santos, José António (1985): *Regionalização. Processo histórico*. Livros Horizonte, Lisboa.

6 Conviene puntualizar que las provincias vascas no presentan en el decreto de Burgos una denominación que las englobe, sino que son tratadas en un plano de excepcionalidad equivalente al de Navarra.

Al proclamarse la República en 1931 se estableció también un régimen autónomo para Catalunya, que en este caso implicaba la extinción de las cuatro diputaciones. Nuevamente la Constitución amparaba el acceso a la autonomía de otras regiones, pero únicamente Galicia y País Vasco iniciaron este proceso, interrumpido trágicamente por la guerra civil (1936). El retraso en el acceso a la autonomía de Euskadi fue debida, en parte, a la polémica cuestión de la integración (o no) de Navarra; finalmente la fuerza política tradicionalista, mayoritaria en esa comunidad, se decantó por no participar de un proceso político que lideraban los nacionalistas del PNV.

Franco suprimió las autonomías vasca y catalana, así como los fueros e instituciones propias de las dos provincias de Bizkaia y Gipuzkoa, tildadas de rebeldes. Así pues, durante 40 años las provincias no tuvieron competidor administrativo y no hicieron más que afianzarse.

## 6. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Constitución (CE, 1978) afirma en su segundo artículo que “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el *derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones* que la integran y la solidaridad entre todas ellas.” El mapa autonómico quedó abierto en la Constitución, siguiendo las siguientes directrices: podrán acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades autónomas (CCAA) (art. 143):

- \_ las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes;
- \_ los territorios insulares;
- \_ las provincias con entidad regional histórica – de estas se hace mención expresa de Navarra, habilitando un mecanismo democrático para su posible incorporación a Euskadi (Disposición transitoria 4.<sup>ª</sup>);
- \_ las provincias peninsulares que pretendieran constituir por sí solas una comunidad autónoma, sin tener una personalidad regional histórica, debían contar con la autorización de las Cortes (art. 144).

Además “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.” (Disposición adicional primera). Este artículo se ha entendido exclusivamente referido a las cuatro provincias que en el momento de aprobarse la Constitución conservaban (o bien habían recuperado muy recientemente, en 1977, en el caso de Bizkaia y Gipuzkoa) su régimen de gobierno autónomo y fiscalidad propia, es decir, es aplicable a las tres provincias vascas y a Navarra. Este reconocimiento implica que las tres diputaciones forales vascas tengan un régimen específico y sean antes de elección directa.

Se establecieron dos vías de acceso a la autonomía: una rápida e inmediata (art. 151) y otra lenta (art. 143), pero ambas con el mismo horizonte competencial. En el primer caso era preciso ratificar la iniciativa mediante referéndum, pero no así en el segundo supuesto. En este sentido, la Constitución hace un reconocimiento implícito de la legalidad republicana, en relación a Catalunya, Euskadi y Galicia, por cuanto: “Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía” accederían inmediatamente al régimen autonómico (Disposición transitoria 2.ª). Andalucía también optó por la vía del referéndum, con un resultado algo insuficiente (una provincia no lo aprobó) que no obstante fue validado por las Cortes. La incorporación de Andalucía a la plena autonomía (1981) aceleró la generalización de regímenes de autonomía en todo el territorio, incluso en provincias que nunca lo habían pretendido. Como ha dicho un expresidente de Castilla-La Mancha: “Y así nos encontramos con regiones como la mía, que nunca habían pedido la autonomía, pues de pronto amanecemos autónomos y se nos dio autonomía a todos”. Es lo que se conoce con la expresión “café para todos”.

Las 17 CCAA presentan una gran heterogeneidad: comprenden entre 1 y 9 provincias, tienen una extensión de entre menos de 5.000 km<sup>2</sup> (Illes Balears) a más de 94.000 km<sup>2</sup> (Castilla y León, mayor que Portugal) y una población que va de 8.400.000 hab. (Andalucía) a solo 320.000 (La Rioja).

Por lo que se refiere a la personalidad y raigambre histórica, también la situación es muy diversa. Dos comunidades autónomas uniprovinciales no existían antes de 1800: Cantabria y La Rioja. Extremadura tampoco figuraba en el mapa antes de 1650. El llamado Reino de Murcia nada tenía que ver con el Reino de Navarra, pues el primero nunca tuvo instituciones de autogobierno ni otro rey que no fuera el de Castilla; se trata, por tanto, de una mera distinción honorífica, frecuente en los territorios conquistados a los árabes en la Península, como en el caso del Reino de Algarve. Es cierto que hace siglos que Madrid es una provincia (con otros límites), pero del mismo tipo que cualquiera otra de la Corona de Castilla, sin personalidad regional alguna y sin ningún tipo de autogobierno. Tres grandes CCAA agrupan provincias que nunca antes de su actual autonomía habían formado una realidad política común: Andalucía, Castilla-La Mancha (antiguamente llamada Castilla la Nueva), y Castilla y León (Castilla la Vieja y Reino de León).

En definitiva, la organización territorial de la España actual ha tratado de una forma esencialmente igual y uniforme realidades de naturaleza y características muy diferentes. Se da la paradoja, además, que siendo esencialmente iguales las competencias, unas comunidades han realizado en el último siglo diversos referéndums para acceder a la autonomía, o para modificar su Estatuto, en tanto que otras CCAA jamás han sometido a consulta una iniciativa de autogobierno, por lo que resulta legítimo abrigar dudas sobre cuál es la verdadera voluntad popular al respecto. Lamentablemente en España no se ha seguido el ejemplo que dio Portugal con el referéndum de regionalización de 1998: sin un apoyo social claro y mayoritario no debe haber autogobierno.



La voluntad autonómica de la ciudadanía de Castilla y León o de Murcia (por poner solo dos ejemplos) es algo que está por demostrar. Paradójicamente una comunidad como Catalunya, que ha sometido nuevamente a referéndum una reforma de su texto estatutario (2006), ha visto con profundo desagrado cómo, posteriormente, su *Estatut* era sensiblemente impugnado y recortado por el Tribunal Constitucional (2010), atendiendo un recurso de inconstitucionalidad presentado por el PP.

## 7. LAS PROVINCIAS EN LA CONSTITUCIÓN

Muerto Franco, en la subsiguiente transición política las posiciones sobre la organización territorial del Estado eran muy diversas. Se iniciaba un camino hacia un horizonte autonómico nuevo, pero no se quiso iniciar la travesía sin contar con el asidero de aquello que todo el mundo conocía: la organización provincial. De hecho, era una posibilidad perfectamente viable que, como en la II República, sólo se hubieran creado CCAA en casos puntuales y bien justificados.

Por eso la provincia se situó en principio en pie de igualdad con las hipotéticas CCAA: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.” (art. 137).

La provincia tiene, en la Constitución, una triple función (art. 141):

- \_ es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, cuyo gobierno y administración autónoma están encomendados a Diputaciones;
- \_ es división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado;
- \_ y es la circunscripción electoral de las Cortes (art. 68 y 69).

Además, se desautorizaba a las futuras e hipotéticas CCAA a cualquier intervención en el contenido y el continente de las provincias, en su organización, competencias, recursos y configuración geográfica (“Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica”). Las CCAA, por tanto, se encontraron con un caballo de Troya en el patio de su autogobierno, un ente que no controlan pero que ejerce un importante rol en relación a los ayuntamientos de su comunidad.

Únicamente Catalunya ha intentado, en diversos momentos y bajo fórmulas diversas, subsumir las diputaciones provinciales en la estructura autonómica. El último *Estatut d'Autonomia* (2006) propugnaba que el régimen jurídico de las provincias (ahora asumidas con el nombre de *vegueries*) debía ser regulado por el Parlamento de Catalunya; el Tribunal Constitucional ha desbaratado completamente esta pretensión.

Del total de 50 provincias, 12 no tienen diputaciones de régimen común: las 3 provincias forales vascas, las 2 provincias de Canarias (donde cada isla tiene su propio cabildo), las islas Baleares (donde igualmente cada isla tiene su propio *consell insular*) y las restantes 6 CCAA uniprovinciales: Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja. Como es lógico, las diputaciones quedaron subsumidas en la administración autonómica en las comunidades con una sola provincia. Por eso el gobierno catalán de Jordi Pujol pensó también, en 1987, en promover la unificación de las cuatro provincias (*provincia única*) como forma de absorber las diputaciones.

Como vergonzante herencia del franquismo, las diputaciones de régimen común son entes de elección indirecta, formados en razón de las elecciones municipales. Hasta ahora esto era una situación insólita en Europa, si bien diversos gobiernos (en particular el de Italia) se encaminan ahora en esta dirección, algo que no creemos se pueda calificar como una forma de profundización democrática.

## 8. CCAA: UN BALANCE SOCIOLÓGICO PREOCUPANTE

La crisis económica ha puesto en la picota la organización territorial de los países mediterráneos. Grecia transforma radicalmente sus entes locales mediante una drástica fusión de municipios. Portugal prescinde de los seculares gobiernos civiles. Los sucesivos gobiernos de Italia pretenden reducir o suprimir las provincias. El nuevo primer ministro de Francia propugna la supresión de los consejos departamentales y la reducción de las regiones a la mitad. Y en España... el Gobierno se orienta en la dirección contraria. La reforma de la legislación local (LRSAL) traslada competencias de los municipios a las diputaciones. El anteproyecto de ley del poder judicial prevé la concentración de instancias judiciales en las capitales de provincia. La política del PP se orienta en reforzar la provincialización del Estado. ¡Javier de Burgos y cierra España!

El permanente debate sobre la organización del Estado es ahora más vivo a causa del proceso soberanista en Catalunya. El desapego catalán hacia España, acentuado en los últimos años, sólo es comparable con el recelo y disgusto que a menudo suscita lo catalán en el resto del Estado, y en particular el uso normalizado de esta lengua. Catalunya se percibe como una incómoda anomalía, una patología, un problema que no tiene solución, como decía Ortega Gasset, y que sólo se puede conllevar.

Por otro lado, los medios de comunicación de orientación más conservadora han repetido hasta la saciedad que 17 CCAA son un dispendio insostenible que genera excesiva complejidad y desigualdad jurídica. Buena parte de la sociedad reniega de la estructura autonómica y no se opone a la recentralización de competencias. Los partidarios (a menudo conversos de última hora) de emprender un proceso de federalización plena del Estado creen que esta vía sería un buen antídoto frente a la fiebre secesionista catalana; pero la cuestión catalana (que siempre fue un hecho diferencial) difícilmente puede solventarse con medidas de simetría federal.

El Gobierno, lejos de abordar de frente la reforma de la estructura territorial, actúa de forma sibilina, indirectamente, mediante una desvergonzada recentralización a todos los niveles que persigue desdibujar la capacidad de autogobierno de las CCAA.

En este contexto, conviene conocer cuál es la percepción social, según lo que se desprende de la encuesta “Barómetro autonómico” que periódicamente realiza el Centro de Investigaciones Sociológicas, y en particular en su última edición de finales de 2012.

Una cuestión que se repite sistemáticamente en estas encuestas es la preferencia por uno u otro modelo de Estado. Si se comparan los datos recientes con la encuesta de 2005 la diferencia es abismal y se diría que dramática para la estabilidad del Estado autonómico. En 2005 sólo un 8,7% de los encuestados eran partidarios de un Estado con un único Gobierno central sin autonomías; ahora este porcentaje ha subido al 23,1%, situándose en un valor desconocido desde 1984<sup>7</sup>. Quizás por esta demoscopia en las recientes elecciones europeas se presentó un candidato, escindido del PP, que hacía bandera de la propuesta de suprimir todas las autonomías, aunque no ha llegado a obtener escaño.

En 2012 se ha añadido a la misma cuestión la opción de “Un Estado en el que las CCAA tengan menor autonomía que ahora”, que suscita un 13,9% de adhesiones. Por tanto, la suma de ambas posibilidades, partidarias de una involución autonómica, alcanza el 37%. El porcentaje de población partidario de mantener el *status quo* se ha reducido del 51,4 al 31,6%, y por tanto ha dejado de ser la opción mayoritaria.

La posición opuesta ha sufrido también un descenso muy notable: en los siete años transcurridos prácticamente se reduce a la mitad la población que querría un incremento de la autonomía, bajando del 26,3 al 13,2%. Se diría que la opción federal que el PSOE dice defender como alternativa al secesionismo catalán carece de una base social suficiente para tirar adelante.

Finalmente, “un Estado en que se reconociese a las autonomías la posibilidad de convertirse en naciones independientes” es una opción lógicamente minoritaria en el conjunto de España, pero que ha crecido significativamente, del 6,6 al 9,7%.

Si se suman (lo cual no es del todo lícito) las dos opciones partidarias de reforzar el poder autonómico o reconocer el derecho a la autodeterminación, resulta que juntas han perdido 10 puntos porcentuales.

Centrémonos en el caso de Cataluña. Como es conocido, el Gobierno de Artur Mas quiere convocar un referéndum para el próximo 9 de noviembre en el que se pregunte a los catalanes si quieren que Cataluña sea un Estado, y en caso afirmativo, si quieren que este Estado sea independiente. Se entiende que la respuesta afirmativa a la primera cuestión y negativa a la segunda querría indicar una preferencia por la adopción de un nivel de autogobierno muy alto, de tipo fe-

---

<sup>7</sup> Félix Moral, *Identidad regional y nacionalismo en el Estado de las Autonomías*, CIS, 1998, p. 76.

deral, pero en el seno de España. El término *Estado* se emplearía por tanto en el sentido de EEUU, de los *länder* alemanes y austriacos o de los cantones suizos. Puede criticarse que el concepto no resultaría suficientemente claro para el elector, pero esta fue aproximadamente la pregunta (12a1) que el CIS incluyó en el Barómetro de Cataluña de 2012, sin duda a petición de la propia Generalitat: “Usted cree que Catalunya tendría que ser...”:

- a) Una región de España – 12,1%
- b) Una comunidad autónoma de España – 29,4%
- c) Un estado en una España federal – 21,4%
- d) Un estado independiente – 33,7%

Por tanto, la opción independentista es actualmente la minoría mayoritaria, en tanto que la suma de las opciones partidarias de un mayor autogobierno alcanza el 55,1%. Una encuesta reciente de la Generalitat de Catalunya registra un porcentaje conjunto levemente superior (57,6%), pero con un gran incremento de los partidarios de la plena independencia (47,1%)<sup>8</sup>. La evolución del sentir español y catalán respecto a las autonomías no puede ser más disonante: en el conjunto de España se involuciona hacia la centralización, mientras que en Cataluña se dispara el sentimiento independentista, el desapego del que alertó el expresidente Montilla a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional (2010) que desautorizaba lo aprobado por la ciudadanía en referéndum (2006). En 2005 sólo el 20,7% de los encuestados catalanes era partidario del reconocimiento del derecho a la autodeterminación, mientras que un 48% era partidario de un Estado donde las CCAA tuvieran mayor capacidad de autogobierno.

Convendrá situar el caso catalán en el contexto de las 17 CCAA. Para ello es preciso concretar el deseo de mayor o menor autonomía, no para la generalidad del sistema autonómico, sino para la propia Autonomía donde vive el encuestado. En la tabla siguiente hemos destacado cuál de las tres opciones es la mayoritaria; se puede observar que la petición de mayor autonomía únicamente es la respuesta preferida en Cataluña y Euskadi; en Navarra también se registra un porcentaje significativamente elevado. Pero en términos absolutos, solo en Cataluña es la respuesta de la mayoría de la población (68,6%), dado que en Euskadi es prácticamente el 50%. Conviene recordar que el grado de autogobierno vasco es muy superior al catalán, especialmente en el terreno económico, en el que Euskadi y Navarra cuentan con una administración fiscal separada y una negociación bilateral con el Estado acerca del importe con el que la respectiva comunidad foral debe contribuir a los gastos comunes del Estado (régimen de concierto económico).

---

<sup>8</sup> Baròmetre del Centre d'Estudis d'Opinió correspondiente a abril de 2014. Un 19,3% se manifiesta en contra, un 10,9% se abstendría y un 11,2 no sabe o no contesta. No se crea, no obstante, que se trata de una realidad aparecida de la noche a la mañana, la encuesta del CIS de 1996 ya detectaba que el 34% de los catalanes era favorable a la independencia (Moral, 1998, p. 62).

QUADRO N.º 1 – Le gustaría que el grado de autonomía de su CCAA fuera...

Comunidad	Mayor	Menor	Igual
Madrid	12,7	40,9	34,6
C. Valenciana	21,9	39,6	31,1
Castilla-La Mancha	18,2	36,2	33,1
Castilla y León	14,9	34,4	33,1
Illes Balears	31,0	34,4	29,8
Murcia	9,4	31,2	25,6
Asturias	18,5	35,3	35,3
Aragón	18,6	26,2	31,4
Canarias	33,4	22,0	35,5
Cantabria	18,8	32,0	38,8
Extremadura	25,6	27,4	40,7
Galicia	21,1	25,5	41,7
Andalucía	21,0	21,4	42,3
La Rioja	18,5	31,8	43,5
Navarra	43,7	7,3	44,7
Euskadi	49,8	3,1	41,1
Catalunya	68,6	8,1	19,1
Total de España	28,9	25,8	34,0

Nota: Se marca el porcentaje mayoritario. Los porcentajes no suman 100 (falta el valor de NS/NC)

Fuente: Barómetro autonómico del CIS, set.-oct 2012 (estudio n.º 2956). Pregunta 13.

Hay igualmente 6 CCAA que se decantan claramente a favor de reducir las competencias propias, con una adhesión a la idea de entre el 31 al 41%. La geografía de esta opción recentralizadora comprende las tres comunidades inequívocamente castellanas, así como tres comunidades mediterráneas.

En las CCAA donde la mayoría relativa de la población se declara satisfecha con el reparto de poderes actual, esta opción registra valores de entre el 31 y el 45%. Así pues, el único dato de la tabla que supera el 50% es el que evidencia la fuerza del catalanismo.

Pasando de lo concreto y aplicado (el deseo de autogobierno) al terreno más etéreo de los sentimientos y las identidades, el Barómetro interroga a los ciudadanos por su mayor o menor identificación con España o con su propio territorio (independientemente de si el mismo es considerado una nación o no). Para comparar mejor los resultados agrupamos las cinco posibles respuestas en solo tres.

QUADRO N.º 2 – ¿Con cuál de las siguientes frases se identifica usted en mayor medida?

Comunidad	Solo español + más español que de mi CCAA	Por igual	Solo de mi CCAA + más de mi CCAA que español
Murcia	17,1	74,6	6,8
Extremadura	12,6	72,4	14,3
La Rioja	17,8	71,1	6,3
Galicia	5,1	69,9	24,0
Andalucía	10,3	67,1	21,2
Asturias	16,8	64,5	15,8
Castilla-La Mancha	<b>31,5</b>	61,8	2,5
Aragón	19,7	60,7	14,9
Cantabria	25,1	58,5	12,1
C. Valenciana	<b>31,5</b>	55,5	11,0
Castilla y León	<b>40,6</b>	53,8	2,4
Canarias	5,5	49,3	<b>43,2</b>
Illes Balears	15,1	46,1	<b>36,2</b>
Madrid	<b>40,7</b>	43,9	2,1
Navarra	12,9	35,9	<b>43,7</b>
Euskadi	6,4	38,4	<b>48,0</b>
Catalunya	12,9	34,3	<b>51,1</b>
Total de España	20,0	53,9	22,1

Nota: En gris el porcentaje mayoritario. En negrita y cursiva valores de la 1.ª y 3.ª columna netamente superiores a la media, aunque no mayoritarios.

Fuente: Barómetro autonómico del CIS, set.-oct 2012 (estudio n.º 2956). Pregunta 37.9

9 Una comparación con la encuesta del CIS de 1996 (Moral, 1998, p. 40) permite constatar un sensible crecimiento (superior a 5 puntos) de la identificación autonómica en Andalucía, Baleares, Catalunya (era el 37%) y Navarra (29%), y un decrecimiento (en beneficio de la identificación dual o española) en Asturias, Galicia y La Rioja.

El resultado es nuevamente muy claro. La mayor parte de la población tiene un sentimiento equilibrado español/CCAA, con valores que llegan a superar el 70%. No obstante, Catalunya y las dos comunidades forales (Euskadi y Navarra) presentan el mayor porcentaje de población del lado del territorio propio. En Catalunya, el porcentaje de población que se siente más catalana que española o únicamente catalana ha subido del 37,7% de 2005 al 51,1%. Esta es la principal novedad, porque en Euskadi el sentimiento vasquista solo ha subido un 2,2%, si bien en Navarra también se ha registrado un sensible aumento de casi 7 puntos (es aquí donde el anhelado fin de ETA ha resultado más beneficioso para el propio nacionalismo vasco).

Del resto de datos conviene observar tres situaciones. De una parte, y como resulta lógico incluso desde la propia configuración geográfica, los dos archipiélagos registran porcentajes importantes de población que no se sienten especialmente españoles, sino más bien canarios y baleares, sin duda aquí *español* tiene una connotación peninsular.

Por otro lado, hay cuatro comunidades con un alto porcentaje de población (31-41%) que no se siente específicamente identificados con sus respectivos gentilicios: las dos grandes CCAA castellanas, Madrid y la Comunitat Valenciana.

Finalmente es llamativo en qué comunidades la población que se siente básicamente española baja del 10%, pues entre ellas no se cuenta precisamente Catalunya y sí Canarias y Galicia, además de Euskadi. Puede decirse, por ejemplo, que es muy extraño vivir en Galicia y no sentirse también en buena medida gallego. El dato tiene mucho que ver, sin duda, con el origen de la población (las migraciones internas), además de con la fuerte identidad cultural y geográfica del territorio.

Por último me interesa comparar el sentimiento autonómico con el provincial (allí donde la CCAA no está formada por una sola provincia, claro está). También el Barómetro autonómico aporta algún dato al respecto. La pregunta matiza y complementa en algún modo las anteriores, por lo que también reproducimos los datos de la CCAA uniprovinciales.

En general todos los valores medios de identificación con el propio territorio, calculados a partir de una puntuación que el encuestado debía valorar de 0 a 10, son altos. Únicamente se registra una elevada incomodidad con el concepto España en Catalunya y Euskadi, y en menor medida en Navarra. Nuevamente la calificación española es también algo baja en Baleares, Canarias y Galicia. Por lo que se refiere a la identificación con la propia CCAA, el resultado concuerda con el registrado en la pregunta anterior, si bien aquí Madrid se distancia en la relativamente baja puntuación registrada, lo que al fin y al cabo resulta lógico en una capital estatal, con afluencia de gentes de todo el país.

Por lo que se refiere a las provincias dentro de comunidades complejas (pluriprovinciales) se detectan tres casos en los que la identificación con la provincia es superior a la nota media comunitaria: las dos Castillas y la Comunitat Valenciana. En Euskadi, donde la autonomía de los llamados *territorios históricos* precede a la creación de la CCAA, la provincia no se sitúa por

delante en la identificación popular. La diferencia entre las dos primeras columnas permite observar que la comunidad más provincialista es Castilla y León (distancia de 0,59 puntos entre ambas identidades) mientras que las más indiferentes a la subdivisión administrativa provincial son Catalunya (0,61 puntos) y Galicia<sup>10</sup>.

QUADRO N.º 3 – Nota media de identificación con la provincia (si corresponde), CCAA y España

Región	CCAA	Provincia	España
Andalucía	8,48	8,27	8,28
Aragón	8,62	8,20	8,64
Castilla y León	<b>7,34</b>	7,93	8,44
Castilla-La Mancha	<b>7,46</b>	7,62	8,47
Catalunya	8,16	7,77	<b>5,86</b>
Comunitat Valenciana	<b>7,36</b>	7,68	8,05
Euskadi	8,30	8,19	<b>5,52</b>
Extremadura	8,66	8,41	8,71
Galicia	8,34	7,82	<b>7,53</b>
Asturias	9,00	N.A.	8,41
Canarias	9,03	N.A.	<b>7,57</b>
Cantabria	8,38	N.A.	8,35
Illes Balears	8,21	N.A.	<b>7,57</b>
Madrid	<b>7,04</b>	N.A.	8,21
Navarra	8,39	N.A.	<b>6,65</b>
La Rioja	8,19	N.A.	8,35

Nota: En gris el porcentaje mayoritario entre las opciones provincia y CCAA. En negrita y cursiva: valores sensiblemente bajos. La pregunta no se formuló en Murcia.

Fuente: Barómetro autonómico del CIS, set.-oct. 2012 (estudio n.º 2956). Pregunta 11.

10 Nuevamente los datos de 1996 (Moral, 1998, p. 16) permiten constatar una sensible reducción (más de 7 décimas) de la identificación con la propia CCAA en Com. Valenciana (8,47) y La Rioja, así como un claro aumento en Canarias (8,1). También en la Com. Valenciana se registra una caída de la identificación provincial. Prácticamente no se ha alterado la prelación en el binomio provincia/CCAA, únicamente en Andalucía el sentimiento colectivo ha aventajado al provincial.



## 9. UNA PROPUESTA DE REORDENACIÓN INTEGRAL DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ESPAÑA

En un contexto de racionalización de la administración local y de optimización del gasto público, la cuestión provincial debe abordarse desde la perspectiva de la compatibilidad entre provincias y CCAA. ¿Es preciso y eficiente conservar el nivel de gobierno provincial? Una hipotética reforma constitucional permitiría tal vez repensar a un tiempo el mapa provincial y el autonómico, de manera que únicamente existiera uno de los dos niveles, y no precisamente el mismo en todo el país.

En primer lugar, y como conflicto que urge la búsqueda de una solución, la actual disposición adicional primera (“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”) debería ser también aplicable a Cataluña; es la tesis que desde hace años defiende uno de los *padres* de la Constitución, Miguel Herrero de Miñón. Cataluña es excepción, y solo como territorio foral será viable su permanencia en España. La crisis ha acentuado la sensación de asfixia fiscal y financiera de Catalunya. Es imprescindible algún tipo de pacto fiscal que acerque la situación catalana a la vasca, que goza de una situación de privilegio que casi ninguna fuerza política estatal cuestiona. Asimetría y trato excepcional para aquello que es en sí mismo diverso y único. Tres condiciones resultan imprescindibles para que Catalunya no continúe su deriva secesionista: respeto a su diferencia cultural, blindaje competencial y nuevo modelo de financiación que evite que las comunidades más productivas se conviertan en los territorios que cuentan con menos recursos por habitante.

En cambio, otras comunidades deberían asumir el rol de diputaciones (eso sí, plenamente democráticas y con algunas de las actuales competencias autonómicas, como en urbanismo) y devolver competencias básicas del Estado del Bienestar (sanidad y enseñanza) al Estado central. Por cierto, la recuperación de tales funciones por el Gobierno de Madrid daría sentido a una estructura ministerial que se ha demostrado irreductible, pese al vaciado competencial. Madrid es el polo urbano que organiza el espacio territorial de la gran Castilla (la concepción radial de las grandes infraestructuras de comunicación refuerza esta situación), es lógico que ese vasto territorio tenga unos instrumentos de gestión y gobierno homogéneos, diferentes de la periferia.

Se dibujaría así una España plural con tres regímenes: *foral*, *autónomo* (el vigente, en las comunidades insulares, con lengua propia o que accedieron al autogobierno mediante referéndum) y *provincial*. Este último régimen sería el propio de:

- \_ las comunidades uniprovinciales (salvo Baleares y Navarra);
- \_ las 14 provincias de Castilla-La Mancha y de Castilla y León, las cuales podrían constituir sendas mancomunidades sin parlamento ni capacidad legislativa;

\_ Aragón y Extremadura, cuya dimensión, estructura urbana y organización comarcal (en el caso aragonés) aconseja la unificación de sus provincias en una sola, de modo que en la práctica las actuales diputaciones quedarían subsumidas y reforzarían el gobierno regional.

Bajo este esquema, la reducción de administraciones locales y autonómicas se concretaría en una notable rebaja del número de CCAA (de 17 a 8) y de diputaciones de régimen común (38 a 21). Evidentemente las CCAA y las forales deben ser plenamente competentes en materia de organización local, de manera que entraría bajo su responsabilidad y su presupuesto decidir de qué modo quieren organizar el propio territorio, si bajo fórmulas semejantes a las provincias o mediante comarcas u otras formas de colaboración supramunicipal.

Puede objetarse que esta propuesta no es del todo conforme con los resultados antes expuestos de la última encuesta del CIS. Esto ciertamente es así porque la idea no se deriva de una encuesta concreta y porque existen cuestiones que demandan una cierta intuición subjetiva de la viabilidad sociopolítica de una propuesta. En particular, aparentemente todos los indicadores demoscópicos y electorales aconsejarían un tratamiento de la Comunitat Valenciana en paralelo a la solución adoptada para las dos grandes comunidades autónomas castellanas, es decir, su reconversión en mancomunidad de provincias; no obstante, la presencia de una lengua propia entiendo que aconseja preservar un gobierno autónomo con el estatus actual. De todas maneras, llegado el caso, esa sería una decisión que deberían adoptar los valencianos.

En el resto de aspectos, entendemos que nuestra propuesta presenta muchas más coincidencias que discrepancias con los datos sociológicos de percepción e identidad. Un último cuadro ratifica esta afirmación. La suma de los que quisieran la supresión de las autonomías con los que quisieran una rebaja competencial arroja un porcentaje superior al 40% en todas las CCAA para las que aquí se propone una autonomía más reducida, y ese porcentaje supera la mitad de la población en Aragón, las dos grandes comunidades castellanas, Madrid y Murcia; el valor más alto se registra en la Comunitat Valenciana, único punto *débil* de nuestra propuesta si nos atenemos a la sociología. Contrariamente, y con la excepción señalada, todas las CCAA para las que proponemos conservar su estatus quo registran valores situados entre el 28 y el 37% (este último valor corresponde precisamente a la media nacional). La única comunidad que aquí se propone elevar al rango foral, Catalunya, registra una suma inferior al 14% (las dos forales existentes tienen un valor inferior al 8%).

QUADRO N.º 4 – Preferiría que la organización de España fuera...

Región	Gobierno central sin autonomías	CCAA con menos autonomía	Suma
C. Valenciana	30,6	26,6	57,2
Madrid	36,8	19,7	56,5
Castilla y León	38,1	17,5	55,6
Castilla-La Mancha	36,9	18,3	55,2
Aragón	34,5	16,6	51,1
Murcia	41,6	9,4	51,0
Cantabria	30,3	18,8	49,1
Extremadura	34,1	10,5	44,6
Asturias	18,3	24,8	43,1
La Rioja	25,8	14,6	40,4
Illes Balears	20,9	16,0	36,9
Galicia	20,1	11,4	31,5
Canarias	17,6	12,1	29,7
Andalucía	14,6	13,7	28,3
Catalunya	11,0	2,9	13,9
Navarra	2,8	5,1	7,9
Euskadi	2,0	3,8	5,8
Total de España	23,1	13,9	37,0

Fuente: Barómetro autonómico del CIS, set.-oct 2012 (estudio n.º 2956). Pregunta 12.

En síntesis, se propone dibujar un Estado autonómico asimétrico, no generalizadamente federal, en el que también el Senado resulta prescindible. Nos parece obvio que esta reforma implicaría una sustanciosa reducción del gasto público burocrático. Y no obstante, tiene la virtud de preservar la imagen autonómica vigente: las 17 comunidades conservan, de un modo u otro, su identidad diferenciada. El mapa mantiene sus grandes rasgos; cambian los contenidos. Ningún ciudadano deja de elegir sus representantes políticos en un ente de gobierno territorial, dotado de mayor o menor autonomía. Pueden conservarse las 17 banderas.

Esta estructura implica, además, una redistribución de los recursos económicos. Al reducirse el gasto de las CCAA que adoptarían un rol más modesto se reduciría también la transferencia de recursos que conduce a situaciones de agravio comparativo extremo entre comunidades, unas con alta recaudación pero relativamente pocos recursos por habitante, y otras en la situación diametralmente opuesta. Las CCAA del este peninsular, en particular, preservarían su autonomía, y por tanto reducirían la transferencia de recursos al retener los gastos extraordinarios (y ahora sí, excepcionales) que implica atender los servicios básicos del Estado del Bienestar. En cambio, el gobierno central debería implicarse y asegurar la prestación de estos costosos servicios en el 60% del territorio donde vive el 37% de los españoles (y no únicamente en las ciudades africanas de Ceuta y Melilla).

Las CCAA con menos de 2 millones de habitantes se reducirían de 8 a 2, con lo que se asegura una dimensión óptima para la prestación de servicios. Las dos que persisten son Navarra, que goza de un convenio económico de origen foral muy beneficioso, y Baleares, de la que gracias al turismo cabe esperar una mejora de sus recursos financieros en una próxima revisión de la financiación autonómica.

La distinción entre una España provincial y otra autonómica o foral permitiría graduar netamente el grado de intervención legislativa del Estado, asegurando una mayor protección de la capacidad de autogobierno de las CCAA y blindando totalmente las comunidades forales de la tendencia uniformadora del Estado.



El mapa de gobiernos territoriales debe responder de forma asimétrica a la profunda diversidad de sentimientos y voluntades de autogobierno de los pueblos de España. ¿Puede un Estado con la diversidad territorial de ansias de autogobierno que refleja la última encuesta del CIS tener un sistema de gobierno autonómico uniforme? Una asimetría inteligente de la que, por cierto, Portugal, nos ofrece un buen ejemplo.

# **LA CRÉATION ET L'ÉVOLUTION D'UN MODÈLE D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE TERRITORIALE: LA FRANCE, DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE À LA III RÉPUBLIQUE**

*JEAN-PIERRE POUSSOU*

UNIVERSITÉ PARIS-SORBONNE

Par suite, sans aucun doute, du développement de l'esprit cartésien, la France du XVIII<sup>e</sup> siècle a été marquée par un esprit de rationalité qui, sans être exclusif, n'en a pas moins de plus en plus dominé les esprits. Certes, comme les autres Etats européens, le royaume de France s'était construit au fil des siècles, ce qui n'allait pas sans une grande complexité et une grande diversité, que ne corrigeaient que partiellement l'existence et les méthodes ou pratiques de la monarchie absolue. Mais, au niveau du système administratif comme à celui de la pensée politique ou économique, voire sociale, les effets négatifs en étaient de plus en plus soulignés au point que lors des débats qui précédèrent la réunion des Etats généraux appelés par Louis XVI pour le 3 mai 1789, Mirabeau n'hésita pas à présenter le royaume comme "un agrégat inconstitué de peuples désunis".

Au cours du règne de ce même roi, ni les idées de réforme ni les projets ne manquèrent pas. Il y eut même trois tentatives pour harmoniser et mieux structurer l'organisation territoriale administrative du royaume, sous l'impulsion des trois ministres de premier plan que furent Turgot, Necker et Calonne. Ce ne furent à chaque fois que des ébauches, mais toutes avaient en commun le souci de mieux rapprocher l'administration des sujets du royaume, de les faire davantage participer à cette administration, et de restructurer de manière plus rationnelle l'organisation administrative territoriale. Il est vrai qu'à cette époque comme aujourd'hui la France s'avérait particulièrement difficile à réformer, au point que l'on a pu écrire que cela débouchait sur des ruptures politiques qui seules permettaient de mettre en œuvre des réformes. On peut en voir une marque dans l'instabilité politique du pays à partir de 1789, avec une succession de régimes ou de pouvoirs politiques différents dont seule l'Espagne se rapproche, mais se rapproche seulement.

Pour s'en tenir à une époque proche, en 1958 encore la IV République a pris fin sur une insurrection et en mai 1968 même la présidence du général de Gaulle a fortement vacillé. Or, nous nous réunissons justement à un moment où un grand débat sur la réforme territoriale de notre pays vient d'être lancé par le président de la République! Mais je laisse à mon collègue et ami Bernard Pacteau le soin d'aborder cette question, et j'en reviens donc à la mise en place, grâce à la rupture révolutionnaire de 1789, d'une nouvelle structure administrative territoriale qui a été

une originalité puissante de la France au XIX<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>, et qui a surtout proposé un nouveau modèle d'administration territoriale qui a notamment été imité en Espagne et surtout au Portugal<sup>2</sup>.

## 1. LA DIVISION DE LA FRANCE EN DÉPARTEMENTS

Une fois la révolution survenue, et à partir du moment où les Etats généraux se transformèrent eux-mêmes en Assemblée nationale constituante, les députés s'assignèrent une tâche immense. D'un côté, il s'agissait de créer un nouveau système de pensée et de comportement politiques ayant valeur normative, qui s'adressait certes aux Français mais en fait à toute l'humanité, en un message universaliste qui prônait l'égalité entre tous les hommes: ce fut la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen appelée à une si formidable postérité. D'un autre côté, il s'agissait de régénérer le royaume en le transformant de fond en comble<sup>3</sup>: un point central en fut l'abolition des privilèges et des particularismes, ce que firent en particulier les décisions prises dans la nuit du 4 août 1789<sup>4</sup> et la loi Le Chapelier du 14 juin 1791, laquelle interdit les associations professionnelles, donc ouvrières. C'est à tort qu'on ne les rapproche pas de la réorganisation totale de l'administration territoriale du royaume car celle-ci a eu pour but de supprimer tout privilège régional ou local, et de créer une réelle égalité entre les Français par la mise en place de structures administratives territoriales exactement semblables pour tous. C'est ainsi que naquirent les départements.

Ni le mot ni l'idée ne sont nouveaux en 1789: dès 1764, dans ses *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*, le marquis d'Argenson (1722-1782) avait souhaité que le royaume soit divisé en "départements", les généralités lui apparaissant à la fois trop inégales et trop grandes<sup>5</sup>. Turgot envisagea une réforme de l'administration locale, que Necker commença à mettre en œuvre en créant en 1779 l'assemblée de Haute-Guyenne et en 1781 celle du Bourbonnais, une différence essentielle existant en effet entre les pays d'états pour lesquels une assemblée représentait les populations, notamment pour la levée des impôts et les travaux publics, et les pays d'élection pour lesquels cette représentation des habitants n'existait pas. En 1787, Lamoignon reprit ces projets en créant des assemblées provinciales dans les généralités de Caen, de Rouen et d'Alençon; il s'y ajouta l'idée d'instituer entre les paroisses et les provinces une circonscription intermédiaire que l'on appelait tantôt "subdélégation" tantôt "département".

1 Pour ne pas alourdir mon texte, je laisse volontairement de côté l'évolution du cadre administratif municipal, sauf lorsque ses changements ou son fonctionnement doivent être mentionnés à propos de l'organisation territoriale d'ensemble.

2 Voir *infra*. Je laisse volontairement de côté l'introduction par la force du modèle français à l'occasion des conquêtes réalisées par les armées de la Révolution, du Consulat ou de l'Empire.

3 Le livre de référence reste Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, PUF, 1951.

4 Jean-Pierre Hirsch, *La nuit du 4 août*, coll. Archives, Paris, Gallimard/Julliard, 1978.

5 Il a également l'idée de les subdiviser en de plus petites parties car "un moindre territoire est toujours plus soigné qu'un grand".

Mais, en réalité, pas plus qu'auparavant rien ne se fit de décisif à l'échelle du royaume par rapport au besoin de rationalisation de son organisation territoriale que pourtant tellement de personnes ressentait. Au moment de la Révolution, les circonscriptions territoriales françaises, à l'égal de toutes celles des autres Etats européens, restaient donc très complexes, à la fois "multiples et incohérentes: il y avait des généralités ou intendances, des bailliages et des sénéchaussées, des pays d'élection et des pays d'états, des provinces ecclésiastiques et des diocèses, des gouvernements militaires et des commandements en chef, des divisions judiciaires... Nulle part les limites des circonscriptions des divers types ne coïncidaient entre elles"<sup>6</sup>.

C'était donc un véritable "chaos administratif"<sup>7</sup>, qu'avait en particulier fort bien résumé Calonne: "La France est un royaume composé de pays d'états, de pays d'administrations mixtes, dont les provinces sont étrangères, les unes par rapport aux autres, où les barrières multiples dans l'intérieur séparent et divisent les sujets d'un même souverain, où certaines contrées sont affranchies totalement des charges dont les autres supportent tout le poids, où la classe la plus riche est la moins contribuant, où les privilèges rompent tout équilibre, où il n'est possible d'avoir ni règle constante ni vœu commun"<sup>8</sup>.

Certes, depuis le XVII<sup>e</sup> siècle, et plus précisément depuis le règne de Louis XIV, la monarchie avait essayé d'y remédier en mettant en place à la tête de circonscriptions nouvelles, les généralités, qui pouvaient dans certains cas, comme la Bretagne, le Languedoc ou la Provence, coïncider avec les anciennes provinces: un commissaire dépendant directement du souverain, l'intendant. Mais, si celui-ci était capable d'imposer la volonté royale et fut donc dénoncé au moment de la Révolution comme l'homme de l'arbitraire et du despotisme, il était loin de disposer de tous les pouvoirs administratifs – les Parlements par exemple en avaient beaucoup –, et il n'avait que des relais imparfaits – les peu nombreux subdélégués – alors que les généralités étaient très étendues – il n'y en avait que 34 – et au demeurant fort inégales en taille et superficie. L'administration territoriale était ainsi perçue comme mal organisée, et éloignée des sujets du roi, ce qui justifiait toutes les critiques d'arbitraire. Les élections aux Etats généraux avaient particulièrement mis en lumière l'embrouillamini administratif existant car, d'une part, on ne savait guère quelle était l'étendue des pouvoirs des diverses juridictions, et, d'autre part, alors que les élections se faisaient par bailliages ou sénéchaussées, il était apparu que le gouvernement royal n'avait qu'une liste incomplète de ces circonscriptions, et de fortes incertitudes sur les limites de beaucoup d'entre elles.

---

6 J. Godechot, op. cit., p. 89.

7 *Ibid.* Pour une étude des circonscriptions du royaume de France en 1789, voir Daniel Nordman, Marie-Vic Ozouf-Marignier et Alexandra Laclau (dir.), *Le territoire (2): les limites administratives*, t. 5 de l'*Atlas de la Révolution française*, Paris, EHESS, 1989, pp. 13-52.

8 Cité par Armand Brette, *Les Limites et les divisions territoriales de la France en 1789*, Paris, Edouard Cornély, 1907, p. 59.



Dès juillet 1789, l'idée d'une réorganisation administrative fut défendue, notamment par Sieyès qui proposa dès le 15 juillet une division du royaume en 81 départements<sup>9</sup>, et par Adrien Duport qui proposa à la fin du mois de le diviser en 70 départements d'égale étendue. Il s'agissait de créer un système cohérent et clair. Un obstacle considérable existait cependant, dont l'importance avait été grande au moment où la monarchie absolue avait avancé des projets de réforme: les privilèges multiples dont jouissaient non seulement les différentes provinces mais aussi, à l'intérieur de celles-ci, les habitants de telle ou telle circonscription, privilèges aussi nombreux que divers. Même si la nuit du 4 août avait de tous autres motifs, on voit par-là à quel point elle fut importante, en les supprimant totalement. La voie était ainsi totalement ouverte à une réforme radicale. Sa mise en œuvre commença dès septembre, une fois la Déclaration des Droits adoptée. Même si d'autres députés comme Sieyès ou Lally-Tollendal s'en occupèrent, l'homme central fut Jacques-Guillaume Thouret, né en 1746 et guillotiné en 1794, avocat normand, qui, à partir du 13 septembre 1789, prit en main ce dossier au sein du deuxième Comité de Constitution<sup>10</sup>.

Le rapport qu'il présenta à la Constituante le 29 septembre 1789, mais dont il ne donna lecture que le 3 novembre, jour où s'ouvrit le débat à l'Assemblée, ne subit que quelques modifications mineures<sup>11</sup>. L'idée majeure était de créer 80 départements qui formeraient, "autant que possible", un carré de 18 lieues de côté et qui seraient aussi égaux que possible, Thouret ayant pris pour base à la fois le territoire, la population et la richesse. On était alors dans une perspective clairement géométrique: ces 81 départements de 324 lieues carrées seraient divisés également "en 9 communes", appelées plus tard districts, de 36 lieues carrées, elles-mêmes subdivisées "en 9 cantons de 4 lieues carrés"<sup>12</sup>. Par ailleurs, un principe était posé qui reprenait une idée force mise en valeur avant la Révolution par les physiocrates, notamment lors des projets de réforme de 1787: faire en sorte qu'à l'intérieur des nouvelles circonscriptions aucun habitant ne mette plus d'une journée pour se

---

9 Le rôle de Sieyès fut capital dans la mise en œuvre de la réorganisation territoriale de la France: si le projet fut porté et largement mis en œuvre par Thouret, il n'en reste pas moins que les idées de Sieyès, et les projets qu'il avait avancés, furent d'une importance essentielle. Voir Vida Azimi, "La nation contre les petites nations – L'organisation de la France selon l'abbé Sieyès", dans Michel Pertué (dir.), *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998, pp. 365-378; Stefano Mannoni, "Pouvoir municipal et centralisation: le système de l'abbé Sieyès d'après des documents inédits", *Ibid.*, pp. 379-386. Voir également dans Marie-Vic Ozouf-Marignier, *La formation des départements: la représentation du territoire français à la fin du 18 siècle*, Paris, EHESS, 1989, chap. II, "Le projet Sieyès-Thouret", pp. 35-43.

10 Philippe Jourdan, *Les idées constitutionnelles de Jacques-Guillaume Thouret (1746-1794)*, thèse de droit public de l'université de Caen, 2006; Ernest Lebègue, *La vie et l'œuvre d'un constituant: Thouret 1746-1794*, Paris, Félix Alcan, 1923, rééd. Marston Gate (G.B.), Ulan Press, s.d. On trouvera une étude des comités de Constitution de 1789 dans Edna Hindie Lemay, "Révolutionnaires ou réformateurs dans le débat sur la division du royaume à l'assemblée constituante", dans *Le département, hier, aujourd'hui, demain: de la Province à la Région, de la centralisation à la décentralisation*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1994, pp. 23-31.

11 Il est toujours important et tout à fait intéressant de lire ce texte: J. Thouret, *Rapport du nouveau Comité de Constitution, fait à l'Assemblée nationale le 29 septembre 1789, sur l'établissement des bases de la représentation proportionnelle*, Paris, Baudouin, 1789, p. 24.

12 Marie-Vic Ozouf-Marignier, "Les départements, districts et cantons en 1790", dans *Le territoire(2): les limites administratives*, op. cit., pp. 53-57, loc.cit. p. 53.

rendre au chef – lieu du département, et puisse se rendre au chef-lieu de district et retourner chez soi dans la journée<sup>13</sup>. Le caractère fascinant du projet de Thouret est que la carte que dessina à partir des éléments qu'il avança le géographe Hennequin, laquelle fut jointe au rapport déposé par Thouret à l'Assemblée constituante le 29 septembre 1789, est extrêmement proche de celle des départements français tels qu'ils existent depuis 1790<sup>14</sup>!

Pourtant, dans la pratique les discussions se multiplièrent et furent même souvent violentes, portant aussi bien sur les principes retenus<sup>15</sup> que sur les limites ou sur le choix du chef-lieu. Pour donner une idée de l'ampleur des débats, dont les plus vifs concernèrent le choix des chefs-lieux des départements et la division des départements en districts, il suffit de noter que les commissaires chargés de mettre en œuvre le projet de réforme durent examiner quelque dix mille lettres et mémoires, et qu'ils reçurent 1184 députés extraordinaires envoyés par les villes qui avaient des réclamations à présenter<sup>16</sup>. Cependant, la loi instaurant les départements fut votée le 22 décembre 1789, et les travaux du Comité de division aboutirent le 15 février 1790 à la division du royaume en 83 départements<sup>17</sup>, qui reçurent des noms géographiques<sup>18</sup>.

Ce dernier choix mérite de retenir l'attention car un élément fondamental de l'évolution du projet fut lié au souci de mieux tenir compte des traditions et liens historiques, ainsi que des impératifs géographiques; tout en gardant le principe d'une division du territoire national entre 79 et 85 départements, le point de vue géométrique de base fut donc fortement corrigé. On aboutit ainsi à des compromis qui s'éloignèrent assez souvent des principes de base<sup>19</sup>. La formation des deux départements du Nord et du Pas-de-Calais en offre un bon exemple: elle ne respecte pas la règle de pouvoir se rendre au chef-lieu dans la journée; elle

---

13 Clairement affirmée dans l'entourage de Turgot lorsqu'il était principal ministre, elle fut remarquablement exposée, en 1788, par l'un de ses principaux collaborateurs, Condorcet, dans son *Essai sur la Constitution et les fonctions des assemblées provinciales*.

14 Elle a été publiée par Jean Bancal, dans *Les circonscriptions administratives de la France: leurs origines et leur avenir*, Paris, Sirey, 1945.

15 Barère, par exemple, aurait voulu que la division soit fondée non sur le territoire mais sur la population, point de vue que développa tout particulièrement Mirabeau le 3 novembre.

16 *Ibid.*, p. 55.

17 Subdivisés eux-mêmes en 576 districts d'une superficie moyenne de 1100 km carrés.

18 Très claire présentation de la division du territoire national et de sa mise en œuvre dans Jean-Louis Masson, *Provinces, départements, régions*, Paris, Fernand Lanore, 1984, pp. 235-253.

19 Cela a amené de nombreux auteurs à critiquer la constitution des départements et à en souligner le caractère "artificiel", mais, à l'évidence, même si l'hétérogénéité de la plupart d'entre eux peut facilement être démontrée, c'est sans doute un point de vue dont la pertinence est limitée: à partir du moment où l'idée de base était de diviser le territoire national en des circonscriptions d'étendue relativement réduite et de dimensions aussi égalitaires que possible, toute division ne pouvait qu'aboutir à ce résultat. Or, d'une part, on ne pouvait pas réaménager les provinces, d'autre part il aurait fallu en créer de toutes pièces pour éviter que certaines ne soient trop importantes, et l'on serait retombé dans le même travers. Voir "Le tracé des départements est le plus souvent artificiel", dans J. Bancal, *Les circonscriptions administratives de la France*, op. cit., pp. 252-255. Cet auteur consacre, sous le titre "Le procès du département", un substantiel chapitre (pp. 249 et suivants) à exposer les critiques qui ont été faites depuis sa création au système des départements.

n'est pas conforme aux limites historiques anciennes; particulièrement pour le Pas-de-Calais, elle ne respecte ni le cadre naturel ni les bassins hydrographiques<sup>20</sup>. Dans d'autres cas, le chef-lieu ne correspond à aucune centralité géographique. Pourtant, globalement, les principes de base ont bien été retenus.

Et l'on ne peut que souligner ce caractère remarquable qu'est la fixité du découpage décidé en 1790: en dehors de quelques modifications de détail, dont il est inutile de parler, il s'est perpétué jusqu'ici à l'exception d'une modification récente des départements de la région parisienne<sup>21</sup>, et de la création de trois départements: le Vaucluse, créé le 25 juin 1793<sup>22</sup>; le Tarn-et-Garonne en 1808<sup>23</sup>; le Territoire de Belfort en 1922<sup>24</sup>. A l'intérieur des départements, les choses varièrent davantage même si, globalement, le réseau des communes n'a bougé que de manière très minoritaire. Ce qui changea, ce furent les sous-circonscriptions à l'intérieur des départements, l'existence ou non d'assemblées départementales, la manière d'en choisir les membres et leur rôle. Les variations officielles ou pratiques furent particulièrement fortes entre 1792 et 1800, mais il paraît peu utile d'en tenir compte ici car ce serait entrer dans le détail de l'histoire de la Révolution française et analyser de nombreuses décisions, organisations ou pratiques qui s'avèrent sans lendemain. Retenons simplement qu'en mars 1790 avaient été créés 4 600 cantons qui servaient simplement de ressort à la justice de paix et de lieu de réunion des assemblées primaires d'électeurs.

La constitution de l'an III, appliquée à partir de vendémiaire an IV (1795), les dota d'une municipalité et chargea celle-ci de la gestion des communes les composant dont les municipalités distinctes disparaissaient; mais en l'an VIII ce système fut aboli, en même temps que le nombre des cantons était fortement réduit: on n'en garda plus que 3 000, et ils ne retrouvèrent une importance qu'après les réformes de la Monarchie de Juillet<sup>25</sup>. Cette même constitution de l'an

20 Louis Trénard, "Provinces et départements: des Pays-Bas français aux départements du Nord et du Pas-de-Calais", dans Christian Gras et Georges Livet (dir.), *Régions et régionalisme en France du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, PUF, 1977, p. 55-86. Voir également Pierre Barral, "Dauphiné, Languedoc, Lorraine, trois applications du modèle départemental", dans *Le département, hier, aujourd'hui, demain...*, op. cit., pp. 63-70.

21 Jusqu'en 1964, il existait autour de Paris les deux départements de la Seine et de la Seine-et-Oise, plus la Seine-et-Marne. Les deux premiers ont été démembrés et l'on a aujourd'hui 8 départements qui composent la région Ile-de-France: Paris, les Yvelines, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, le Val-d'Oise, l'Essonne et la Seine-et-Marne.

22 Le département du Vaucluse fut créé à la suite de l'annexion, le 14 septembre 1791, d'Avignon et du Comtat Venaissin, jusque-là possessions pontificales. Pour constituer ce département, on ajouta aux districts de Carpentras et d'Avignon, ceux d'Apt et d'Orange, qui appartenaient aux Bouches-du-Rhône, et le canton de Sault, qui appartenait aux Basses-Alpes.

23 Par démembrement des départements voisins du Lot, du Lot-et-Garonne, de la Haute-Garonne, du Gers et de l'Aveyron.

24 L'Allemagne ayant annexé à la suite de sa victoire de 1870 et du traité de Francfort l'Alsace et une partie de la Lorraine, il restait une petite partie du département du Haut-Rhin qui n'était pas alsacienne; elle fut érigée en Territoire de Belfort, qui devint le 90<sup>e</sup> département français en 1922. Ce sort particulier s'explique également par la volonté de reconnaître solennellement la défense héroïque de Belfort, sous le commandement du colonel Pierre Denfert-Rochereau, lors de la guerre de 1870.

25 Marie-Vic Ozouf-Marignier et Nicolas Verdier, "Le canton d'hier à aujourd'hui: étude cartographique d'un maillage", dans Yann Lagadec, Jean Le Bihan et Jean-François Tanguy, *Le canton: un territoire du quotidien?*, Rennes, PUR, 2009, pp. 281-296.

III avait, fidèle à l'esprit des Constituants, placé à la tête de chaque département une administration élue de cinq membres, renouvelés par cinquième chaque année; elle était dotée d'un secrétaire général. Un commissaire central, nommé par le Directoire qui était désormais la plus haute instance nationale, requérait l'exécution des lois et surveillait l'activité de cette administration départementale. Si, dans plusieurs cas, essentiellement grâce à la personnalité du commissaire central, le système marcha convenablement après les difficultés tout à fait normales de sa mise en place, cette collégialité et ce double pouvoir ne furent pas d'une grande efficacité<sup>26</sup>. Une fois de plus depuis 1789, le Consulat est venu changer ces structures administratives.

## 2. LA MISE EN PLACE DES PRÉFETS À LA TÊTE DES DÉPARTEMENTS

Malgré ce qu'il faut bien appeler une autre rupture, le cadre essentiel est resté la division en départements à laquelle le Consulat a rajouté, par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), la présence d'un préfet par département<sup>27</sup>, auquel était confiée l'autorité administrative, innovation essentielle car était ainsi mise en place une centralisation administrative qui a perduré inchangée jusqu'aux lois Deferre sur la décentralisation de 1982<sup>28</sup>. L'article 3 de cette loi est très clair: "le préfet sera, seul, chargé de l'administration"<sup>29</sup>. Nommé par le pouvoir central, il dispose de pouvoirs considérables, a un rôle primordial d'information auprès du gouvernement et un rôle non moins essentiel de direction du département au point que Jacques Godechot le définit comme étant "dans le département, un empereur au petit pied"<sup>30</sup>. Lucien Bonaparte, ministre de l'Intérieur, écrit à ce propos: "vos attributions embrassent tout ce qui tient à la fortune publique, à la prospérité nationale, au repos des administrés"<sup>31</sup>. D'ailleurs, le département n'a pas de personnalité civile, ce qui amène Jean-Paul Riocreux à en conclure que, de ce fait, il "ne constituait qu'un moyen de distribution de l'action administrative"<sup>32</sup>. Le département est divisé en plusieurs arrondissements – mot

26 *Les institutions de la France sous la Révolution...*, op. cit., pp. 407-410.

27 Un peu auparavant, la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) avait décidé que le territoire de la République française, "une et indivisible", était réparti en départements et en arrondissements communaux.

28 Pour une approche commode des débuts de celle-ci, voir *La décentralisation en marche*, n.º spécial des *Cahiers Français*, n.º 220, mars-avril 1985.

29 Un des meilleurs ouvrages pour connaître les préfets du XIX<sup>e</sup> siècle est celui dirigé par Alain Lottin, Annie Crépin et Jean-Marc Guislin, *Intendants et préfets dans le Nord-Pas-de-Calais (XVII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle)*, Arras, Artois Presses Université, 2002.

30 *Les institutions de la France sous la Révolution...*, p. 511.

31 Il faut ajouter qu'une des missions essentielles qui lui sont assignées est "d'organiser les fêtes publiques qui célèbrent aussi bien les grands actes de la vie politique que les victoires, et c'est pour lui un véritable casse-tête", écrit Jean-Paul Bertaud dans "Le préfet, maître de cérémonies", dans *Intendants et préfets...*, op. cit., pp. 109-118.

32 *Les réformes de l'administration locale sous la Monarchie de Juillet (1830-1848)*, Tence (Haute-Loire), Imprimerie Moderne, 1974, p. 8.

qui remplace celui de district –, dotés chacun d'une sous-préfecture, mais les sous-préfets, qui sont nommés par le chef de l'Etat<sup>33</sup> et peuvent être changés par lui, sont étroitement et totalement subordonnés au préfet, ce qui a contribué à faire des 373<sup>34</sup> arrondissements, d'une superficie moyenne de 1 550 km carrés, une circonscription tout à fait mineure<sup>35</sup>.

Enfin, la réforme consacre l'existence, au-dessus des communes, des circonscriptions cantonales liées désormais aux justices de paix, dont la liste et les limites ne varieront plus guère ensuite, même si les lois de 1833-1838 leur assigneront un rôle beaucoup plus important: celui de permettre l'élection des conseillers généraux<sup>36</sup>.

Le préfet nomme les maires et assure la tutelle des municipalités. Il existe certes deux conseils départementaux, mais l'un, le Conseil de préfecture, est avant tout un tribunal chargé du contentieux administratif qui compte de trois à cinq membres nommés par le chef de l'Etat, cependant que l'autre, le Conseil général, a essentiellement pour tâche la répartition des impôts et le vote des finances, mais c'est le préfet qui en assure l'exécution. Au départ, ses membres sont nommés, nominations dans lesquelles le préfet peut bien sûr jouer un très grand rôle<sup>37</sup>; puis, "en l'an X fut rétabli le principe de l'élection: le collège électoral du département présentait au Premier Consul deux candidats par poste vacant, les conseillers

---

33 Beaucoup sont choisis parmi les notabilités du département, voire de l'arrondissement, tel le philosophe Maine de Biran, sous-préfet de Bergerac (Dordogne) de 1806 à 1811, ou Drouet, l'homme qui avait fait arrêter Louis XVI à Varennes, sous-préfet de Sainte-Menehould de 1800 à 1814.

34 Soit une diminution de plus de 35% par rapport aux districts de 1790.

35 Appelés d'abord districts en 1790, supprimés en 1795, recréés en 1800, avec à leur tête les sous-préfets, ils paraissent à Guizot, en 1818, lorsqu'il réfléchit aux projets de réforme territoriale, sans intérêt car il n'y a pas "d'esprit d'arrondissement". Il prévoit donc leur suppression. En fait, "comme ils existent" (Prosper de Barante), ils ne sont pas supprimés lors des réformes de 1833-1838, mais le rôle des sous-préfets mis à part, ils ont d'autant moins d'importance que l'accent nouveau mis sur le rôle des conseillers généraux, élus au niveau des cantons, enlève toute importance aux arrondissements qui ne sont ni une circonscription où intervient un pouvoir de décision, lequel appartient au préfet et non au sous-préfet, ni un échelon où des élus peuvent jouer un rôle. Et cela malgré l'existence de conseils d'arrondissement d'abord nommés puis élus. Leur seul pouvoir vraiment important était de fixer le contingent de l'arrondissement pour les contributions directes et, dans la cadre des règles fixées par le Conseil général, de répartir les contributions entre les communes. Au cours de leur réunion annuelle, qui durait dix jours, ils étaient consultés sur des questions très diverses, notamment les routes et la circulation, et pouvaient également choisir de donner "spontanément" une opinion sur l'état et les besoins de l'arrondissement. Dans la pratique, leurs avis furent souvent judicieux mais ils furent peu nombreux, et de toute façon cela ne leur donnait aucune importance réelle, l'arrondissement n'étant pas une circonscription où se prenaient les décisions. Il reste qu'ils existaient encore lorsque la loi du 12 octobre 1940 suspendit les sessions des assemblées locales. Après la guerre, l'arrondissement demeura, mais les conseils d'arrondissement disparurent sans qu'aucun texte ne l'ait expressément décidé: simplement, plus personne ne leur fit en quoi que ce soit référence et ce fut donc une disparition *de facto*. Voir Nicolas Verdier, "La paradoxale circonscription intermédiaire infra-départementale: du district à l'arrondissement", dans *L'administration territoriale de la France*, n.º spécial de la revue *Parlement[s]. Revue d'histoire politique*, n.º 20, 2014, pp. 19-34; Pierre Bodineau, "Quelques réflexions sur une institution 'inutile': les conseils d'arrondissement de la Côte-d'Or au XIX siècle", dans *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, op. cit., pp. 167-178.

36 Yann Lagadec, "La formation des cantons en Bretagne: une représentation des territoires (1790 – an IX)", dans *Le canton: un territoire du quotidien?*, op. cit., pp. 23-35.

37 Assez souvent ceux qui sont choisis ont été proposés par lui, souvent sur une liste plus large que le nombre de sièges à pourvoir, mais pas obligatoirement.

généraux étant élus pour quinze ans”, tout cela contribuant à faire du système de l’élection une simple façade, même si les conseils généraux avaient pour but à la fois de répartir les contributions directes entre les arrondissements et de déterminer le montant des centimes additionnels destinés à couvrir les dépenses du département<sup>38</sup>.

Il faut ajouter que les sessions sont de seulement quinze jours par an et surtout que “progressivement les conseils généraux perdent de leur importance”, avec des sessions reportées ou réduites à deux ou trois jours<sup>39</sup>. Par ailleurs, le préfet dirige les délibérations de ces conseils généraux et il assure l’exécution et la mise en œuvre de celles-ci; il peut d’ailleurs s’opposer à elles au nom ou sur instruction du gouvernement. Tous les fonctionnaires présents dans le département sont sous ses ordres. Seuls les tribunaux ont une réelle part d’autonomie<sup>40</sup> mais les juges sont très largement surveillés par le préfet! Un préfet a “essentiellement trois missions: la surveillance de l’esprit public, les grands travaux dont l’entretien des routes et la conscription”<sup>41</sup>.

Lors de la mise en place des préfets, Chaptal succède en novembre 1800 à Lucien Bonaparte et occupe ce poste ministériel jusqu’en 1804. Chaptal qui a élaboré le projet de loi sur l’administration locale, montre à quel point ils sont des agents directs du gouvernement, par l’intermédiaire du ministre de l’Intérieur: “le préfet ne discute point les ordres qu’on lui transmet: il les applique, il en assure et surveille l’exécution”. Il doit informer le ministre de toute action de sa part, et, à l’exception de questions purement locales, il n’est en fait qu’un agent d’exécution “strictement tenu en bride par le pouvoir central”<sup>42</sup>.

De ce fait, dès que le pouvoir est fort et déterminé, le préfet est un rouage fondamental de l’administration du pays et un agent essentiel pour le gouvernement: on le voit encore plus clairement sous le Second Empire (1852-1870). “Les départements ne sont que les simples parties ‘d’un grand tout national’, mais constituent l’échelon fort de l’organisation territoriale de la France. De Paris, la capitale, le pouvoir descend de manière uniforme aux échelons les plus modestes du territoire. L’administration française a vocation à intervenir dans tout le champ de l’activité sociale. La rapidité et l’uniformité de l’exécution des décisions gouvernementales sur tout le territoire restent, pour le XIX siècle, les critères de la bonne administration”<sup>43</sup>.

---

38 Jean et Marie-José Tulard, *Napoléon et 40 millions de sujets: centralisation et le Premier Empire*, Paris, Tallandier, 2014, p. 116.

39 *Ibid.*

40 J. et M. J. Tulard soulignent que “le préfet a la prééminence même sur le gouverneur militaire”. *Ibid.*, p. 98.

41 *Ibid.*, p. 105.

42 François Burdeau, *Histoire de l’administration française du 18<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècle*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1994, p. 86.

43 Francis Démier, *La France au XIX siècle (1814-1914)*, coll. Points Histoire, Paris, Seuil, 2000, p. 19.

### 3. L'ACHÈVEMENT DU SYSTÈME D'ADMINISTRATION TERRITORIALE FRANÇAIS AU DÉBUT DE LA MONARCHIE DE JUILLET

Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, il est clair que le modèle français, à savoir des circonscriptions aussi égales que possible, confiées à un fonctionnaire central doté de pouvoirs considérables et qui représente localement l'État, est en place. Néanmoins, en France même, ce modèle connaît, relativement vite, un peu plus de quinze ans après la fin de l'Empire, une nouvelle et importante modification qui, sans remettre en cause les deux premiers éléments et leur importance, en ajoute un autre qui permet aux citoyens de chaque département de participer à l'administration de celui-ci. Ce sont les réformes de 1833 et 1838 dont l'inspirateur premier a été le grand François Guizot<sup>44</sup>.

Secrétaire général du ministère de l'Intérieur en 1814, conseiller d'État puis, en janvier 1819, directeur de l'administration départementale et communale<sup>45</sup>, François Guizot a beaucoup réfléchi à cette question qui a tenu une si grande place dans la vie publique sous la Restauration même s'il n'y a pas eu de décisions importantes. Au lendemain de l'Empire, une idée très largement répandue était que l'administration départementale et communale était beaucoup trop dominée par le pouvoir central, en l'espèce les différents ministères et d'abord celui de l'Intérieur<sup>46</sup>. On estimait que, sauf de rares exceptions, le préfet n'avait pratiquement aucun pouvoir de décision; quant aux citoyens, ils étaient totalement passifs. Malgré leurs idées opposées, aussi bien les doctrinaires, dont faisait partie Guizot, que les ultras voulaient changer cela, et en quelque sorte libéraliser l'administration territoriale du pays, tout au moins quand ils n'étaient pas au pouvoir! Alors que pourtant des projets furent débattus dès 1814, ni les uns ni les autres n'arrivèrent donc à imposer cette réforme dont pourtant Guizot avait posé dès 1818 les principes essentiels qui furent mis en œuvre au début de la monarchie de Juillet<sup>47</sup>.

L'idée fondamentale est de permettre une participation plus grande des citoyens mais sans réellement altérer les pouvoirs du préfet. D'une part, la loi du 22 juin 1833 a décidé que les conseillers généraux – et leurs homologues au niveau inférieur: les conseillers

---

44 Sur Guizot qui fut un très grand homme d'État et un très grand historien – sans hésiter, le plus grand du XIX<sup>e</sup> siècle en France –, et auquel l'histoire de France, la préservation des archives et celle du patrimoine doivent tant, voir Gabriel de Broglie, *Guizot*, Paris, Librairie Académique Perrin, 1990, et Laurent Theis, *François Guizot*, Paris, Fayard, 2008.

45 Il quitte ce poste lorsque Decazes démissionne après l'assassinat du duc de Berry, le 13 février 1820.

46 Charles-Henri Pouthas montre bien cet état d'esprit quasi général dans son texte ancien mais qui reste utile: "Les projets de réforme administrative sous la restauration", *Revue d'Histoire Moderne*, 1926, I, 5, pp. 321-367, spécialement pp. 322-327.

47 Dans le compte rendu de l'ouvrage de Duvergier de Hauranne intitulé *Réflexions sur l'organisation municipale et les conseils généraux de département*, qu'il publie dans le n.º 16, octobre 1818, de ses *Archives philosophiques, politiques et littéraires*, aux pages 427 à 464, François Guizot pose les principes essentiels que reprennent les lois de 1833-1838, c'est-à-dire la personnalité civile du département et l'élection direct.

d'arrondissement<sup>48</sup> – seraient élus à raison d'un par canton, sans qu'il puisse y en avoir plus de 30. La durée des mandats était fixée à 9 ans, avec renouvellement par tiers tous les trois ans. D'autre part, celle du 10 mai 1838 a donné à ces conseillers généraux, qui tiendraient une session par an et dont les séances ne seraient pas publiques, des pouvoirs accrus en matière financière: à savoir voter des centimes additionnels et pouvoir souscrire des emprunts<sup>49</sup>. Les pouvoirs du préfet, représentant de l'Etat, ne subissaient aucune diminution réelle et il assistait d'ailleurs aux délibérations du conseil général, sauf lorsque celui-ci examinait ses comptes. Le département devait avoir l'autorisation administrative pour acquérir des biens ou en aliéner, et l'autorisation législative pour faire des emprunts ou voter des contributions extraordinaires; l'administration avait le pouvoir de faire inscrire au budget départemental les dépenses générales qu'elle estimait nécessaires<sup>50</sup>.

Les intérêts locaux étaient certes reconnus, mais ils ne pouvaient être exercés que sous le contrôle de l'administration qui agissait au nom de l'intérêt général, justement par l'intermédiaire du préfet<sup>51</sup>. Quant aux arrondissements, leur rôle restait très réduit: c'était notamment le conseil général qui répartissait les contributions directes entre les arrondissements. Le rôle de la plupart des sous-préfets, qui étaient à la tête de ces arrondissements, fut donc lui aussi mineur<sup>52</sup>,

---

48 Leurs pouvoirs sont très réduits: s'ils peuvent donner des avis, ils ont surtout pour rôle de permettre une bonne application des décisions prises au niveau du département. En fait, l'arrondissement a surtout eu pour effet d'être un échelon de proximité par rapport aux citoyens qui pouvait jouer – grâce aux sous-préfets – un rôle de conseil et d'aide, qui pouvait également éviter des déplacements au chef-lieu du département forcément coûteux, qui permettait aussi au préfet de mieux encadrer la population. Mais il n'avait pas de rôle politique, si ce n'est, dans la mesure où il pouvait servir de cadre électoral, de permettre de dégager des tonalités politiques diverses à l'intérieur d'un département, et il n'était donc en rien un centre de décision. A cet endroit se situe un paradoxe: d'un côté, l'arrondissement a effectivement souvent constitué un cadre d'étude, de recherche ou de réflexion, dans les domaines les plus divers, dans la mesure même où il présentait l'avantage d'être beaucoup moins important que le département; c'est ainsi qu'il a beaucoup servi pour des mémoires de maîtrise ou de DEA, y compris pour étudier l'occupation du sol à l'époque gallo-romaine ou médiévale! Mais, d'un autre côté, depuis la Restauration, donc très peu de temps après leur création par le Consulat, les arrondissements n'ont cessé d'être mis en question et leur suppression d'être envisagée. Pour ces projets de suppression comme pour leur étude, en plus de l'article de Nicolas Verdier déjà cité, voir Jules Hesry, *L'arrondissement*, Paris, Jouvet et Boyer, 1899; Jules Chevallard, *De la division administrative de la France et de la centralisation*, Paris, Durand, 1862; P. Bodineau, "Quelques réflexions sur une 'institution inutile' ...", art. cit. Bien entendu, le débat porta aussi sur les sous-préfets, à preuve, par exemple, l'ouvrage de Paul Vacquier, *La question de la suppression des sous-préfectures*, Paris, Sirey, 1922.

49 Jean-Louis Masson, *Provinces, départements, régions...* op. cit., p. 353. Il faut ajouter que deux autres grandes lois concernèrent cette fois les municipalités: la loi sur l'organisation municipale du 21 mars 1831 et la loi sur l'administration municipale du 18 juillet 1837.

50 Il s'agit, par exemple, des travaux à effectuer dans les bâtiments, pour les enfants trouvés, pour le casernement de la gendarmerie... Il y avait aussi des dépenses *facultatives* laissées à la libre appréciation des conseils – mais dans certains cas le préfet pouvait y faire obstacle – telles que l'ouverture de routes départementales ou la construction de bâtiments départementaux, des dépenses *extraordinaires* (par exemple, les modalités de remboursement des emprunts), et des dépenses *spéciales* (ainsi, des subventions aux communes pour les chemins vicinaux, ou pour des encouragements à l'agriculture).

51 Le rapport présenté le 3 avril 1833 par la commission parlementaire chargée d'examiner le projet de loi est extrêmement clair à ce sujet: "la loi d'attributions doit mettre l'administration locale à l'abri des entraînements; elle doit conserver à l'administration supérieure cette action paternelle qu'on ne pourrait lui enlever... sans compromettre le corps social tout entier qui n'a d'existence que par la bonne harmonie de toutes ses parties". Cité par J. P. Riocreux dans *Les réformes de l'administration locale sous la Monarchie de Juillet*, op. cit., p. 52.

52 Ce n'était pas le cas sous l'Empire les sous-préfets jouant alors un grand rôle à la fois dans l'organisation et le fonctionnement de la conscription ainsi que dans la surveillance policière des populations et la répression qui lui était liée: voir Annie Crépin, "Les sous-préfets et les problèmes de la conscription", dans *Intendants et préfets...*, op. cit., pp. 193-206.



les pouvoirs appartenant, comme nous l'avons déjà vu, aux préfets. La présence d'une forte personnalité pouvait cependant changer la réalité, comme le prouva le futur bâtisseur du Paris du Second Empire, Georges-Eugène Haussmann, lorsqu'il devint sous-préfet de Nérac (Lot-et-Garonne) de 1833 à 1839, et mit en œuvre de très importantes transformations de cet arrondissement<sup>53</sup>. Il n'en reste pas moins que la plupart du temps les sous-préfets se bornent à un rôle d'information auprès du préfet, à l'exécution dans leur arrondissement des décisions de celui-ci, à la surveillance de l'esprit public et à la participation à la vie de société de l'arrondissement<sup>54</sup>.

La monarchie de Juillet a ainsi définitivement ancré le département dans le paysage administratif français, du moins jusqu'à nos jours où sa pertinence est discutée. Elle en a fait "une collectivité avant la lettre, dotée de la personnalité civile, possédant son organe délibératif élu et déployant une action qui lui est largement propre", avec en outre un cadre électoral – le canton – qui n'a été modifié que très partiellement en un siècle et demi, et un système de scrutin – uninominal majoritaire à deux tours – qui, lui, n'a pas bougé du tout<sup>55</sup>.

Il est significatif de constater que ces deux lois ne furent pratiquement pas critiquées au moment où elles furent votées; chose rare, elles étaient réellement l'expression d'un véritable consensus général, et c'est sans doute pourquoi l'organisation territoriale qu'elles avaient achevé de mettre sur pied s'avéra si durable. Cela n'exclut pas des modifications plus ou moins importantes, mais qui, jusqu'aux lois de décentralisation de 1982, n'en modifièrent pas les structures d'ensemble, telle, par exemple, l'importante loi du 10 mars 1871 qui reprenait l'organisation des conseils généraux, et qui fut plus ou moins modifiée à plusieurs reprises.

Telles furent donc les trois étapes de la mise en place de l'organisation territoriale administrative de la France de la Révolution française à la fin du XX siècle et même jusqu'à aujourd'hui puisque les départements comme les préfets existent toujours. Il nous faut maintenant en mettre en valeur les significations principales mais aussi examiner les points de discussion que ce système français a soulevés. Dans l'Europe du début du XIX siècle, son originalité est double. D'une part, il s'agit d'un système clair, simple à comprendre, qui à la fois uniformise l'administration, la rapproche des habitants ou citoyens, et constitue bien un système d'égalité entre tous les habitants ou citoyens du territoire national. La rupture avec l'Europe d'Ancien Régime est évidente.

---

53 Michel Carmona, *Haussmann*, Paris, Fayard, 2000, pp. 45-53. En fait, les sous-préfets ont été fort peu étudiés. Il est certain que, comme pour les préfets, des cas très différents se rencontrent. Certes, peu nombreux furent parmi eux ceux qui purent montrer une personnalité et une activité comparables à celles d'Haussmann. Il n'empêche que certains n'hésitèrent pas à faire preuve d'une certaine indépendance par rapport au gouvernement ou au préfet, notamment en jouant en quelque sorte le rôle de porte-parole de leur arrondissement, ce qui était d'autant plus naturel que, jusqu'à la fin du Second Empire le plus grand nombre de sous-préfets étaient recrutés localement. Un bon exemple de ce rôle limité mais réel des sous-préfets est le mémoire d'Emmanuelle Saujeon, *Le sous-préfet de l'arrondissement de Libourne sous le Consulat et l'Empire (1800-1815)*, DEA d'Histoire du Droit, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2003.

54 Voir dans *Napoléon et 40 millions de sujets...*, op. cit., le chapitre X: "Le sous-préfet", pp. 119-126.

55 J. P. Riocreux, "Une mutation décisive du département: la monarchie constitutionnelle (1814-1848)", dans *Le département: hier, aujourd'hui, demain...*, op. cit., pp. 525-536, loc. cit., p. 525.

D'autre part, à partir des réformes Guizot de 1833-1838, il assure effectivement la participation des citoyens ou habitants à l'administration locale, tout en engendrant une forte centralisation qui ne pouvait que plaire aux différents Etats en plein développement. C'est ainsi que le système français fut repris en Espagne et au Portugal où, il est vrai, comme ce fut aussi le cas en Italie, il avait été fort bien connu lors de l'occupation napoléonienne.

Dans les deux cas, des gouverneurs civils furent mis en place. En Espagne, néanmoins, on en resta au cadre des provinces, et si l'exemple français des préfets inspira cette innovation, les gouverneurs civils furent avant tout des "agents politiques du gouvernement dans les provinces", agents "choisis d'abord en fonction de critères politiques"; ils avaient donc une fonction politique et furent souvent recrutés parmi les élus. Ils étaient certes des administrateurs de la province à la tête de laquelle ils étaient placés, mais ils étaient surtout des commissaires du gouvernement présidant à ce titre la Députation provinciale<sup>56</sup>. En même temps, et quelque peu paradoxalement par rapport à ce que nous venons de noter, "malgré ces attributions, leur autorité est loin d'égaliser celle des Préfets français"<sup>57</sup>.

Pour sa part, le Portugal s'est beaucoup plus fortement aligné sur le système français, et cela au moment même où la monarchie de Juillet ancrerait l'organisation territoriale administrative de la France: alors que les provinces étaient jusque-là divisées en comarques, les unes et les autres de taille variable, la loi du 25 avril 1835 les remplaça par 17 districts – devenus au XX<sup>e</sup> siècle 18 – de taille aussi similaire que possible, avec à leur tête un administrateur général qui fut appelé gouverneur civil, et dont le modèle est très évidemment le préfet français<sup>58</sup>. Cette adoption pour une large part du modèle français peut encore être soulignée à partir du fait que "la loi du 8 janvier 1845 qui régit l'administration provinciale et communale en Espagne, est en quelque sorte une reproduction de la loi française de 1837, relative à l'organisation et aux attributions des Conseils généraux et municipaux en France"<sup>59</sup>.

---

56 Bernard Richard, "Etude sur les gouverneurs civils en Espagne de la restauration à la dictature (1874-1923)", *Mélanges de la Casa de Velazquez*, t. VIII, 1972, pp. 441-474. Alexandre Hesse, "Institutions administratives de l'Espagne", dans son ouvrage *L'administration provinciale et communale en France et en Europe 1785-1870*, 1<sup>er</sup> éd., Amiens, 1870, réimpression Genève, Slatkine/Megariotis Reprints, 1976, pp. 662-680.

57 A. Hesse, *L'administration provinciale et communale...*, op. cit., p. 673.

58 Très prochainement devrait être disponible en français la thèse de Manuel Nabais-Ramos, *Le gouverneur civil au Portugal*, soutenue le 23 novembre 2012 devant l'université Bordeaux 4 – Montesquieu.

59 *L'administration provinciale et communale...*, op. cit., p. 674.

#### 4. UNE QUESTION CLÉ: LES PRÉFETS, LA CENTRALISATION ET LES RÉALITÉS DE CELLE-CI AU XIX SIÈCLE

L'un des traits essentiels de l'organisation administrative territoriale de la France est donc la centralisation. Celle-ci a-t-elle été voulue? C'est l'un des débats qui concernent notre sujet. Les Constituants se trouvaient placés dans une situation contradictoire. D'un côté, ils reprochaient à l'administration royale de ne pas se soucier suffisamment des sujets qui étaient devenus avec la Révolution des citoyens, ce qui obligeait à tenir davantage compte d'eux, et la très mauvaise image des intendants dépeints comme les agents de l'arbitraire royal en attestait à leurs yeux; il s'agissait absolument d'établir une nouvelle administration et un nouveau fonctionnement du système administratif qui devrait désormais rapprocher les administrateurs des citoyens. C'est pourquoi l'on a parlé de décentralisation. Mais, d'un autre côté, ces juristes, qui étaient une majorité à l'assemblée, et notamment Thouret lui-même, ne voulaient absolument pas que l'autorité du pouvoir central puisse être remise en cause par des pouvoirs locaux<sup>60</sup>; l'un de ceux qui y insistaient le plus était d'ailleurs Sieyès. Il s'agissait donc d'empêcher la renaissance de "féodalités", et Sieyès parlait du "grand tout national", expression que reprit et compléta Thouret lorsqu'il définit ce "grand tout national", comme "l'union politique de tous les membres de l'Etat en un seul corps, et de la subordination de tous les partis".

D'où l'idée que "le département et le district sont avant tout des échelons intermédiaires de l'Etat"<sup>61</sup>, et l'affirmation de ce principe dans les *Instructions* du 8 janvier 1790: "L'Etat est un, les départements ne sont que des sections du même tout; une administration uniforme doit donc les embrasser tous dans un régime commun". D'où également la recherche d'une définition aussi égalitaire que possible des départements. D'où encore la mise en place d'une organisation hiérarchique en trois échelons: les départements, les districts et les municipalités. Charles-Antoine Cardot a montré récemment de manière tout à fait convaincante que, malgré ce qu'avait écrit Burke en 1790<sup>62</sup>, Taine près d'un siècle plus tard<sup>63</sup>, et qu'ont repris de

---

60 Lorsque, le 3 novembre 1789, on reproche à Thouret de créer des départements trop petits, il répond: " Craignons d'établir des corps administratifs assez forts pour entreprendre de résister au chef du pouvoir exécutif, et qui puissent se croire assez puissants pour manquer impunément de soumission à la Législative"; Jacques Godechot, qui cite cet extrait, l'explique ainsi: "le souvenir des prétentions des Parlements hantaient, on le voit, Thouret". *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, op. cit., p. 92. Voir également M. V. Ozouf-Marignier, *La formation des départements*, op. cit., chap. IV, "Centralisation et décentralisation", p. 79-108, texte à l'analyse très fine et très approfondie.

61 Benoît Gauthier, "Les relations entre le pouvoir central et les administrations locales sous la monarchie constitutionnelle (1789-1792)", dans *L'administration territoriale de la France...*, op. cit., pp. 291-304, loc. cit. p. 295.

62 Dans ses *Réflexions sur la révolution de France* (trad. française, Paris, Laurent, 1791), à la page 391 il dénonce les départements qu'il qualifie de "corps parfaitement ronds" et de "globules incohérentes" (sic), et il ajoute: "Vous ne pouvez manquer d'apercevoir dans ce plan que son but direct est de partager la France en une grande quantité de républiques, de les rendre totalement indépendantes les unes des autres, de les priver par la constitution même de tous moyens de cohérence, de connexion, de subordination".

63 "Pour supprimer le despotisme gouvernemental, ils suppriment le gouvernement... Aucun pouvoir local n'est délégué par le pouvoir central; celui-ci ressemble à un homme sans mains ni bras dans un fauteuil doré... Chaque département est un petit Etat qui vit à part". Dans *Les origines de la France contemporaine. La Révolution*, t. I, Paris, Hachette, 1882, p. 251-252.

nombreux juristes et historiens, les Constituants n'ont en rien voulu décentraliser les pouvoirs administratifs: le département devait être totalement soumis à l'État, grâce en particulier à cette organisation hiérarchique dont nous venons de parler<sup>64</sup>.

Mais cette organisation hiérarchique, qui avait pour but de garder l'autorité du pouvoir central, était contrebalancée par le fait que le contrôle des échelons locaux était confié non au pouvoir exécutif mais au pouvoir législatif, qu'il n'y avait plus de représentants locaux de l'État, et que les nouveaux administrateurs étaient élus et ne l'étaient que pour une durée réduite. Même les représentants du pouvoir central – à cette date le roi – qu'étaient le procureur général syndic au niveau du département et le procureur syndic à celui du district, étaient élus "par les mêmes électeurs que les membres des assemblées locales"<sup>65</sup>. Au niveau du département, l'assemblée – ou Conseil général<sup>66</sup> – était composée de 36 membres élus pour deux ans et renouvelables par moitié; à celui du district, le conseil général de district comptait 12 membres. Le canton n'était qu'une unité électorale à la différence des municipalités qui avaient elles aussi leur conseil général.

Mais, dans le contexte de la Révolution, le système ne fonctionna absolument pas, car il entraîna d'innombrables affrontements aussi bien personnels que politiques, au point qu'il n'eut plus rien de rationnel et que les mots de centralisation ou de décentralisation n'avaient plus de sens. Après une mise en place compliquée, qui se traduit souvent par ce que l'on peut qualifier d'anarchie administrative, dès 1791, et plus encore à partir de 1792, le fonctionnement administratif du pays reposa en fait sur des organes et sur des rapports de force politiques. Après le 10 août 1792, et plus encore lorsque les Montagnards prirent le pouvoir, les structures existantes furent phagocytées et un hypercentralisme accompagna la dictature montagnarde. Sous la Convention thermidorienne et le Directoire le système administratif fonctionna de manière très variable aussi bien dans le temps que dans l'espace; il est vrai que les résultats électoraux successifs ne convenant pas aux hommes politiques au pouvoir, la constitution elle-même ne cessa d'être l'objet de considérables violations par ceux-là même qui avaient pour mission de l'appliquer, et qui d'ailleurs l'avaient rédigée!

Comme nous l'avons vu, déjà en 1789-1790 nombreux étaient les constituants, penseurs et hommes politiques qui, tout en entendant rapprocher l'administration du citoyen, voulaient que le pouvoir central garde une prééminence réelle sur les intérêts ou pouvoirs locaux. En l'an VIII, la question fut réglée pour longtemps: le Premier Consul et ceux qui autour

---

64 Charles-Antoine Cardot, "Le département de 1789, expression d'une volonté décentralisatrice", dans *Le département, hier, aujourd'hui, demain...*, op. cit., pp. 45-59.

65 *Les institutions de la France...*, op. cit., p. 93.

66 L'expression est devenue pérenne alors qu'elle ne fut plus employée au niveau des arrondissements et que le conseil général communal devint le conseil municipal.

de lui avaient préparé les textes réunis dans la loi du 28 pluviôse (Lucien Bonaparte, Sieyès, Roederer, Chaptal, Daunou), voulaient impérativement mettre fin “aux exécutifs collégiaux affectionnés par les révolutionnaires”<sup>67</sup>.

Sous l'égide du ministre de l'Intérieur, dont il dépend d'ailleurs étroitement, le préfet est désormais la base de l'administration territoriale du pays<sup>68</sup>. Ses “attributions embrassent tout ce qui tient à la fortune publique, à la prospérité nationale, au repos des administrés” (Lucien Bonaparte). Il doit donc contrôler toute la vie politique et toutes les expressions publiques, y compris la presse, assurer le maintien de l'ordre, diriger la police, s'occuper du recrutement des troupes, de l'approvisionnement des villes et de l'amélioration de l'économie, surveiller l'état sanitaire et contrôler tout ce qui touche à la santé publique ou à la bienfaisance, surveiller le développement de l'instruction et proposer des programmes de travaux, notamment routiers ou fluviaux... Il assure la tutelle des collectivités locales. Il doit également informer sans cesse le gouvernement, aussi bien sur l'état et l'évolution de l'opinion que sur la démographie ou l'économie (les prix, les salaires, l'activité, les industries, l'état des techniques...), ce qui l'amène à rédiger de nombreux rapports, voire des mémoires.

Par rapport au pouvoir central, il n'a théoriquement aucune marge de manœuvre. D'une part, la règle est qu'il doit être étranger au département où il est affecté, qu'il est révocable ou déplaçable ou révocable à l'entière volonté du gouvernement<sup>69</sup>, qu'il ne puisse s'ancrer longtemps dans son poste... Il n'a pas non plus la latitude de choisir ses sous-préfets. D'autre part, il ne dispose d'aucune “liberté d'appréciation dans la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires”<sup>70</sup>, ni même dans l'application des instructions qu'il reçoit, essentiellement du ministre de l'Intérieur et de celui de la Police et des Cultes: “le préfet ne discute point les ordres qu'on lui transmet: il les applique, il en assure et surveille l'exécution”(Chaptal), car “toute idée d'administration et d'ensemble serait détruite si chaque préfet prenait pour règle de conduite son opinion personnelle sur une loi ou un acte de gouvernement” (Lucien Bonaparte).

Dans la réalité, les choses furent beaucoup plus complexes, même sous le Consulat ou le Premier Empire. C'est ainsi que l'assujettissement des préfets varia en fonction de l'autorité du gouvernement ou des ministres de l'Intérieur. Les temps forts de cet assujettissement

---

67 F. Burdeau, *Histoire de l'administration française*, op. cit., p. 83.

68 F. Burdeau présente en quelques pages une vue synthétique de cette “prééminence préfectorale” tout à fait remarquable, dans son *Histoire de l'administration française...*, pp. 81-87. Voir également *Les préfets en France (1800-1940)*, Genève/Paris, Librairie Droz/Librairie Champion, 1978.

69 Déjà sous le Premier Empire il y eut de nombreuses révocations et, avec les changements de régime, cette instabilité continua tout au long du siècle.

70 F. Burdeau, op. cit., p. 86.

furent le Consulat, le Premier et le Second Empire<sup>71</sup> mais aussi, au début de la Monarchie de Juillet, le ministère de Casimir Périer (1831-1832). Si, dans de nombreux départements, les préfets changèrent souvent – par exemple, il y en eut cinq en Côte-d’Or de 1800 à 1814 –, il existe plusieurs cas de préfets restant en place fort longtemps, à l’exemple de Jean de Bry, préfet du Doubs de 1801 à 1814, ou de Bourgeois de Jessaint, qui le fut pour le département de la Marne de 1800 à 1830! La lenteur des communications les obligeait à une certaine liberté d’appréciation, d’autant plus grande que leur préfecture était plus éloignée de la capitale. Il leur fallait aussi prendre des décisions lorsque les réponses du gouvernement n’arrivaient pas. Enfin, on ne saurait oublier qu’il y avait dans chaque département de puissants notables qu’il leur fallait éviter de s’aliéner, d’autant plus que ceux-ci pouvaient avoir des liens très étroits au plus haut niveau. Même sous le Premier Empire, le préfet eut beaucoup plus de latitude qu’on ne l’a écrit: dans la pratique, «le préfet est le plus souvent livré à lui-même lorsqu’il importe de prendre des décisions urgentes, ce qui sera le cas au moment de l’invasion de 1814”<sup>72</sup>.

Cependant, s’il faut à l’évidence fortement nuancer l’emprise du gouvernement et des ministres sur les préfets, ceux-ci n’en sont pas moins des agents du pouvoir central avec pendant longtemps un rôle politique souvent essentiel. Par ailleurs, il résulte de cette emprise que, globalement, dans aucun autre Etat européen les habitants n’étaient enserrés à ce point par l’administration et que le préfet en était l’agent essentiel, ce qui est une incontestable originalité de l’organisation territoriale de notre pays, par suite à la fois de sa division entre des circonscriptions de base d’une étendue relativement faible et de la présence à la tête de celles-ci d’un agent du pouvoir central doté de grands pouvoirs. Le Second Empire accrut encore ces pouvoirs et le rôle des préfets.

En effet, les décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861 achevèrent de fixer les attributions des préfets<sup>73</sup> en leur transférant “des pouvoirs jusqu’ici l’apanage des ministres, dans les limites desquels les premiers pourront désormais décider sans avoir à en référer aux seconds, du moins en théorie. La liste des matières touchant l’administration départementale et communale qui requéraient auparavant l’intervention de Paris, désormais du ressort des seuls préfets, ne contient pas moins de cent douze attributions”, concernant notamment les propriétés départementales, la voirie locale, les questions domaniales et forestières, l’adjudication des emprunts départementaux..., ce à quoi s’ajouteront des mesures plus ponctuelles leur confiant, par exemple, en 1865 la

---

71 Les auteurs de l’étude de référence sur les préfets du Second Empire consacrent un nombre de pages très importants (pp. 35-160) à “l’omnipotence préfectorale”; ils mettent notamment en valeur l’accroissement de leurs pouvoirs de police au lendemain du coup d’Etat du 2 décembre 1852, ce qui leur donne l’image de “préfets à poigne”. Voir Bernard Le Clère et Vincent Wright, *Les préfets du Second Empire*, Cahiers de la Fondation nationale des Sciences Politiques n.º 187, Paris, Armand Colin, 1973. On doit aussi signaler le très bon livre de Nicholas Richardson, *The French Prefectural Corps 1814-1830*, Cambridge, Cambridge University Press, 1966.

72 Jean Tulard, “Les préfets de Napoléon”, dans *Les préfets en France...*, op. cit., pp. 5-10, loc. cit. p. 8. La question est reprise de manière plus approfondie dans Jean et Marie-José Tulard, *Napoléon et 40 millions de sujets...*, op. cit.

73 Il n’y eut plus de changements jusqu’en 1964!

tutelle des associations syndicales, ou en 1867 celle des instituteurs<sup>74</sup>. Bernard Le Clère et Vincent Wright ont souligné que cet accroissement très marqué des tâches administratives qu'ils avaient à exercer, a largement changé la nature des préfets: pendant longtemps agents du pouvoir politique, ils deviennent désormais des fonctionnaires, ce qui correspond aussi à une dépolitisation du corps<sup>75</sup>, et, peut-on ajouter, à la constitution de ce que l'on a appelé "la préfectorale"<sup>76</sup>.

En même temps, cela dote la France d'une administration territoriale sans équivalent en Europe. Bien entendu, on n'était encore qu'au début de ce processus et la majorité des préfets du Second Empire œuvrèrent pour le régime, un nombre important cessant d'eux-mêmes leurs fonctions lorsque la III<sup>e</sup> République le remplaça. Il reste que beaucoup s'épanouirent en quelque sorte dans leurs fonctions d'administrateurs chargés notamment de transformer le pays au niveau des départements, Haussmann étant sans aucun doute le plus bel exemple à la fois d'un préfet très engagé politiquement et d'un administrateur passionné<sup>77</sup>.

## 5. LE CONTRASTE ENTRE LE RÔLE FONDAMENTAL DES RUPTURES ET LE TEMPS LONG DE LA STABILISATION

Un autre point essentiel est qu'il faut bien prendre conscience qu'à la fois la réforme territoriale de 1789-1790, puis celle de cette organisation administrative sous la monarchie de Juillet se sont inscrites dans un temps long auquel s'opposent deux ruptures: celle de 1789 et celle de l'an VIII (1800). L'idée que la réforme de 1789-1790 est l'aboutissement de nombreux projets antérieurs, a déjà été posée, mais il convient de la reprendre pour une analyse plus approfondie. C'est en effet à Fénelon qu'il faut remonter. Il propose en 1711, dans ses célèbres "Plans de gouvernement concertés avec le duc de Chevreuse pour être proposés au duc de Bourgogne", que soit augmenté "le nombre des gouvernements de province en les fixant à une moindre étendue, sur laquelle un homme puisse veiller soigneusement avec le lieutenant-général et le lieutenant du Roi. Vingt au moins en France serait la règle du nombre des Etats particuliers". Il énonce ainsi deux idées force: l'une, explicite, est qu'il faut un découpage en unités semblables, parce qu'il serait à la fois plus rationnel et plus propre à exercer une bonne administration, l'autre évidente: mettre en place des unités territoriales plus petites, lesquelles permettraient de ce fait une administration plus

74 *Les préfets du Second Empire*, op. cit., p. 37.

75 *Ibid.*, p. 14, p. 312, et autres.

76 En même temps, les préfets passent largement sous la coupe de personnages politiques importants, essentiellement lorsque des sénateurs ou des députés du département qu'ils administrent ont à la fois un rôle national important – ministre ou ancien ministre, grande influence dans leur parti – et de solides assises locales, au point que "dans les dix premières années du XX<sup>e</sup> siècle, la toute-puissance de l'élu sur le fonctionnaire était largement dénoncée": voir Jean Vavasseur-Desperriers, "Préfets et élus: le cas d'un grand notable, Charles Jonnart", dans *Intendants et préfets...*, op. cit., pp. 303-314.

77 Voir M. Carmona, *Haussmann*, op. cit.

proche des administrés. La bonne marche administrative des pays d'états que l'on trouve dans le royaume étant connue et louée, il introduit aussitôt une autre idée destinée à un grand avenir: la participation des habitants à la gestion de leur circonscription territoriale.

Bien d'autres auteurs reprirent le projet de réorganisation territoriale et administrative, à commencer par d'Alembert et Diderot dans l'article "Généralités" de l'Encyclopédie: il faut corriger leurs inégalités et leur donner des limites qui correspondent à des frontières naturelles. En 1779, Letronne (ou Le Trosne) propose de diviser les 25 généralités en 10 districts et ceux-ci en 18 arrondissements<sup>78</sup>. Ainsi furent créées les bases sur lesquelles réfléchirent les Constituants<sup>79</sup>. Ceux-ci répondaient à un souhait de réorganisation clairement exprimé dans une partie des cahiers de doléances, ce qui a amené Charles Berlet à écrire: "Le désir d'un remaniement des divisions territoriales du royaume y apparaît nettement exprimé. Le vœu général est d'obtenir des circonscriptions régulières, arrondies dans des contours précis, mieux adaptées aux besoins des administrés et des justiciables"<sup>80</sup>.

Mais, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, la rupture révolutionnaire fut d'une telle ampleur qu'il fallut longtemps pour arriver à une stabilisation, ce qui, au demeurant, était en l'espèce tout à fait prévisible: les départements, arrondissements et cantons étaient des circonscriptions créées de toutes pièces, *ex nihilo*, alors qu'il y avait de nombreuses correspondances entre paroisses et communes et que, d'ailleurs, l'administration paroissiale existant déjà, le passage à l'administration communale en était largement facilité. Ce qui est remarquable en ce qui concerne l'organisation territoriale, c'est que cette stabilisation, à partir de la réorganisation révolutionnaire, fortement modifiée et restructurée par le Consulat, a été pour très longtemps ancrée dans les institutions sous une forme particulièrement durable dès la fin des années 1830. Il est vrai que le rôle fondateur de la monarchie de Juillet, en particulier sous l'impulsion du grand homme d'Etat que fut François Guizot, a été considérable et mériterait amplement d'être davantage mis en valeur. Ce bilan fut "consolidé, ultérieurement, par le desserrement de la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales et par l'extension des attributions et des ressources de ces dernières".

Quant à l'organisation même des collectivités, elle ne devait connaître – hormis, naturellement, la nouveauté majeure du suffrage universel masculin en 1848, féminin en 1944 – que deux modifications d'importance: la création, en 1871, de la Commission Départementale, émanation du conseil général, et, à partir de 1884, l'élection des maires par les conseils municipaux.

Donc, pour l'essentiel, c'est bien du régime de Juillet que date l'installation, dans le paysage politique et administratif de la France, des assemblées locales que nous connaissons, conseils mu-

78 *De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, Bâle, 1779.

79 Pour une étude plus approfondie des projets antérieurs à la Révolution, voir Jean Bancal, *Les circonscriptions administratives de la France...*, op. cit., pp. 143-149; M. V. Ozouf-Marignier, *La formation des départements...*, op. cit., pp. 20-33.

80 Charles Berlet, *Les provinces au XVIII<sup>e</sup> siècle et leur division en départements*, Paris, Bloud et Cie, 1913, p. 100.



nicipaux et conseils généraux”<sup>81</sup>. En fait, seuls les cantons furent une réalité mouvante puisqu'ils passèrent de 3 066 en 1801 à 3 863 en 2004, soit une augmentation d'un cinquième alors que le nombre des départements ne fut modifié, en métropole, que pour la région parisienne<sup>82</sup>, et que le nombre des communes resta beaucoup plus stable: 39 833 en 1801, 36 785 en 2004, soit moins 8%<sup>83</sup>; encore faut-il ne pas oublier que de 1851 à 1949 la géographie cantonale fut très stable. En même temps, on voit que le canton “se consolide peu à peu” au cours du XIX siècle “en s'enracinant dans des actions administratives (statistique, justice de paix, police) et politiques (élections, organisation des partis)”, sans oublier son rôle comme cadre de la vie agricole (comices, concours agricoles) et de la vie économique en général<sup>84</sup>.

Pour comprendre cette stabilité, il faut également considérer que les trois grands moments de transformation de l'organisation territoriale de la France s'accompagnèrent, par-delà les ruptures et l'ampleur des changements, d'éléments très importants de consensus. Ainsi, alors même que les cahiers de doléances et les premières manifestations de l'opinion avaient été marqués par un attachement aux anciennes structures administratives, la nouvelle division territoriale, sans doute à cause de sa clarté et du fait qu'elle rapprochait effectivement les citoyens de l'administration, fut accueillie sans aucune difficulté, au point que Tocqueville a pu écrire: “on s'étonne de la facilité surprenante avec laquelle l'Assemblée Constituante a pu détruire d'un seul coup toutes les anciennes provinces de la France dont plusieurs étaient plus anciennes que la Monarchie et diviser méthodiquement le Royaume en quatre-vingt-trois parties distinctes comme s'il s'était agi du sol vierge du Nouveau Monde”<sup>85</sup>.

La mise en place de l'administration préfectorale fut accueillie tout aussi facilement parce que les Français en avaient assez des troubles qu'ils avaient traversés depuis 1789 et souhaitaient que le nouveau pouvoir stabilise enfin le pays; la mise en place d'une administration forte qui, au demeurant, respectait un cadre départemental auquel ils s'étaient tout à fait habitués, fut donc bien accueillie. Enfin, comme nous l'avons déjà vu, les lois de 1833 et de 1838 furent des textes de consensus, dont le contenu était l'aboutissement d'une réflexion commencée dès 1818, les décisions proposées ayant été très largement discutées et faisant l'objet d'un accord général.

---

81 J. P. Riocreux, *Les réformes de l'administration locale sous la Monarchie de Juillet*, op. cit., p. 71.

82 Je laisse bien sûr de côté le rattachement, en 1860, de la Savoie et du comté de Nice, lors du traité passé avec le royaume de Piémont-Sardaigne en échange de l'appui de la France à l'unification de l'Italie.

83 Voir l'article déjà cité de M. V. Ozouf-Marignier et de N. Verdier, “Le canton d'hier à aujourd'hui...”, p. 284.

84 M. V. Ozouf-Marignier, “Conclusion”, dans *Le canton: un territoire du quotidien?*, op. cit., pp. 337-339.

85 *L'Ancien Régime et la Révolution*, p. 111.

## 6. POUR CONCLURE: DE L'INTÉRÊT DE L'ÉTUDE DE LA MISE EN PLACE DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE TERRITORIALE FRANÇAISE

Ainsi, la France avait finalement réussi à concilier deux principes, qui avaient été de manière plus ou moins explicite un domaine de discussion et d'affrontement en 1789-1790: la prééminence de l'Etat, y compris au niveau local, et l'existence d'un moyen d'expression et de participation pour les citoyens au niveau de leur vie locale. L'un avait consisté à mettre en place sur l'ensemble du territoire national une administration qui soit la même partout et qui en même temps assure clairement la prééminence de l'Etat sur les intérêts locaux ou particuliers; c'est ce qu'à partir du Consulat représentèrent les préfets et c'est pourquoi, malgré les changements de régimes et de majorités politiques, le découpage en départements et l'existence de la "préfecturale" ne furent jamais mis en cause, si ce n'est de manière isolée. Quels qu'ils fussent, les gouvernements s'appuyèrent tous sur ces structures administratives, d'autant plus aisément que les citoyens ne leur manifestaient aucune hostilité.

Car, par ailleurs, l'autre élément était l'existence d'assemblées élues, les conseils généraux des départements, dont les membres participaient effectivement à l'administration locale, intervenaient sur le montant des impôts locaux et avaient la capacité d'exprimer ce que pensaient les citoyens de cette circonscription fondamentale qu'était devenu le département. Le trait de génie de François Guizot fut d'avoir compris dès 1818 que la création à côté du préfet d'un conseil général composé d'élus cantonaux contrebalançait le poids de l'Etat sans lui enlever la moindre parcelle de son autorité réelle. C'est pourquoi les lois de pluviôse an VIII, de 1833 et de 1838 avaient abouti, réunies, à créer une organisation territoriale française qui s'est avérée remarquablement durable alors même que les régimes politiques du pays étaient d'une étonnante instabilité<sup>86</sup>.

Nous retiendrons deux autres idées capitales de cette trop rapide analyse: les plus grandes réformes de notre organisation territoriale – qui a été aussi une réorganisation politique – ont eu besoin de ruptures, mais l'ancrage de ces nouvelles circonscriptions, leur adoption comme cadre de vie administratif, économique, social et politique ont eu besoin de temps, tout se passant comme si les citoyens avaient besoin de s'adapter à de nouveaux cadres administratifs territoriaux pour les faire leurs. Peut-être devrions-nous, à partir de ce constat, considérer que les lenteurs de la construction européenne sont plus "naturelles" qu'on ne le pense souvent?

---

86 On le soulignera d'autant plus que jamais comme aujourd'hui le débat n'a été aussi vif sur le maintien ou non des départements même si l'idée de leur suppression a un long passé derrière elle: voir, par exemple, dans le numéro du *Monde* des 8/9 juin 2014 l'article de Jérôme Gautheret et Thomas Wieder, "1789-2014: les batailles de l'espace français", pp. 16-17. Le numéro de ce même journal du 6 juin consacrait déjà deux pages (pp. 18-19) à ces problèmes: "Une réforme territoriale impossible?".

## LA FRANCE À LA RECHERCHE DE SA DÉCENTRALISATION

BERNARD PACTEAU

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

Le terme *recherche* que j'emploie ici traduit les hésitations et interrogations qui ont anciennement marqué la France sur ce sujet, et qui la traversent toujours. C'est qu'il y a toujours eu en France une *question* territoriale. Cela s'est vu au XIX<sup>ème</sup> comme au XX<sup>ème</sup> siècles.

Et de très grandes réformes sont en cours chez nous, entreprises en cette année 2014 et soumises au Parlement, destinées à la réviser encore, mais qui génèrent à leur tour des débats passionnés avec de fortes discussions ainsi que, souvent aussi, de vives dissensions.

On sait bien que ce questionnement est partagé dans toute l'Europe; on pense en particulier à la Grande-Bretagne avec ses grandes réformes au tour du *Localism Act* de novembre 2011 et ses perspectives, peut-être, de recomposition.

Visiblement, la structuration interne de nos Etats est devenue un grand enjeu. On pouvait penser, voilà peu, que le débat y était surtout porté *vers le haut*, avec la construction européenne, mais il est non moins *vers le bas*, cette fois pour une reconstruction nationale. C'est sans doute complémentaire.

Dans les deux sens, c'est bien la crise de l'Etat qui se traduit. Et c'est aussi l'expression d'une volonté d'adapter la gestion publique du territoire à des exigences renforcées d'efficacité et de qualité.

La France elle-même en est affectée, sinon altérée.

*Voilà certes qui peut étonner.*

En effet, notre administration a une réputation de grande stabilité et même celle de reposer sur des piliers séculaires et solides. Précisément, la France serait avant tout, de fondation, de tradition et de configuration, un pays centralisé, et précisément un pays qui affectionne l'unité et l'uniformité administratives.

A bien des égards, cette administration est précisément l'œuvre de Napoléon. La centralisation y fut bien alors institutionnalisée, presque sacralisée, avec son découpage régulier en quelque 100 départements, de dimensions presque identiques et au statut uniforme, avec ses préfets, ses contrôles, ses hiérarchies. Napoléon, disait-on, commande aux préfets qui commandent aux français; ces préfets étaient comme de petits empereurs départementaux. On a même souvent dit de la France que la permanence administrative y avait compensée l'instabilité politique.

*C'est là notre héritage. Est-ce aussi notre destinée?* En somme, pouvons-nous *sortir* en France de cette centralisation?

Il faut bien dire que pareille obsession unitaire a été souvent contestée et critiquée. Et elle a connu des crises, comme des mises en cause.

En 1902, le grand juriste français Henri Berthelémy exposait: *Sommes-nous condamnés à la centralisation?* C'est dans une Préface à l'ouvrage de Edward Jenks, *Le gouvernement local en Angleterre* (Giard et Brière, 1902), allant jusqu'à lâcher:

“La France se croit libre parce qu'elle est en république; elle l'est moins bien qu'en Grande-Bretagne qui n'est peut-être qu'une monarchie, mais une monarchie qui respire grâce à la décentralisation”, ajoutant encore fortement qu'en somme, chez nous, “presque comme en Russie ou en Turquie, une immense majorité est sujette, une infirme minorité est souveraine”.

Nos grands maîtres Léon Duguit et Maurice Hauriou, juristes mais aussi penseurs, observeront aussi les excès et les défauts de cette centralisation qui chez nous a été alliée à pire encore, à savoir: l'absolutisme législatif.

Pour Hauriou, pourtant, la décentralisation *ne réduit pas* la puissance de l'Etat; simplement, elle la répartit. Il la situait donc plutôt parmi les *équilibres* au cœur de sa conception de l'Etat moderne, comme une *manière d'être de l'Etat* mais sans que sa substance même en soit atteinte. Aussi voyait-il “*un lien... entre le mouvement constitutionnel et la décentralisation administrative*” (cf. son livre *Principes de droit public*, 2ème éd., 1916, p. 611).

Certainement, la centralisation avait été indispensable dans le contexte de l'Empire napoléonien, surtout après les grands troubles révolutionnaires. On avait alors, cela a été souvent dit et dénoncé, *une France en morceaux*.

Certainement aussi..., reconnaissons qu'elle relevait du tempérament personnel rectiligne, militaire autant qu'autoritaire de Bonaparte.

Certainement encore, très sûrement, elle prolongeait l'esprit de la France révolutionnaire déjà si soucieuse de strict découpage territorial: si les préfets datent de la grande loi du 28 pluviôse an 8 (17 février 1800), les départements eux-mêmes, ce modèle de division et précisément de découpage bureaucratique, arithmétique et géométrique, datent eux-mêmes des débuts de la Révolution. Ils furent institués précisément par une loi du 22 décembre 1789, après que le principe en ait été décidé le 11 novembre 1789, et selon des noms seulement d'ordre géographique qui devaient faire oublier tous particularismes historiques.

Certainement enfin, il faudrait revenir à toute l'histoire de France, à la centralisation voulue par nos rois et à leur combat incessant autant qu'il fut difficile, pour bâtir une France homogène, ce qui deviendra la France républicaine *une et indivisible*, comme si la France ne pouvait même *exister* qu'entière (au temps de monarchie, le principe était ainsi: *un roi, une foi, une loi!*).

On sait bien d'ailleurs que les préfets ne sont que les successeurs de qu'on appelait sous l'Ancien régime les *intendants*, agents de commandement et de transmission du pouvoir royal. Déjà disait-on volontiers alors que la France *est gouvernée par trente intendants*.

*Le plus fort*, c'est que les Français, visiblement, aiment ça. Ils y ont vu signe de progrès.

On retrouve là leur attrait pour l'égalité, donc l'unité, l'identité et l'uniformité, attrait bien vu par Alexis de Tocqueville pour qui l'égalité fut la première revendication révolutionnaire, plus encore que la liberté; il y insistera dans son livre *L'ancien régime et la révolution*, qui date de 1854 ainsi que dans sa *Démocratie en Amérique* publié dès les années 1835-1840.

Ce contexte, appelons-le historique et psychologique, aide à comprendre qu'il n'y ait pas en France de culture ancienne de décentralisation et de diversification territoriale, ni administrative, ni juridique.

Certes, il y a bien eu aussi chez nous des courants favorables à de l'autonomie locales.

Ce fut en particulier la tendance du parti dit *girondin*, ainsi appelé à la Révolution parce que ses principaux dirigeants étaient des élus du département de la Gironde, par opposition aux *jacobins* (Robespierre, du nom de leur lieu de réunion à Paris, l'ancien *couvent des jacobins*), eux attachés à l'unité de l'Etat et à son autorité indéfectible (ce qui deviendra le *centralisme démocratique*, celui d'un pouvoir à la fois légitimé par sa source et illimité dans ses moyens, donc selon une *certaine* logique). Les termes sont restés pour qualifier ces deux visions de la France.

Nul doute que, même et voire surtout en démocratie, la décentralisation soit une souplesse. Et c'est une reconnaissance que la liberté n'est pas seulement l'indépendance *individuelle*; c'est aussi une manière de vivre et de gérer collectivement ses intérêts.

La décentralisation, c'est la liberté à tous niveaux.

Par elle, disait Tocqueville, *la démocratie se fait sentir partout!* Encore y voyait-il une démocratie plus concrète, une démocratie *de terrain*, dirait-on aujourd'hui, et aussi un tempérament à la puissance, et surtout à l'omnipotence, de l'Etat. Cela rejoint Montesquieu si soucieux que "*par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir*".

Et *décentralisation* n'est pas nécessairement *décomposition!*

Alors, la France change-t-elle? Va-t-elle et peut-elle changer? S'agissant de presque deux siècles, que dire, que voir, que conclure, et comment faire une synthèse?

La centralisation a permis de *faire* la France. La décentralisation peut permettre aujourd'hui de l'améliorer, voire de la *refaire!*

La doctrine française, quand même elle devenait favorable à de la *décentralisation*, ne se tournera longtemps vers elle qu'avec prudence, compte tenu des risques d'incompétence, d'incohérences, et aussi d'excès politiques ou personnels des autorités locales dont elle est porteuse, sans oublier que, chez nous, la dissémination communale rend difficile une bonne gestion locale.

Ces craintes pratiques prolongèrent et justifèrent ainsi nos réticences de principe.

Aussi restons-nous a priori attachés à l'unité nationale, sauf à y admettre des aménagements, mais alors avec modération et réserves...

Notre Constitution dit clairement en son article 1er que “*la France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale*”. Ce même article ajoute certes depuis une révision opérée le 28 mars 2003 que “*son organisation est décentralisée*”; mais notons la prudence des termes: c’est l’ “*organisation*” seule qui est “*décentralisée*”, et même leur ambiguïté pour savoir si c’est de la France ou de la République qu’il est question!

Plus largement et profondément, les débats ont été relancés, quant à notre administration territoriale, avec:

- \_ *d’un côté*: la perspective de *plus* de démocratie, de *plus* de proximité, de *plus* de dialogue, et l’exercice des compétences à un niveau *plus approprié*;
- \_ *mais de l’autre côté*: un risque d’insécurité territoriale et d’irrégularités ainsi que d’inégalités induites et même favorisées.

La prudence reste donc de mise. Ainsi aura-t-on vu en 1991 le Conseil Constitutionnel condamner une référence législative au peuple corse, concession politique importante, mais censure insupportable dans notre pacte national, tant notre Constitution... “ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d’origine, de race ou de religion...” (Décision du 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse; cette loi prétendait reconnaître, de façon assurément compliquée et contournée..., mais c’était déjà trop, que: “La République française garantit à la communauté historique et culturelle vivante que constitue le peuple corse, composante du peuple français, les droits à la préservation de son identité culturelle et à la défense de ses intérêts économiques et sociaux spécifiques...”.

On n’aime pas en France les *particularismes juridiques* (territoriaux ou autres, d’ailleurs), sauf certes le cas très spécial des départements d’Alsace-Moselle qui avaient été sous souveraineté *allemande* entre 1871 et 1919, leur statut dérogoire étant jugé garanti par la Constitution et qu’il faut donc accepter, ce qui ne veut pas dire: aimé... Ainsi, les dispositions anciennes faisant application du Concordat de 1804 et des lois ayant alors organisé le statut des cultes en France avec le financement public des quatre cultes dits *reconnus* (romain, réformé, Confession d’Augsbourg, israélite), y sont toujours garanties; d’autres régimes juridiques propres y demeurent.

Notre droit n’aime pas, notamment, les langues régionales (particulièrement basque et bretonne...), aucun document officiel ne pouvant être écrit en ces langues, et tout usage public en étant proscrit, ainsi en justice.

Du moins le nouvel article 75-1 de la Constitution (issu de la révision constitutionnelle de 2008) a concédé... que “les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France”. Cette formulation reste de force modérée, et en relevant qu’elle figure non pas dans les principes constitutionnels liminaires et généraux mais dans le Titre particulier la ratification de la

Charte européenne sur les langues régionales et minoritaires de 1992 a pu voir son processus désormais – et enfin... – engagé, fût-ce sous réserves, alors que le Conseil constitutionnel l'avait réprouvée en juin 1999 en tant que nos principes "s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance." Une révision constitutionnelle devra certes l'appuyer.

Ce sont là frémissements!

Et plus institutionnellement, d'autres grands changements ont eu lieu.

Remontons le temps... On voit alors que l'idée de décentralisation attire autant qu'elle effraie. Il y a bien eu un courant constant vers elle; on ne voit d'ailleurs pas comment on aurait pu centraliser davantage...

*Plusieurs séries d'évolutions ont bel et bien eu lieu.*

On peut les grouper en deux grandes phases historiques, pour se limiter à la période postnapoléonienne en prolongement de la communication du professeur Jean-Pierre Poussou, avec une décentralisation d'abord *accentuée*, puis aujourd'hui *améliorée*.

## 1. UNE DÉCENTRALISATION ACCENTUÉE

La décentralisation naît vraiment en France au temps du roi Louis-Philippe, période de que nous appelons *monarchie de Juillet*, régime établi suite à la révolution de juillet 1830 qui a renversé la lignée royale des *Bourbon* au profit des princes d'*Orléans*, leurs cousins et concurrents.

On se souviendra ici que la petite-fille de ce roi sera la reine Amélie du Portugal et que son mariage avec le futur roi Pedro fut en France le signal de l'exil des anciennes familles royales, sa célébration en 1886, ayant été jugée par notre III<sup>ème</sup> République provocatrice de par son faste (la reine Amélie est morte en France en 1951).

Il y eut alors de grandes réformes politiques et administratives, avec, en particulier, la loi dite *sur l'organisation municipale* du 21 mars 1831 instituant l'élection du conseil municipal (certes toujours selon le cens électoral, donc sur suffrage très restreint), et le maire restant nommé mais en son sein.

Cette *décentralisation* se développera ensuite au temps de la III<sup>ème</sup> République naissante, donc après 1870, soucieuse de libéralisme.

On prendra d'ailleurs soin de bien la distinguer alors de la *déconcentration*, consistant à déléguer localement des compétences mais sous strict contrôle de l'Etat (en telle hypothèse, selon la boutade classique, *c'est le même marteau qui frappe mais dont on a raccourci le manche...*).

Il y aura ainsi une importante loi d'autonomie des départements, ce sera celle du 10 août 1871 *relative aux conseils généraux*, et surtout la fameuse loi du 5 avril 1884 *sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux*, qu'on appellera longtemps la charte des communes de France, tant elle en fixa les principes de gestion.

Les conseils municipaux seront maintenant élus au suffrage universel; et eux-mêmes élisent le maire. Surtout, il est prévu en termes très généraux (et généreux) que le conseil municipal “*règle par ses délibérations les affaires de la commune*”.

Une compétence globale et en réalité, une compétence *de principe*, leur fut ainsi dévolue.

Les maires recevaient eux-mêmes une très large compétence de police aux fins de sauvegarder *l'ordre public, la salubrité publique et la tranquillité publique*.

C'était généreux. Ce fut aussi parfois dangereux!

En effet, les abus furent alors considérables, liés à la fois à l'inculture des maires, voire à leur tendance à confondre l'intérêt communal avec leurs intérêts personnels ou avec leurs passions politiques et partisans.

Il y avait certes une tutelle *administrative* de la part des préfets, mais insuffisante et risquant d'être elle-même polluée de paramètres politiques.

Alors, heureusement, intervint aussi un contrôle du Conseil d'Etat comme *juge administratif*, ce qu'on a appelé tutelle *contentieuse*, aussi, voire plus vigilante et pesante, mais aussi plus objective.

Celui-ci eut alors à cœur, tout à la fois:

\_ *d'ouvrir* largement l'usage du procès contre les actes locaux. Ainsi, tout contribuable communal (c'est-à-dire quasiment tout le monde) fut admis à exercer un recours contre un acte local ayant des incidences fiscales. Hauriou dira alors dans une de ses notes d'arrêt combien il est essentiel “*que le contribuable ait l'arme du recours contentieux de même que le citoyen à l'arme du bulletin de vote*”!

\_ *et de contrôler fermement et même sévèrement* la légalité des décisions locales, s'assurant qu'elles sont à la fois bien *justifiées* et strictement *proportionnées*. Ainsi fallut-il combattre les mesures restrictives systématiques prises par certains maires contre les manifestations extérieures du culte catholique, et non moins contenir l'interventionnisme public local d'objet économique et social parfois sans intérêt social effectif, sans oublier ses atteintes aux libertés du commerce et de l'industrie, autant qu'il était coûteux, des collectivités publiques, et spécialement des communes, ce qu'on appela au début du XXème siècle le *socialisme municipal*.

On se souviendra que c'est là, alors que l'unité de l'Etat, ses lois et aussi nos libertés, se trouvaient menacés que le juge administratif sut acquérir son brevet de censeur premier de l'action administrative et faire refluer le *pouvoir discrétionnaire* par lequel les instances publiques affichaient encore leur puissance et leur indépendance.

Bien sûr, les excès de tutelle étatique furent aussi censurés.



Mais, au total, le juge aura ainsi permis une réelle discipline de la décentralisation, de sorte que les *franchises* locales ne soient jamais un *affranchissement* de la loi, et que les libertés des collectivités et de leurs élus ne l'emportent pas sur celles des personnes ni celles des citoyens!

On aura vécu près d'un siècle sur ces bases communales et départementales, non sans adaptations ni améliorations (jusqu'à l'atténuation de la tutelle, en tout cas par ses aménagements), sans oublier que la gestion des grandes villes ne peut être comparée à celles de modestes bourgades et que la puissance réelle des maires est souvent bien différente de leur pouvoir théorique, dépendant de bien d'autres facteurs, y compris politiques.

Voilà que la Vème République aura elle-même ouvert à davantage de décentralisation.

La Constitution de 1958 énonce déjà que: "les collectivités territoriales s'administrent librement"; c'est son article 72, étant précisé depuis la révision de 2008 qu'"elles ont vocation à prendre les décisions ... qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon" (c'est ce qu'on appelle principe de subsidiarité, formulé, est-il souvent observé, de façon à exprimer une forte intention, mais sans contraindre trop clairement.

Surtout, de grands pas décisifs et forts ont été franchis et des progrès accomplis, précisément après l'élection de François Mitterrand comme Président de la République en 1981, élection suivie de la formation d'une majorité parlementaire nouvelle, à dominante socialiste, à l'Assemblée Nationale.

Ce sont les grandes lois de décentralisation de 1982 qui ont en effet procédé à une *réduction* et même à une *révision* du régime de la tutelle entendue comme arme de correction/annulation/substitution de l'Etat sur les collectivités locales.

De la tutelle, il en subsiste forcément, surtout en matière de police et budgétaire.

Mais, *en règle générale*, et c'est la vraie révolution juridique de 1982, l'Etat ne peut plus censurer lui-même, les actes locaux qu'il considère comme contraires au droit. Il peut seulement les *déferer* au juge qui devient donc leur arbitre et selon les seuls critères de la régularité juridique; on note seulement que le juge a été parfois doté de moyens supérieurs à ceux du contentieux ordinaire en vue d'ordonner la suspension immédiate (mais provisoire) des décisions locales.

Et le Conseil constitutionnel veille en tout cas toujours à ce que la libre administration des collectivités locales, principe *constitutionnel*, ne soit pas altérée sans raison ni sans mesure.

On a même vu le Conseil d'Etat reconnaître que *la libre administration des collectivités territoriale* constituait une de ces *libertés fondamentales* justifiant l'usage du référé-liberté devant le juge administratif, recours créé par la loi du 30 juin 2000 aux fins de toutes mesures immédiates de sauvegarde et en urgence dans le cas où il y est porté "une atteinte grave et manifestement illégale", par exemple en cas d'entrave abusif à l'exercice de leurs compétences.

Ainsi les libertés ne régissent-elles plus seulement les rapports entre les individus et l'administration mais aussi les rapports des personnes publiques entre elles!

Encore doit-on se souvenir que cette décentralisation est atténuée et affectée par la faiblesse budgétaire des collectivités, *soit* qu'elles dépendent directement du financement étatique, *soit* qu'elles ne soient pas en mesure d'alourdir leur fiscalité.

On notera ici qu'en 2014, le budget de l'Etat est de 600 milliards euros; celui des collectivités territoriales tout de même de 250 milliards.

Il faut ajouter que la *Fonction publique* territoriale est lourde de plus d'un million d'agents (c'est 4,5 millions pour l'Etat).

## 2. UNE DÉCENTRALISATION AMÉLIORÉE

*Ainsi y contribue la redéfinition des structures locales.* C'est là un thème ancien, avec une double problématique:

### *a) Le regroupement des communes*

Bien sûr, les communes sont la base, le premier cadre de solidarité et un cadre humain essentiel d'appartenance comme d'attachement social.

Mais, on le dit, on le voit, on le sait depuis longtemps, il y a en France trop de communes, trop de petites communes, voire trop de très petites communes dénuées donc de toute capacité de gérer par elles-mêmes leurs intérêts et leurs services publics.

En France, il y a toujours près de 37 000 communes; (c'était 38 000, voilà 20 ans, la réduction n'est donc pas significative! Parmi elles, près de 35 000 ont moins de 5 000 habitants et 20 000 moins de 500...

Le phénomène s'aggrave aujourd'hui avec le dépeuplement des campagnes. On a même vu lors des élections municipales de 2014, qu'aucune liste de candidats ne s'était constituée dans certaines de ces petites communes.

D'où les tentations et tentatives de fusion, selon une politique entreprise dans les années 1970 à partir d'un volontarisme accompagné d'incitations..., et qui a cependant échoué largement car elle déçoit souvent, les petites entités craignant de disparaître et de ne plus voir leurs intérêts pris en compte.

Voilà même que, du moins en théorie, toutes ces communes ont le même statut juridique...; une seule différence notable de principe, c'est le régime électoral des conseils municipaux, par vote *individuel* dans les petites communes, sur scrutin *de listes* dans les plus grandes. Et Paris, naturellement, a toujours connu un statut à part, et qui s'est longtemps traduit par l'absence de maire..., tant on en redoutait l'importance dans la notre ville-capitale qui est aussi le siège des pouvoirs publics; s'il a existé au moins anciennement des maires d'arrondissement, le maire de Paris n'existe que depuis une loi du 15 décembre 1975 (M. Chirac sera le premier maire de Paris en 1977; on sait comment ce fut le socle de son ascension politique jusqu'à la Présidence de la République).

D'où, surtout le développement de l'intercommunalité avec création de services communs, jusqu'à des structures de coopération.

Ainsi ont été imaginés: les *syndicats de communes*, à la vocation soit *unique*, soit *multiple*, les *communautés de communes* issues d'une loi du 12 juillet 1999, destinées aux ensembles de 30 à 50 000 habitants, et surtout les *communautés urbaines* (pour les grandes agglomérations), aux compétences très étendues, instituées par une loi du 31 décembre 1966, certaines étant même créées d'autorité, et plus récemment, également pour ces agglomérats urbains divisés d'un point de vue administratif, les *métropoles* selon un statut établi par une loi du 17 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles*, qui crée celles de Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence, et en prévoit au-delà pour les agglomérations de 400 000 h.

En pratique, il n'est pas de commune en France qui ne relève au moins partiellement d'une telle intercommunalité. Précisément, c'est près de 99% des communes qui fédèrent et donc améliorent ainsi la gestion de leurs services publics d'où rationalisation et économies!

Tout de même, le *risque* est d'*alourdir* ainsi la vie locale, de *obscurcir*, voire de *affaiblir* en terme de participation, les instances centrales étant composées de délégués des communes elles-mêmes ou en tout cas pas élues par vote spécial.

Ces structures participent de ce qu'on appelle aujourd'hui volontiers la mille-feuille territoriale, du nom de ce gâteau bien connu et apprécié (en pâtisserie) où les pâtes se superposent.

On n'oubliera pas le procédé du *partenariat*, lui-même prolongé de *financements croisés* qui permet d'associer plusieurs collectivités et au besoin plusieurs niveaux de collectivités sur des projets précis. Mais là aussi, il en résulte parfois une complication autant qu'une amélioration!

#### *b) La question des structures intermédiaires entre les communes et l'Etat*

Originellement, entre les communes et l'Etat, il y avait les seuls *départements*, créations de la Révolution, à l'intitulé bureaucratique et aux noms purement géographiques.

Ils sont nombreux, environ 100 pour la métropole et donc plutôt petits; ils ont même été voulus tels aux fins d'être proches des populations. A leur tête, un conseil général et plus encore un préfet avec la curieuse particularité originaire d'être à *la fois* agent de l'Etat, donc chargé de ses fonctions d'action, de décision et de contrôle. Et, malgré son origine et sa nature, agent du département pour le représenter et le gérer.

En 1982, le président du conseil général, élu par lui, est certes devenu le vrai exécutif du département, le préfet (qu'on a alors dénommé *commissaire de la République*, mais cette appellation, voulue pour montrer sa mutation ne durera pas) n'agissant plus que pour le compte de l'Etat, même si ce n'est pas peu. On ne parlera pas ici de l'outre-mer français au statut spécifique.

Originellement artificiels, du moins le plus souvent, les départements ont bien acquis au fil du temps une véritable légitimité sociale et une assise sociologique l'une et l'autre très fortes.

Les régions se sont elles-mêmes développées peu à peu comme circonscriptions spécialisées et progressivement jusqu'à une pleine consécration comme *collectivités territoriales* par la loi du 2 mars 1982; et elles ont fini par s'imposer comme cadre moderne, de dimension plus large et adéquate, à la fois connu et reconnu, de l'action publique, surtout économique.

Forcément, le vieux département en a souffert. Départements plus régions, c'est trop et c'est souvent lourd d'incertitude, voire de conflits de compétences. La région elle-même paraît aussi trop petite (il en est 22) à l'échelle de l'Europe comme de la pratique de nos voisins. C'est là un grand débat qui a donné lieu à un important projet de loi présenté et discuté au Parlement depuis le mois de mai 2014.

Concrètement, cette réforme doit conduire:

\_ à renforcer les régions (qu'on veut réduire du même coup en nombre, sans doute à 12); visiblement, c'est là un bon niveau territorial, pourvu qu'il soit large, en terme d'efficacité, mais on ne sera pas surpris que les réunions, groupements, déchirements et fusions que cela induit donnent lieu à de délicats calculs pratiques et aussi politiques...

\_ et du même coup à supprimer le département du moins comme structure décentralisée généraliste; trois niveaux, sûr que c'est trop, notant certes que pour supprimer totalement le département, il faudra une révision constitutionnelle, mais on peut au moins en réduire la substance.

*Aussi doit y contribuer une modernisation de l'administration locale et en particulier sa démocratisation:*

a) *Il faut évoquer ici la place nouvelle faite au référendum local.*

Oh, la France n'est pas devenue la Suisse et ne le deviendra pas de sitôt!

Du moins le référendum entre-t-il *un peu* dans l'arsenal, sinon dans les mœurs locales françaises, c'est déjà un grand pas en avant.

Nul doute que ce procédé apparaisse lourd de dangers, avec le risque de démagogie ou d'emballlement; les procédés d'enquêtes publiques bien concrets, médiatisés par une commission et se déroulant sur une certaine période sont certainement de valeur supérieure (pourvu qu'on sache les mener!).

On sait d'ailleurs le référendum longtemps placé à l'écart de notre vie publique républicaine (souvenirs des plébiscites napoléoniens, assises d'un pouvoir autoritaire).

*Au plan local* lui-même, pour se maintenir à ce niveau, il ne pouvait classiquement qu'être rejeté, comme allant en tout cas au-delà des textes, voire se situant à leur rencontre.

Seules des votations strictement consultatives pouvaient être tolérées, mais étaient même alors suspectes, en traduisant que les instances communales ont *renoncé* illégalement à leurs prérogatives décisionnelles (tant, selon notre principe classique, *les compétences s'exercent; elles ne se délèguent pas*, ni à d'autres instances, ni non plus au corps électoral, en somme à *personne*).

Aussi a-t-on vu le Conseil d'Etat s'y opposer radicalement. P. ex.: CE 7 avril 1905, commune d'Aigre, *Rec. des arrêts du Conseil d'Etat*, p. 344, à propos d'un référendum sur l'établissement d'une taxe vicinale...; et plus récemment: CE, 27 octobre 1956, Association des Combattants de la Paix, *Rec. des arrêts du Conseil d'Etat*, p. 391, arrêt justifiant l'action d'un préfet pour y faire échec.

Tout de même, le référendum s'est aujourd'hui inséré, sinon pleinement installé, dans notre droit local. Des référendums ont été introduits d'abord par une loi du 16 juillet 1971 dans le cadre d'opérations de fusion de communes, comme ce fut alors une grande entreprise, une consultation permettant alors de s'y opposer (par majorité des 2/3 des inscrits).

Il en a ensuite été institué par une loi du 6 février 1992 au titre de *la participation des habitants à la vie locale*, du moins au niveau communal, puis étendu par la loi du 4 février 1995 au niveau intercommunal, fût-ce comme simple *consultation*.

Plus encore, une révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a permis des référendums dans toutes *collectivités* territoriales et *aux fins de décision*; c'est l'article 72-1 de la Constitution et mis en œuvre par une loi organique du 1er août 2003, en notant qu'aux instances élues seules revient la décision d'y recourir.

Bien entendu, ce référendum doit intervenir dans un domaine de compétence de la collectivité concernée, et sans qu'il puisse s'agir non plus d'un acte individuel.

On note encore et par prudence: son impossibilité dans les 6 mois qui précèdent le renouvellement de l'assemblée; et la nécessité, pour que son résultat soit validé, d'une participation électorale de la moitié des électeurs inscrits (ce *quorum* inédit ayant évidemment donné lieu à débat).

La loi a certes aussi admis le déclenchement de tels référendums sur initiative populaire, précisément venant d'un *cinquième des électeurs inscrits*, en vue d'une consultation sur une opération d'aménagement relevant de la décision des autorités municipales (loi du 4 février 1995 *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*), et plus largement depuis une loi du 14 août 2004, *sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée*, étant certes précisé que la décision d'organiser la consultation appartient tout de même et toujours à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

Qu'en penser?

Souvent, il faut le reconnaître, le référendum local devient un moyen de combattre les maires, voire aussi pour ceux-ci d'accompagner et soutenir une mobilisation protestataire au niveau local.

Ceux-ci s'appuient ainsi ponctuellement sur le référendum local pour contester la localisation d'un équipement indésirable sur le territoire de leur commune, tels un centre de déchetterie, ou l'installation d'éoliennes... qu'on aime mais qu'on préfère ailleurs... (*Not in my backyard*: pas dans mon jardin, dit l'adage anglais!).

*b) Une dimension originale de ce regain de décentralisation peut être ajoutée et évoquée, qui consiste dans les possibilités de dérogations, donc de particularismes, ou encore d'expérimentations, en tout cas techniques, ouvertes localement.*

Ainsi le consacre l'article 72 de la Constitution (issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et mis en œuvre par une loi organique du 1er août 2003)...., s'agissant en tout cas des "*dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences*" (ce qui en restreint le champ), et sauf "*lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, (et) pour un objet et une durée limités*", ce qui les réduit encore. C'est voir la prudence extrême de ce qui ne saurait donc devenir différenciation, ni éclatement juridiques. Et on n'en voit pas l'essor concret.

Par-là, assurément, la France explore et cherche toujours sa décentralisation. Mais pas simple de changer la France! Ne faudrait-il pas d'abord changer les Français?...

## **THE CIVIL AND JUDICIAL ORGANIZATION FROM PRE-UNITARY ITALY TO THE LAWS OF ADMINISTRATIVE AND LEGISLATIVE UNIFICATION OF 1865**

MAURIZIO VERNASSA  
UNIVERSITY OF PISA

Our paper, that intends to present a synthetic reconstruction of the Italian civil and political history through its path towards Unity, it is not exactly new. Many historians attempted to explain and describe it. I can quote a well-known work published at the end of the 19<sup>th</sup> century, which has been influencing for decades generations of scholars, jurists and historians. Gaetano Arangio-Ruiz<sup>1</sup> unequivocally described it:

“La storia costituzionale (...) è civile e politica in senso lato. Essa è d’uopo che tratti: della formazione dello stato; dei fatti politici anche indirettamente legati col regime parlamentare; delle leggi principali, d’ordine costituzionale in senso largo, abbracciante altresì ciò che riguarda il progresso civile; delle questioni costituzionali, dello aggrupparsi e dello sgretolarsi dei partiti politici; delle crisi ministeriali e parlamentari; rimontando, sempre che si trovi il legame, alle condizioni della società”<sup>2</sup>.

These considerations can be validly referred to the constitutional and legislative transformations of every country, but in the Italian context they get peculiar characteristics tied to the heterogeneity of the different institutional experiences that followed or preceded the formation of the Italian Kingdom in 1861 (the only common element was the persistent centralization of power). No common link existed for centuries and no common link can be recorded during the isolated constitutional drives that peered out in the Italian peninsula between the 18<sup>th</sup> and the 19<sup>th</sup> century: Cisalpina, Cispadana, Ligurian, Roman, Sicilian, the Italian republic transformed into a monarchy (1805), the Sicilian (1802) and the Neapolitan (1815).

The Italian pre-unitary panorama was deeply broken up and composite, permanently characterized by a myriad of different environmental, political and cultural situations. It was an exasperated particularism that was joined by different social development levels.

---

1 Cfr. Roberto Abbondanza, *ARANGIO-RUIZ, Gaetano*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, volume 3 (1961), pp. 718-719.

2 Cfr. Gaetano Arangio-Ruiz, *Storia costituzionale del Regno di Italia (1848-1898)*, Firenze, Civelli Ed., 1898 (nuova edizione: Napoli, Jovene Ed., 1985), *ivi*, pp. VII-VIII.

It has been underlined that in such conditions of total lack of homogeneity, the different constitutional experiences could not form the foundation of the rule of law and that such scope was brought about by the law codification<sup>3</sup>. Even in this case, the path to get a rule of law varied in time and was very scattered along the time. Above all, it was deeply influenced at the beginning of the 19<sup>th</sup> century by the political historical events of the time and by the two most important models of code of that age: the *Code Napoléon*<sup>4</sup> and the *Allgemeines Buergerliches Gesetzbuch*, published in Wien for the first time in 1811. The *Code Napoléon* was going to prevail along all the century, while the latter, even if it did not disappear as we will see further ahead, has a limited value and remained isolated in the provinces administered by Austria, such as Lombardo Veneto, Trentino, Goriziano, Trieste and the Adriatic coasts.

The extensive use of the *Code Napoléon* made it a myth in the Risorgimento and post-Risorgimento era. The fact that the Code was used, even if only for a decade, by all Italian pre-unitarian states is a clue that there has been a continuity in the national codification between the Restoration and the following years<sup>5</sup>.

Although the French codes were revoked unilaterally and indiscriminately in the years 1814-1815, witnessing the victory of absolutism, in most Italian States it took place a codification movement largely inspired by the Napoleonic model<sup>6</sup>. The most advanced sector of people belonging to the middleclass, aware that times had changed, saw the Code as a technically efficient tool from the point of view of the law and without any doubt more modern in comparison to the tradition of the enlightened absolutism of the 18<sup>th</sup> century. In other words, the temporary law uniformity in the most part of the Italian territory, during, the “French years”<sup>7</sup> made several ancient institutions disappear, such as local customs, statutes, feudal linkages, ordinances, etc. What’s more, it overcame the normative pluralism that reflected the institutional and social particularism of the *ancien régime*, establishing in the whole peninsula a homogeneous discipline in the social relationship between Italians, foreseeing the juridical unification that would follow.

---

3 Cfr. Carlo Ghisalberti, *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia. La codificazione del diritto nel Risorgimento*, Roma--Bari, Laterza, 1979.

4 In 1804 it was published “the” civil code, in other words, the *Code Napoléon* which forms the main model for the law of the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> century. Pio Caroni, *Saggi sulla storia della codificazione*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 1-98).

5 The Code Civil was in force in 1805, even if it was used in Piedmont departments. In 1805, it was used in the former republics of Liguria, Parma and Vicenza. From April 1806 in the Kingdom of Italy (the Vatican territories of Marche, Romagna and Emilia) and from May, in the Principato of Lucca, from 1809 in Tuscany and in the Kingdom of Naples and in 1812 in the part annexed to the Empire of the Pontifical State (Umbria and Lazio).

6 Cfr. Guido Astuti, *Il Code Napoléon in Italia e la sua influenza sui codici degli Stati successori*, in “Annali di Storia del diritto”, XIV-XVII, 1970-1973, pp. 1 ss.; Paolo Ungari, *L’età del codice civile. Lotta per la codificazione e scuole di giurisprudenza nel Risorgimento*, Napoli, 1967.

7 The application of the *Code Napoléon* was extended to Sicily, Sardinia and the Venetian territories ceded by Napoleon to the Austrian Empire.



It is necessary to stress the fact that, as in 18<sup>th</sup> century, the geopolitical importance of Italy was based in the mosaic of States and institutions, and this lack of unity was indispensable to the balance of the European powers<sup>8</sup>. The situation did not change in 1820, when the revolutionary movements exploded in Spain and Portugal, followed by riots in Sicily, Piedmont and Greece.

The history of the Italian rule of law begins in these years, through a mixture of a strong law anchored to the past, dominated by the rule of the king's authority and by nobles, and the attempt to rule with more modern and up-to-date legislative instruments. The old instruments were doomed by History and swept away by the revolutionary turmoil unchained by the French Revolution and the Napoleonic era.

The new image given to the rule of law allowed the subjects of the Italian pre-unitary states to appreciate the borderline between public and private law. This was also the difference between the sovereignty exercised by State and the autonomy of the individuals.

The same perception was widespread among the common opinion of the lower classes and contributed to strengthen the linkage that for ages had tied up subjects to the throne.

These elements inspired the most recent evaluations by historians on the complex phenomenon of the codification in pre-unitary States. The judgment nowadays has been overcome by the negative opinion expressed by the publications in the Risorgimento and by contemporary scholars. Everybody agrees on the fact that there has been a "involuzione rappresentata sul terreno giuridico dai codici della Restaurazione rispetto ai testi napoleonici", reaffirming that "come questi, perché fondamentalmente bene accetti alle popolazioni della penisola, abbiano egualmente contribuito a consolidare ed a rafforzare in Italia quella vocazione alla codificazione che fu la caratteristica essenziale della storia del diritto dell'Ottocento"<sup>9</sup>.

This natural attitude further allowed to strengthen the desire by the emerging social forces (economical and productive) to modernize the institutions giving birth to the well-known movement called Italian Risorgimento, which would influence the political and social history of Italy far beyond the First World War. No other movement left such traces on the Italian society as a whole. A main part of this movement was composed of the law unification, conceiving "il ruolo del diritto nella vita di un popolo non già soltanto come un elemento aggregante aggiuntivo ad altri fattori ma addirittura come il tessuto connettivo essenziale della società civile che quel popolo co-

---

8 Cfr. Stuart J. Woolf, *La storia politica e sociale*, in AA.VV., *Storia d'Italia*, vol. 3: *Dal primo Settecento all'Unità*, Torino, Einaudi, 1973, pp. 240 ss. The author quotes the well-known expression used by Metternich at the eve of the 1848 revolutions in order to describe Italy ("a geographical expression"), appealing to the other powers in such a way that they formally acknowledged that the order of the Italian peninsula was "une haute question européenne", guaranteed in juridical forms by the treaty of Wien. For that reason, it could not be changed at all.

9 Cfr. Carlo Ghisalberti, *op.cit.*, p. 263; Domenico Corradini Broussard, *Garantismo e statualismo: le codificazioni civilistiche dell'Ottocento*, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 56-57.

stituiva"<sup>10</sup>. From this specific point of view, the adjustment to the ideological postulates of the Catholic-conservative Restoration, which in general were subjected codes of the pre-unification states, and that was mainly concerned with the rights of persons and of families, leaving the discipline of financial and economic relations almost unchanged, was barely perceived in the daily life.

A very specific case was represented by the Kingdom of Lombardo-Veneto, created by imperial decree on April 7<sup>th</sup>, 1815, in which the abrogation of the Napoleonic codes and their replacement with the Austrian ones and the confirmation of the absolute power of the monarch was accompanied by principles of a fair administration<sup>11</sup>.

First, the Austrian Emperor Francis I felt the need to recognize to his Italian subjects at least a semblance of autonomy, especially in deference to the city's patrician aristocracy who had actively contributed to the French defeat. He appointed his brother, the Archduke Ranieri, as viceroy, whose functions were solely honorary. And two central congregations were created in Milan and Venice, each ruling the provinces on the respective side of the Mincio River (Lombardy and Veneto), as well as various provincial congregations, consisting of subjects with high income (*estimati*) appointed by the emperor, with limited advisory functions, primarily concerning the allocation of taxes.

At the same time, the municipal law of 1755 was reactivated, which provided a semi-annual meeting of the general council of "*estimati*" for the approval of financial statements and distribution of local taxes. Starting from 1829, each of the two governments was joined by a number of central managements with specific tasks, whose powers extended themselves to the seventeen provinces in which the Kingdom was divided (eight in Veneto and nine in Lombardy) through offices named "*provincial delegations*".

In turn, the latter were subdivided into districts, which included more than one "*comuni*", each equipped with a collegial body. It should be noted that, despite that this law endowed the municipalities of a slightly greater range than that of the Napoleonic period, the administrative structure was similar, with the same heavy centralization of powers and the same tendency to assign duties to members of the wealthy classes, mostly large landowners or merchants. The same thing can be said with regard to the legal and financial structures, which, though based on very different principles, were as highly centralized as the Napoleonic ones. It was more than a stern control, maintaining in this matter the same Napoleonic laws, and extending them to the imperial appointment of bishops and the confirmation of the sale of church lands.

The overall philosophy of the Austrian power in Italy meant therefore avoiding any interruption with respect to the transformations of the previous years, while ensuring a basically honest admini-

---

<sup>10</sup> *Ivi*, p. XI.

<sup>11</sup> Cfr. Marco Meriggi, *Amministrazione e classi sociali nel Lombardo-Veneto (1814-1848)*, Bologna, Il Mulino, 1983, pp. 9 e ss.

stration, that turned out to be fair, as the evidence shows. For many decades, it was more modern than that of the other Italian states, even though there was not a code for civil procedure, and civil proceedings were governed by a set of fourteen different and not always homogeneous laws<sup>12</sup>.

The only Napoleonic code that was not abrogated was the trading code, although it was later modified by special laws. To demonstrate the importance devoted to the economical dynamics of the Kingdom, only a few changes were made to the previous financial administration, which remained essentially unchanged.

In 1814, with a law enacted by Field Marshal Count Henry Joseph Bellegarde, who had the arduous task of governing the transition from the old to the new system, the Ministry of Finance was suppressed and replaced by a stewardship general finance on which the existing customs administrations and lotto depended.

The departmental finance managers, responsible during the Napoleonic Kingdom of Italy for the financial administration, with the exception of direct taxes, only had their name changed to “heads of local finance”, and became provincial, but maintaining the same competencies.

A few months later, in 1816, the stewardship of finance was abolished and replaced by two finance government senates (one in Milan and one in Venice) employed by the imperial government with supreme authority over the management and control of all branches of finance in both parts of the Kingdom. Under the direction of the finance chambers or senates, provincial finance stewardships kept their functions.

A further transformation occurred with a new law for the reorganization of the financial administration in 1830, when it was deemed necessary to establish in the Kingdom of Lombardo-Venezia the function of the imperial magistrate royal chamber, defining “l'autorità amministrativa assoluta per la direzione e ispezione di tutti i rami di finanza nel territorio soggetto alla giurisdizione del governo”.

Finance stewardships, all the offices and chambers of finance, the boards of the lot and the mint, the inspectorate of tobacco, powder and nitric, the tax office and many other sectors returned in its jurisdiction. Further legislative changes were introduced at the beginning of 1848 and in 1851, as a direct consequence of the European revolutionary upheavals of 1848.

Taking a concept already expressed earlier in this article, in the other states of the peninsula, at least in the first phase of the Restoration, the anti-codes wings<sup>13</sup> prevailed, with the sole exception of the Duchy of Lucca, where they remained in force with a few amendments to the French codes<sup>14</sup>.

---

12 Cfr. Alberto Aquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 2 ss.

13 As an example we could quote is the events in the Ducato di Massa e Carrara, in Andrea Landi, *La grande storia in una piccola terra. Profili giuridici della restaurazione nel Ducato di Massa e Carrara*, in “Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno”, vol. 35 (2006), pp. 143-224.

14 Cfr. Marco Meriggi, *Gli Stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 112. The ducato di Lucca remained independent, first under the rule of Maria Luisa of Bourbon and then under that of his son Charles Louis, until 1847, when it was annexed to the Grand Duchy of Tuscany.

In general it was, however, a chronologically limited phase. The changed political background did not prevent that, while drawing inspiration from their ideological paradigms of the Restoration and without renouncing to them, new codes were drafted, overcoming archaic visions no longer in line with the social dynamics of the new century.

The initial steps in this direction were made by the Kingdom of the Two Sicilies, born from the merger of the kingdoms of Naples and Sicily, from 8 December 1816 (Basic Law no. 565). The choice to create a new codification, carried out in a fully autonomous manner, without any taxation or force from outside the Kingdom, represented the first example of the application of the so-called policy of *amalgama*, which tended to preserve principles from the French experience that did not explicitly contrasted with those of the Restoration<sup>15</sup>.

The immediate consequence was its extent to Sicily, which until then had been excluded from the legislation and administration of Naples, which continued until 1819, according to the model imposed during the decade of Murat. The only concession to the spirit of the Restoration was represented by the repeal, by Ferdinand I of Bourbon, of the rules concerning civil marriage and divorce. The attempt, catalyzing the consensus of a small group of middle-class liberals, was to finally dismantle feudalism from the island, through the abolition of *fedecomessi* and the suppression of civic uses.

The majority of the population and the noble class, affected by the downgrading of the ancient capital Palermo, since the introduction of conscription and internal customs barriers aimed at fostering Naples economy, was more and more hostile to the new policies and in favor of the separation of the Kingdom of Sicily, according to the project organized with the Constitution of 1812<sup>16</sup>.

The economic policies put in place by Prime Minister Luigi de Medici to cope with the terrible financial crisis of 1817 – resulting in an exorbitant cost to maintain troops on the Austrian and Neapolitan territory at the end of the continental block, collapsing local industries and raising the need to import grain from Black Sea ports –, were, at least in intention, addressed to protect the poorer classes. Until 1860, these policies were materialized in a heavy reduction in expenditure on public works, and a tariff system that favored imports at the expense of exports.

The results were far from consensual. In addition, the British pressure forced the French and Luigi de Medici to grant (1816-1818) a 10% reduction on customs duties paid by British, French and Spanish ships, and fueled the opposition of local producers, especially small landowners affected by the agricultural crisis and the weight of property taxes. In addition, subverting the Neapolitan “*tradizioni giurisdizionalistiche*”, in 1818 it was concluded a concordat with the Holy See, restoring

---

15 Cfr. Rosario Romeo, *Momenti e problemi della Restaurazione nel Regno delle Due Sicilie (1815-1820)*, in “*Rivista Storica Italiana*”, a. LXVII (1955), fasc. III, pp. 366-417.

16 Cfr. Daniela Novarese, *Istituzioni e processo di codificazione nel Regno delle Due Sicilie: le leggi penali del 1819*, Milano, Giuffrè, 2000. The codification process intended to absorb the reference to the Constitution of 1812 (ivi, p. 47).

ecclesiastical courts and the ecclesiastical censure, increasing ecclesiastical heritage and promoting the clerical interference in the government action. In 1819, the five Napoleonic codes still in force were replaced by a unique code, the *Code for the Kingdom of the Two Sicilies*, divided into five parts, devoted respectively to the civil law, criminal and civil procedures and penal trade affairs. Basically, the new text, not devoid of interesting ideas as to be called “fine building”, resumed the pre-existing rules, ensuring the substance of the main civil achievements and differing only in the discipline of institutions deemed contrary to the traditions of the local society, mainly related to people’s rights. For example, the reintroduction of the mixed regime of marriage (canon in celebration, advertising and civil effects) and the confirmation of the abolition of divorce.

A demonstration of the impossibility of going back to French legislation and the irreversibility of social changes, mainly based on the formation of a new agrarian bourgeoisie, already advocated by the eighteenth-century reform, it confirmed the release of a new non-feudal reality, with the sole exception of emphyteusis, reintroduced in homage to local tradition.

The greater gap in comparison to the previous experience regards criminal laws, especially the exemplary nature attributed to the death penalty and a lesser discretion of the court in the application of penalties. Several new features were also introduced in terms of institutional profile, in comparison to the Murat period: the government was divided into seven ministries or secretariats (Interior, Foreign Affairs, Justice and Grace, Ecclesiastical Affairs, Finance, War and Navy, Police), with powers only on the continental part of the Kingdom, while Sicily was subjected to a lieutenant general of which depended an eighth ministry in Palermo, which comprised all the areas to be applied to the island<sup>17</sup>.

A fundamental characteristic of the entire system was the absolute subordination to the sovereign ruler, which had the option of Ministers, as well as the direction of works. The peripheral administration turned to be the contrary, that is, an exact copy of the previous organization: the territory was divided into provinces, each of which organized into districts, led respectively by stewards, depending on the Ministry of the Interior and the sottintendenti, all appointed by the King. Each steward had at his side a stewardship council, comprised of local notables and in charge of administrative justice in the first instance. Each district comprised several municipalities, administered by a council (appointed by the king) and a guide, which included another council, composed of the mayor (appointed by the king) and two elected members.

A year later, in 1820, it was the turn of the Duchies of Parma, Piacenza and Guastalla to inaugurate a two-year legislative mandate after an intense period of preparation that began in 1816<sup>18</sup>: the Duchess Marie Louise of Austria, daughter of the Emperor of Austria, had issued

---

17 Cfr. Marco Meriggi, *Gli Stati italiani* (...), cit., p. 130 e ss.

18 Cfr. Bianca Montale, *Parma nel Risorgimento italiano. Istituzioni e società (1814-1859)*, Milano, Angeli, 1993.

four separate codes, respectively dedicated to the civil law, civil procedure, criminal law and criminal procedure. The specific economic reality of the Duchies of Parma, based mainly on rural production, also rendered useless a specific code of commerce. The most interesting fact that emerges from Parma is the original attempt to combine the French model with the Austrian one<sup>19</sup>, while recovering traditional institutions. Noteworthy in this regard is the recovery of some ancient forms of contract farming, ignored by the French code, but with significance in the Italian context, especially in the Parma area, such as sharecropping, and the confirmation of the centrality of the role of the dowry in opposition to the planned community of property regime, with the simultaneous abolition of divorce and the obligation to provide daughters. All the promoted action of coding attained some success in terms of consensus, particularly in view of a relatively mild police control, although several criminal laws provided the greatest severity for offenses against religion and the State.

In the early years of the Restoration, the Duchy was organized into ministries, four in 1851 (Interior, Finance, Justice and Good Governance, Foreign Affairs). In combination with a Council of State, composed of eleven members, they were periodically called by the sovereign. These bodies depended on the two governments, respectively in Parma and Piacenza, under which their officials headed big administrative units (formerly districts and subsequently “commesse-rie”), responsible for municipalities, each of which equipped with a council of elders, appointed by the government and selected on their tax basis.

Much more complex was the case of the Kingdom of Sardinia, where in the aftermath of the fall of the Napoleonic regime all legislation in force was repealed, and the pre-existing legal sources was restored, such as the royal legislation, local statutes and judgments. It has been rightly observed that this particular case was the most extensive concession by any Italian state to the reactionary spirit that characterized this period. This overview had presided over the enactment in September 1822 by an edict of King Charles Felix, devoted to procedural reforms.

The decision concerned the reorganization of the judicial system, reducing the levels of jurisdiction and abolishing special courts, all of which had the French model as their main source of inspiration, but the adoption of which had been delayed by pressure from conservative elements, by the resistance of some of the most influential members of the high judiciary system and especially by the fears aroused by the revolution of 1821<sup>20</sup>, which had highlighted the extent of the opposition to power. In any case, the edict did not alter in any way the powers of the so-

---

19 Cfr. Maria Gigliola di Renzo Villata, *Dall'ABGB al codice civile parmense: i lavori della Commissione milanese*, in *L'ABGB e la codificazione asburgica in Italia e in Europa*, Atti del Convegno Internazionale, Pavia, 11-12 ottobre 2002, Padova, Cedam, 2006, pp. 110-185;

20 Cfr. Carlo Ghisalberti, *op.cit.*, pp. 235-238. The author points out that the adoption by the revolution of 1821 of the Spanish Constitution of 1812 accepted the principle, enshrined in Article 258, of this coding unit for the entire Union in civil, criminal and commercial issues, *ivi* p. 237.

vereign, on the contrary, it strengthened a model of monarchy deeply attached to the traditional patterns of the Ancien Régime, according to which justice remained one of the most important prerogatives of the sovereign, one that he exercised over its own people and their lands<sup>21</sup>.

The transitional provisions were also completely missed, as well as the homogeneity of the new legislation of the Kingdom: in Genoa, annexed by the Congress of Vienna, Napoleon Civil Code and Commercial Code were maintained; concerning Sardinia, King Carlo Felice approved in 1827 the so-called Codice Feliciano, which replaced the Carta de Logu<sup>22</sup>, continuously in force since 1421, but without compromising the continuity of its application. It was confirmed both by the reaffirmation of certain penalties, such as the perpetual jail for repeated offenders of the crime of cattle rustling, and by the survival of aristocratic privileges, such as exemption from the jurisdiction of the ordinary courts and the penalty of jail. Finally, there was a vagueness on issues of justice and feudal laws<sup>23</sup>, which only in 1848 were introduced in the codes already in force in Sardinia, Piedmont, Savoy and Liguria<sup>24</sup>.

The situation had been changing significantly since 1831, together with the changes in the overall picture of Europe, when even the most retrograde expressions of the culture of Restoration, until then largely present, began to lose ground, although they continued to be felt in the governance practices of most countries. The ascent of Carlo Alberto to the throne of the Kingdom of Sardinia, on April 27<sup>th</sup>, 1831, finally began a long and arduous process of codification that ended in 1837, with the adoption of the Civil Code, followed in 1839 by the Prosecution Code, in 1842 by the Commercial Code, considered the least successful of all, and finally in 1854 by that of Civil Procedure. The long period (six years) that occurred since the start of this process to the final promulgation of the new Civil Code is a clear evidence of the uncertainties and resistance that characterized the entire path. The final outcome was determined by the decisive intervention of the king, supported by a large group of political moderates, but the opposition to the new rules that were inspired by the Napoleonic code experience and the models already in force in other states prior to unification did not cease and remained for years<sup>25</sup>.

---

21 Cfr. Francesco Aimerito, *La codificazione della procedura civile nel Regno di Sardegna*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 71 ss.

22 The Carta Logu was the code of the laws of the State (logu) of the Sardinian Judges, ie the autonomous state entities that took shape in Sardinia between the ninth and fifteenth centuries. Their administrative organization recalled the typical experiences of the territories under the jurisdiction of the Byzantine, containing features that, according to some scholars, derived from the nuragica tradition. On this issue, see Italo Bircocchi e Antonello Mattone (a cura di), *La carta de Logu d'Arborea nella storia del diritto medievale e moderno*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 192-203.

23 Cfr. Paola Sirigu, *Il codice barbaricino*, Cagliari, Davide Zedda ed., 2007, p. 18.

24 Cfr. Lucetta Scaraffia, *La Sardegna sabauda*, Torino, UTET, 1984.

25 Cfr. Dario Poto, *Giuristi subalpini tra avvocatura e politica. Studi per una storia dell'avvocatura piemontese dell'Otto e Novecento*, Torino, Alpina, 2006, pp. 12 ss.

Despite the fact that opinions on the Civil Code made by Carlo Alberto disagree on many issues (many complain it was not so well done in comparison to other codes prior to unification), it is indisputable that it represented the final stage on the overcoming of a twenty-year stagnation of the ruling class of Savoy, who was then able to project itself during the following legislative progress.

From this specific point of view, the combination of the Civil Code of 1837 and the Constitutional Charter granted in 1848 represented “un’importante anticipazione dell’architettura giuridica entro la quale il modello costituzionale italiano si sarebbe sviluppato dal 1861 in avanti”<sup>26</sup>.

On the other hand, there were some innovations of great importance, such as the explicit mention of the general principles of laws intended as a source to support judges in the case of a legal gap, in opposition with the Austrian Code, reiterating the principles of natural law, recognition of intangible assets and intellectual property and introducing novelties in terms of easements and water usage discipline, which made the Code Albertine a model for all legislation in this regard, in Italy and abroad. Concerning the institutional organization, starting from 1816, six highly centralized ministries were constituted (Interior, Foreign Affairs, War, Finance, Police, and one specifically dedicated to Sardinia), along with a general treasury. The ministers met twice a week in the council conference chaired by the sovereign. Under them they had military governors and intendants-general, to govern the so-called military divisions, which in turn were divided into provinces. Each province was organized in two different specifications: the commandments, under the authority of the courts of first instance, and the municipalities, whose representative was appointed by the intendant, or directly by the king in the case of larger municipalities<sup>27</sup>.

The Grand Duchy of Tuscany was a particular case, a territory expanded with the annexation of the ancient State dei Presidei of Piombino and Elba, as a reward for long exile suffered by the Grand Duke Ferdinand III of Lorraine. The choice, again, was the complete abrogation of the Napoleon coding. However, continuity was and remained the slogan adopted by the ruling class in Tuscany, from 1801, to collaborate with Napoleon in the implementation of the Leopoldine reforms and, after his fall, to resume the course. Vittorio Fossombroni ruled the reigns of Tuscany until his death in 1844, overseeing all legislative improvements which in the meantime had been made, in particular those directed against the privileges and lands, aiming at promoting trade, including the abolition of feudalism and the fidecommissi. Other measures to support the freedom of trade were the introduction of the registry, the application of the Commercial Code and the laws governing mortgages. It was also continued the work of establishing a new cadastre, already

---

26 Cfr. Alberto Sciumè, *Ragione e volontà nella formazione del diritto italiano contemporaneo*, in A. Sciumè (a cura di), *Il diritto come forza. La forza del diritto. Le fonti in azione nel diritto europeo tra medioevo ed età contemporanea*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 216-263, *ivi*, pp. 232-233.

27 Cfr. Marco Meriggi, *Gli Stati italiani (...)*, cit., pp. 125-126.



begun by the French, finally restoring the religious orders suppressed by Napoleon, but with great care not to alter the system derived from the “*giurisdizione Leopoldina*”.

The only innovation, in harmony with the needs of those times, was the suppression of municipal autonomy, while strengthening central authority. It was up to the king to designate the standard-bearer (*gonfalone*), in other words, the mayor, while the central offices appointed the members of the municipal council.

The whole system was strongly vertical, based on the chairmanship of good government (police) and the secretariat of State, who oversaw the secretary of the Interior, Finance, War and Foreign Affairs. The directors of the secretaries of the Interior and of Finance, together with the minister secretary of State, formed the council of the prince, chaired by the Grand Duke. With a view that owed to the typical conception of the *ancien régime*, therefore far from the idea of separation of powers of the Napoleonic era, the functions of the council of the prince were shared with the royal civil and criminal consults, composed of judges called to speak not only on judicial matters, but also on all topics related to the administration of the State.

A brief mention to the Duchies of Modena, Reggio and Mirandola, where the restoration coincided with the total repudiation of the codification of Napoleon and the restoration of the ancient system of law sources, based on the Modena constitutions of 1771, even if supplemented by some inevitable innovations concerning mortgage and inheritance<sup>28</sup>. The personality of the restored prince, Francis IV, concurred in a decisive way to this involution. He ignored the pre-revolutionary Enlightenment reforms and considered State finances as his own private property. Faithful to the formula “*throne and altar*”, he encouraged the reactionary tendencies of the Catholic circles, reviving religious orders (1821), accepting the presence of Jesuits and risking a break with Metternich himself.

Only with the succession to the throne of his son, Francesco V, which occurred on January 21<sup>st</sup> 1846, the situation began to change, if only partially. Leveraging the legislative experience of other Italian states and the Austrian Empire and borrowing the model of Parma, Francesco V launched in 1851 a Civil Code, followed by a Code of Civil Procedure (1852) and finally a Code on Criminal Procedure (1855). The result, however, was unsatisfactory, because they were faulty and did not fully answer to the needs expressed by the social and economic life of the Duchy<sup>29</sup>.

---

28 Cfr. AA.VV., *I primi anni della restaurazione nel Ducato di Modena*, Modena, Aedes Muratoriana, 1981.

29 The entire legislative work in Modena was doomed by the absence of a clear regulatory design on the part of its editors, which were uncertain between the new models and the Napoleonic Habsburg, which had resulted in “(...) scarsa unitarietà di principi ed omogeneità di dettato, mostrando da un lato la fretteolosità della redazione e dall'altro le deficienze del sistema”, in Carlo Ghisalberti, *op.cit.*, p. 246.

The institutional organization originally involved three ministries, which became four in 1831, and a General Chamber of Assets<sup>30</sup>, territorially divided into governorates. Each governorate was divided in “comuni”, whose bodies (council and board) were appointed by the monarch based on constantly updated lists of landowners.

Among all restorative Italian movements, the one related to the Papal State was definitely the most unique and, in many aspects, the most interesting, because the return to the Old Regime foresaw the return to the previous form of the French rule and, at the same time, re-established the temporal sovereignty of popes<sup>31</sup>.

The problem was mainly the attempt to restore a theocratic government according to patterns unchanged over the centuries. The scheme was later marked by the firm determination to erase all the reforms introduced by the French. However, the process took place in different ways and at different times in the provinces of “prima e seconda ricupera” (first and second recoveries). The first type, that is, Umbria and Lazio, had been annexed to the French empire in 1809 and then returned to Pope Pius VII in March 1814. The second, comprising the Marche and the Legations of Bologna and Romagna, after being part of Napoleonic Kingdom of Italy, had been returned to the papal authority until the following year, thanks to the tenacious work of the Cardinal Secretary of State, Ercole Consalvi, engaged in the difficult diplomatic negotiations at the Congress of Vienna.

These different timings led to a heavier application in the “first recovery provinces”, where an immediate and deep break with the institutions of French style took place, while at the others it was possible to maintain, albeit with severe restrictions, a certain continuity with the previous regime. The most disastrous period in terms of a violent reaction against these changes was during the years of 1814 and 1815.

With the edict of May 13<sup>th</sup> 1814, issued by Archbishop Agostino Rivarola, delegated by Pope Pius VII, the whole Napoleonic codification was abolished, saving only the mortgage system, launching a deep and massive purge in the public administration of the pro-French elements. It was decreed the termination of the judiciary servants in function, replaced by judges appointed by the government, the suppression of the civil status of the clergy and the “sacrilego demanio” and feudal jurisdictions concerning their rights and privileges were confirmed. A culmination of the pre-

---

30 The “Azienda Camerale” or “Intendenza generale dei beni camerali, allodiali ed ecclesiastici” (this was its full name) was created in 1814 with the intention of restoring the ancient institution of the ducal chamber, but at the same time it aimed at taking on the legacy of the management of the state property of the Napoleonic period. Over the years, it was gradually dedicated to the administration of State assets, until passing in 1855, reporting directly to the Ministry of Finance. Concerning the assets under administration, the distinction between the assets of the Chamber (in theory under public law regime) and freehold property (ie the private property of the ruling family), in 1845 that distinction was non-existent, that is, there was never a clear separation between the assets of the crown (palaces, manor houses) and those of public domain (woods). From the beginning, it was provided a separate management for ecclesiastical assets, ie those which had been incorporated in the patrimony of the State as a result of the suppression of religious orders. Rents were destined to ecclesiastical purposes.

31 Cfr. Alberto Aquarone, *La Restaurazione nello Stato pontificio ed i suoi indirizzi legislativi*, in “Archivio della Società romana di Storia patria”, a. LXXVIII (1955), fasc. I-IV, pp. 119-188.

servation of the project came, finally, with the reconstitution of the Society of Jesus, established by Pius VII with the “bolla” of August 7<sup>th</sup>, 1814, by which the Jesuits were indicated to be in one of the stronger instruments to lead the Church back to its former firmness and spiritual values.

All this changes affected the Papal State, a widespread discontent localized mainly within the small and medium bourgeoisie that even a cautious and prudent amnesty, in late July 1814, was unable to dissipate. Even in Vienna, where the Congress was still in progress, unfavorable impressions were registered with regard to restrictions in the papal pardon and on the possibility to reconstitute the Society of Jesus in such a critical diplomatic period.

The return from Vienna of Cardinal Consalvi in the summer of 1815 marked a turning point for the legislative policy of the State. Assuming the head of public affairs, Consalvi applied to the provinces of “seconda ricupera” (the Marche and the Legations of Bologna and Romagna) a policy of continuity, which, while not retaining the French legal system (albeit with the significant exception of the commercial code) maintained the Napoleonic administrative organization. The general legal and administrative reorganization of the Papal States was initiated with the decree of July 6<sup>th</sup>, 1816. Bringing about the complex mosaic of laws and municipal statutes, which for centuries had characterized the legal system of the Papal States, a uniformity of the administrative structure of the state was achieved, as well as the unification of the judicial system, the recognition of partial autonomy to local communities and a strict delimitation of the responsibilities of the various bodies.

The territory was divided into seventeen delegations, in turn divided into three different classes, all of which led by clergymen. Those of “first class”, the most important, called Legazioni, would be governed by a cardinal. Each delegation was in turn divided into “Governi”, headed by a governor, not necessarily a clergyman, assisted by two assessors appointed by the king and by a special congregation, renewed every five years.

In every minor community, a council was created in order to legislate on local affairs and a special judiciary board was in charge to follow the local administration. Counselors were chosen among local owners, merchants, men of letters and those pursuing “professioni od arti non sordide o vili”<sup>32</sup>.

The judiciary body, which was in fact the executive body of the community and to whom the ordinary administration was entrusted, was chaired by a standard-bearer, assisted by a small number of elderly people, appointed by the Chief Executive Officer and renewed every two years.

If there is no doubt of the actual progress achieved by the reform of the administrative structure of the State, the same cannot be said with regard to the civil and penal legislation, to which Pope Pius VII dedicated a significant part of his *motuproprio* of July 6<sup>th</sup>, 1816. The last

---

32 *Ivi*, p. 147.

result of the promised codification was the promulgation of a new Code of Civil Procedure, by a decree of November 22<sup>nd</sup>, 1817. The few positive aspects were canceled by the large number of courts that divided the civil jurisdiction, thereby restoring the disordered jumble of special courts typical of the period before the French legislation and making it impossible for a reasonable certainty in terms of law enforcement.

The emptying of the timid desire for State reform was due essentially to the tenacious opposition of most of the College of Cardinals and the ecclesiastical class in general. They opposed with fanaticism any action aiming at renewal and worked with great effectiveness in order to prevent the birth of the foreseen coding, in particular the Civil and Penal Code, which would never be a reality. The situation worsened with the election, after the death of Pius VII in the summer of 1823, of cardinal Annibale Sermattei della Genga, who became pope Leon XII. He activated a legislative action aimed essentially at undoing the consequences of the reforms brought by the “consalviana” and restoring all the institutions of the old regime, fully reinstating the rights of the nobility, that were slightly hindered during the pontificate of Pius VII.

With the decree of October 5<sup>th</sup>, 1824, delegations were reduced to thirteen, while the composition of the boards of community was modified by assigning a prominent position to nobles and ensuring the inheritance of the office of councilor in order to create a community in every caste, on which loyalty to the government did certainly count. Nothing significant happened in the following years, a period characterized, as in all the Italian states with the exception of Tuscany, by intense activity and repressive governments.

Returning to the general frame, it was with the events of 1848 in Europe that the need for a broader civil and political liberty began to emerge with a greater strength, a process faced by rulers in general with great slowness and great prudence in the law making. By that time, in Italy prevailed the opinion that the desired political unification, attained with difficulty only in 1861, would lead to the simultaneous development of an uniform body of law<sup>33</sup>. It was, in other words, to pass on the French heritage, putting an end to the political sectarianism that had reigned in the pre-unification period, eliminating differences in laws and codes that survived in many parts of Italy<sup>34</sup>.

A long and tormented path will characterize the realization of this objective. Started at the end of 1859, with the promulgation of the Kingdom of Sardinia’s “final” code of civil procedure

---

33 Cfr. Fulvio Tessitore, *Crisi e trasformazioni dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Napoli, Morano Ed., 1971, pp. 11-18; Guido Astuti, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Napoli, 1966.

34 The Minister of Justice, in the government of Cavour, Giovanni Battista Cassinis, presenting in June 19, 1860 to the Chamber of Deputies of the Kingdom of Sardinia, the draft revision of the Code of Albertine, stated: “Quando una nazione, raccolte le sparse membra, si ricompone a Stato uno e indipendente, primo suo bisogno si è estrarre la sua nuova esistenza, riducendola in atto a completare l'unità dello Stato con l'unità delle leggi” (Relazione del ministro Cassinis al progetto di revisione del Codice civile albertino, in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura VII, Documenti*, sessione 1860, n. 71).

intended to be applied “nelle antiche e nuove provincie”<sup>35</sup> that would be annexed to the State of Savoy, and again slowed by the political and parliamentary process, it definitively ended in February 22<sup>nd</sup>, 1865 with the approval by the House of the new Kingdom of Italy of the bill for the legislative unification. This text was previously modified in a conservative way by a special committee appointed by the Senate.

Although it was widely acknowledged that the occasion should be used to renew the existing legal structure in various levels, starting with the Civil Code, including the norms that regulated private life, this chance was not seized. The rules on personal rights and family rights were in fact those which had the greatest impact, in the name of the Catholic and conservative ideology and under the pressure of the Restoration.

The only significant result was the introduction of civil marriage, supported by a large part of the political class who had been in favour of a separation in the relations between the State and the Church, since the adoption of the Siccardi bill in 1850.

It was too little to support the first shy attempts towards change, led by a small portion of the Italian bourgeoisie, in analogy with the one led by the bourgeoisie of Western Europe in the very same years. On the other hand, the need for a profound renewal in the liberal sense of the economy resulted in a barely perceptible and underdeveloped reality like the Italian one. In Italy, in fact, in the fifty years following the Napoleonic domination there had not been radical changes, because it seemed to Italian legislators of that period that it would be sufficient to simply to review the legal system, essentially taking up the French codification. It was not enough to support adequately the challenges concerning the social changes that, in subsequent decades, would be presented to the new State.

---

35 Cfr. Francesco Aimerito, *La codificazione della procedura civile nel Regno di Sardegna*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 284.

# **L'AUTONOMIA TERRITORIALE COME AUTONOMIA POLITICA: IL MODELLO ITALIANO**

LAURA RONCHETTI

CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE

## **1. IL MODELLO DELLE ORIGINI**

Dalla Costituzione del 1947 emerge un'idea di autonomia in cui la localizzazione degli interessi generali in spazi ridotti nulla toglie alla politicità della dimensione territoriale: l'autonomia territoriale è autonomia politica, dunque autonomia di indirizzo politico, perseguita mediante l'autonomia normativa esercitata secondo la propria autonomia organizzatoria sulla base della propria autonomia finanziaria.

Prendendo le mosse dalla dimensione politica della autonomia territoriale ricavabile dalla Costituzione è possibile evidenziare un progressivo slittamento sin dalla concreta istituzione delle Regioni avvenuta soltanto nel 1971 verso un'idea funzionalistica del territorio che sembrerebbe marginalizzare il ruolo del principio democratico-rappresentativo. Processo, questo, in parte insito nelle contraddizioni interne alla riforma del regionalismo italiano avvenuta nel triennio 1999-2001, cui accennerò oltre, e in parte ricollegabile al nuovo assetto internazionale e sovranazionale.

Sotto questo profilo pare significativo richiamare l'elaborazione che sul concetto di autonomia si è sviluppata in Italia tra l'entrata in vigore della Costituzione nel 1948 e il 1971<sup>1</sup>. In quella fase storica si è avuta l'occasione di riflettere sul concetto giuridico di autonomia territoriale in un contesto di rinnovamento costituzionale, particolarmente desideroso di partecipare alla costruzione di una comunità internazionale e pungolato da una rinnovata richiesta di autonomia<sup>2</sup>, senza doversi confrontare tuttavia con l'attuazione della Costituzione da parte del legislatore statale e con l'interpretazione che ne daranno i legislatori regionali.

---

1 Le riflessioni contenute nei parr. 1 e 2 del presente lavoro sono state ulteriormente sviluppate nella mia Relazione *Territorio e spazi politici, Convegno dell'Associazione del gruppo di Pisa, Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, Bergamo, 6-7 giugno 2014. Ci si riferisce in particolare alla voce *Autonomia* di Santi Romano, ai numerosi contributi scritti sul tema da Giannini tra il 1948 e il 1959, alle riflessioni dedicate specificamente all'argomento da Virga (1949), Crisafulli (1952), Martines (1956) e, sebbene con accenti diversi, da Esposito (1954), per i relativi riferimenti v. *infra*. Si tenga presente che G. AMATO, *Gli avvocati delle Regioni: due libri recenti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971, 1818, in occasione dell'istituzione delle Regioni segnalava una "sostanziale frattura tra il nuovo istituto e le generazioni anteriori di giuristi" che si erano dedicati "alla sistemazione delle Regioni "in termini dogmatici".

2 Così la ricerca storica di V. E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia: dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, 1967.

“Le esigenze dell'autonomia” indicate all'art. 5 Cost. rappresentate dalle Regioni, Province, Comuni e città metropolitane sono parte costitutiva (art. 114 Cost.) della Repubblica, una e indivisibile. È la Repubblica nel suo complesso a essere il soggetto (complesso) incaricato dalla Costituzione di perseguire l'uguaglianza sostanziale (art. 3): nella loro qualità di enti interni alla Repubblica, da un lato, lo Stato è lo snodo per le istanze di solidarietà nazionale e coesione territoriale, dall'altro, le autonomie territoriali lo sono per quelle di libera configurazione di interessi generali *ancorché* localizzabili. Se tutti gli enti della Repubblica condividono il compito di concorrere al concreto sviluppo delle forme della convivenza, la loro proiezione sul piano normativo può, infatti, “localizzarsi”<sup>3</sup>, consentendo una “differenziazione degli interessi sociali”<sup>4</sup> “a dimensione” territoriale ridotta, perché – come scriveva Crisafulli – “collegati stabilmente a nuclei di popolazione identificabili per l'omogeneità dei bisogni”<sup>5</sup>.

La “ragione” del riconoscimento costituzionale di interessi generali di una collettività *sebbene* localizzati in porzioni minori del territorio della Repubblica è, dunque, la natura politica dell'autonomia territoriale, natura che la distingue da tutti gli altri “concetti di autonomia”<sup>6</sup>. In questo senso, se Martines chiosava che “l'autonomia degli enti territoriali o si caratterizza in senso politico o non è autonomia”<sup>7</sup>, secondo Giannini la dimensione “politica” dell'autonomia territoriale deve essere interpretata “in tutta l'ampiezza di significato che può avere in un ordinamento a struttura democratica”<sup>8</sup>.

In questa prospettiva le autonomie territoriali avrebbero nel territorio “qualcosa di positivo, che ne costituisca o ne integri l'organismo”<sup>9</sup>, al contrario degli altri enti che nel territorio trovano soltanto un limite negativo. La politicità della dimensione territoriale è connaturata al fatto che, contrariamente agli enti pubblici non territoriali affidatari della cura di interessi particolari per lo più di natura economica, le autonomie territoriali “curano interessi generali, cioè tutti gli interessi che riguardano i cittadini di un dato territorio, non per categorie o settori, ma per l'intera loro

3 T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. pubbl.*, 1956, p. 133.

4 C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1952<sup>2</sup>, 374 ss. Per R. BIN, *Relazione conclusiva* al Convegno *In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: quale ruolo per le Autonomie speciali?*, Roma, 20 marzo 2014, in *robertobin.it*, 1, “autonomia è differenziazione”.

5 V. CRISAFULLI, *Capacità giuridica attuale o virtuale degli enti regionali*, ora in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 186. Che l'interesse pubblico soddisfatto anche in modo immediato dalle Regioni debba avere “dimensione regionale” è ribadito da Id, *Legislazione siciliana concorrente: limite finalistico e limite dei principi*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 367.

6 Richiamando il titolo dell'opera di M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, cit.

7 T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica*, cit., 150. Sulla stessa linea si pongono anche le riflessioni di SPAGNA MUSSO, *L'autonomia regionale come problema di diritto costituzionale* (1964), ora in *Studi di diritto costituzionale*, Napoli, 1966, p. 58 e di V. CRISAFULLI, *Vicende della “questione regionale”*, in *Le Regioni*, 1982/4, p. 498.

8 M.S. GIANNINI, *ult. op. cit.*, p. 373.

9 S. ROMANO, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato* (1902), ora in Id, *Scritti minori*, Vol. I, *Diritto costituzionale*, a cura di Guido Zanobini, Milano, 1950, p. 204.

collettività”<sup>10</sup>. L’ente territoriale è, dunque, “ente esponenziale di un ordinamento giuridico generale, cioè di una comunità comprendente persone di ogni età sesso religione categoria classe ecc.”<sup>11</sup>.

Nella loro qualità di enti esponenziali di un ordinamento giuridico generale, le autonomie territoriali “derivano l’indirizzo politico-amministrativo non dallo Stato, ma dalla loro propria comunità”<sup>12</sup> e, quindi, “hanno garantita la possibilità di un indirizzo politico proprio”<sup>13</sup>.

Esposito, richiamando le posizioni emerse in Assemblea costituente a favore di un concetto politico delle autonomie, precisa che “l’autonomia locale, sotto il profilo organizzativo, non esiste per il fatto che gli enti locali siano elevati a persone giuridiche, ma solo quando in queste persone giuridiche sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale, e vi sia autogoverno dei governati e la volontà e l’azione di queste enti sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio”<sup>14</sup>.

Il principio di autonomia diviene così un elemento caratterizzante la dimensione democratica della Repubblica italiana, “espressione di un modo di essere della Repubblica”<sup>15</sup>, contribuendo a definire i caratteri dello Stato italiano e incidendo “in profondità sulla struttura interiore dello Stato”<sup>16</sup>. In questo senso Crisafulli evidenzia che in Assemblea costituente le Regioni fossero concepite “come limite al potere (dello Stato), e pertanto garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria”; “il ruolo garantista delle autonomie regionali, e locali in genere, piuttosto che nella potestà normativa più o meno ampia ad esse riconnessa, sta nella circostanza che le rispettive organizzazioni si fondano – al pari di quella centrale dello Stato-persona – sul suffragio dei cittadini, chiamati ad eleggerne le assemblee di base. Sta, in altre parole, nella funzione cui adempiono (o possono adempiere) di strumenti di partecipazione popolare all’esercizio del potere politico”<sup>17</sup>.

---

10 M.S. GIANNINI, *L’autonomia locale e autogoverno*, in *Il corriere amministrativo*, 15-30 novembre 1948, p. 1070.

11 M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale, diritto pubblico)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1959, p. 578.

12 M.S. GIANNINI, *Autonomia*, cit., p. 577, perché “l’organo fondamentale degli enti locali territoriali è il popolo in corpo elettorale”. L’autonomia è, dunque, per definizione “potere d’indirizzo politico perché la comunità non emette che delle manifestazioni politiche, nel senso rigorosamente scientifico del termine”, p. 578.

13 M.S. GIANNINI, *L’autonomia locale*, op. cit., 1066.

14 C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, p. 80, che pure era particolarmente sensibile al principio di unità e indivisibilità della Repubblica leggendovi “una azione limitatrice della efficacia del principio favorevole alle autonomie” (ivi, 72), che costituisce invece il principio positivo (ivi, 77).

15 G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, diretto da G. Branca, I, p. 276.

16 C. ESPOSITO, *Autonomie locali*, op. cit., p. 81.

17 V. CRISAFULLI, *Vicende della “questione regionale”*, op. cit., p. 497. In modo analogo cfr. C. ESPOSITO, *Autonomie locali*, p. 83 ss. M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, op. cit., p. 173, osserva in particolare che “in dipendenza del livello politico-territoriale (...) le dinamiche della rappresentanza (e della partecipazione) non presentano il carattere dell’unitarietà” incidendo sulla “strutturazione giuridica” degli istituti.



È, dunque, il riconoscimento del legame politico tra comunità e territorio che ha convinto gli stessi Costituenti ad optare per un regionalismo politico, abbandonando l'alternativa funzionalista delle autonomie territoriali come mere proiezioni spaziali di dinamiche socio-economiche.

Questa scelta si può dedurre anche dall'espressa elencazione e identificazione delle Regioni in Costituzione all'art. 131<sup>18</sup> "ritenute realtà territoriali preesistenti e, quindi, un adeguato sostrato per fondare regioni come enti politici"<sup>19</sup>.

Anche a volere accedere all'interpretazione che le Regioni, almeno alcune, siano state "calate dall'alto"<sup>20</sup>, la disposizione transitoria XI e le riarticolazioni territoriali delle Regioni ex art. 132<sup>21</sup> introducono il principio della partecipazione delle "popolazioni interessate"<sup>22</sup> o dei loro organi rappresentativi per la loro ridefinizione<sup>23</sup>, confermando l'idea di un "rapporto d'immedesimazione" tra comunità e territorio<sup>24</sup>.

Ne usciva perdente un'idea funzionale e non esponenziale della Regione, come luogo della pianificazione economica e territoriale, che tuttavia non ha mai smesso di influenzare il regionalismo italiano e forse può ora prendere il sopravvento.

---

18 È stato M. Pedrazza Gorlero, *Le variazioni territoriali delle regioni: Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'assemblea costituente*, I, Padova, 1979, a individuare una chiave interpretativa nella correlazione tra tipo di regione e scelta territoriale.

19 C. DESIDERI, *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in *Studi ed interventi* della rivista *Issirfa.cnr.it*, settembre 2012, 4 e 5. L'A. offre una preziosa ricostruzione dell'evoluzione del dibattito sull'identificazione delle Regioni: la loro corrispondenza con quelle "storico tradizionali di cui alle pubblicazioni ufficiali statistiche", invece di significare una loro presunta "artificiosità", indica il prevalere nell'Assemblea costituente di una visione storica e territoriale delle Regioni. Cfr. R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 2012, 735, che pone la questione: "o sono state le istituzioni regionali a produrre le differenze riscontrabili ad occhio nudo, oppure queste preesistono: ma allora l'autonomia deve essere la conseguenza della diversità, ed è sbagliato ritenere che il centro possa disporre meglio degli assetti locali di quanto lo possano fare i governi regionali".

20 Così A. D'ATENA, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Studi e interventi* della Rivista *Issirfa.cnr.it*, dicembre 2008, che insiste sull'identificazione della partecipazione delle popolazioni interessate come principio generale dell'ordinamento.

21 P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Territorio dello Stato*, in *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992, p. 354, riconduceva l'art. 132 alla convinzione del Costituente dell'esistenza di "una connessione di ogni popolazione con il territorio cui risiede".

22 Sulla definizione di popolazioni interessate, termine restato invariato anche dopo le modifiche dell'art. 132 prodotte con la l. cost. n. 3 del 2001, si rinvia alla ricostruzione offerta da G. DEMURO, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, in R. BIN-C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo cit.*, p. 135 ss.

23 Sulla "funzione integrativa della partecipazione nel contesto della nuova nozione di sovranità popolare" si rinvia a M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, p. 18.

24 Così, Corte cost., sent. n.º 453 del 1989.

## 2. LE DIFFERENZE TRA LE AUTONOMIE TERRITORIALI

Con la tradizione dell'amministrazione autarchica si era prodotta una "rottura"<sup>25</sup> proprio fondando il concetto di autonomia territoriale sul legame "rappresentativo" tra collettività localizzata e organizzazione dell'ente.

La connotazione politica della dimensione territoriale segnava uno spartiacque rispetto all'elaborazione precedente che, concentrandosi sulla mera autonomia normativa, svalutava il ruolo delle autonomie nel "reggimento della cosa pubblica"<sup>26</sup>. L'accezione di autonomia qualificata "normativa", secondo la ricostruzione offerta da Giannini, è stata "portata ad ulteriore raffinamento" da quel pensiero giuridico italiano che, da un lato, ha enucleato la differenza con l'autonomia organizzativa<sup>27</sup>, dall'altro, ha precisato che "l'autonomia sta nella potestà di emanare norme che sono equiparate, quanto alla loro natura, alle norme dello Stato"<sup>28</sup>.

La prima dottrina della neo fondata Repubblica italiana, però, ha compiuto un ulteriore avanzamento cogliendo quanto il grado di politicità delle autonomie sia dato dalla "combinazione tipizzata"<sup>29</sup> dei due significati dell'autonomia, quella organizzativa e quella normativa.

In quest'ottica la Costituzione differenzia senza dubbio tra le autonomie territoriali quella regionale in particolare tramite l'attribuzione di una potestà legislativa e della sua giustiziabilità di fronte la Corte costituzionale per la tutela della propria sfera di azione<sup>30</sup>. Sotto quest'ultimo profilo la peculiarità del regionalismo italiano è riscontrabile senz'altro nel riconoscimento in capo alle Regioni della potestà "di emanare leggi in senso materiale (che sono diverse dalle

---

25 Così la definisce L. VANDELLI, "Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale al tempo della crisi", in *Le Regioni*, 2012, p. 869.

26 M.S. GIANNINI, *Autonomia*, cit., p. 578, afferma che "per lungo tempo le opinioni dominanti dei giuristi italiani e tedeschi svalutarono l'autonomia locale ad una mera autonomia normativa, facendole così perdere non solo ciò che aveva di più caratteristico". Id., *L'autonomia locale*, cit., p. 1060, cita Laband, Stier-Somlo e Gierke, aggiungendo che "quasi tutti i sostenitori e teorici del diritto dello Stato, e dello Stato come fonte della normazione" introdussero il termine autonomia proprio "per definire la speciale attribuzione di "potere normativo" o quella che Mayer definiva "(diritto) di propria normazione".

27 M.S. GIANNINI, *L'autonomia locale*, cit., p. 1061. Dal momento che nei regimi liberali "non si concepivano dei comuni senza elezioni" (p. 1062), molti giuristi stranieri constatavano che "il fascismo aveva soppresso le autonomie locali" (p. 1061). L'autogoverno, altra figura organizzativa degli organi locali e degli enti territoriali, diverge profondamente dal concetto di "autoamministrazione" che consiste nell'elettività delle cariche direttive e, quindi, "nell'affidare le cariche direttive dell'ente a persone fisiche scelte direttamente dai consociati".

28 M.S. GIANNINI, *ult. op. cit.*, p. 1060.

29 M.S. GIANNINI, *Autonomia* (saggio), op. cit., p. 370.

30 A. D'ATENA, *La crisi della legge regionale*, in *Quad. reg.*, 1990, pp. 1276-1277, rileva che la Costituzione attribuisce alle Regioni non "una potestà normativa purchessia, ma una potestà, non a caso qualificata legislativa" laddove il termine "legge" è "espressione di una competenza omogenea a quella del Parlamento". Proprio il policentrismo legislativo e la giustiziabilità delle sue garanzie sono i caratteri distintivi del nostro regionalismo secondo Id., *Diritto regionale*, Torino, 2013, 14. La stessa Corte costituzionale – richiamando la centralità del nuovo articolo 114 per definire il regionalismo italiano – ha individuato nella funzione legislativa il *proprium* delle Regioni rispetto agli altri "elementi costitutivi della Repubblica" (sent. n. 106 del 2002), i quali "dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa" (sent. n. 274 del 2003).

semplici norme giuridiche) destinate a far parte dell'ordinamento giuridico statale<sup>31</sup>. Sotto il profilo dell'"organizzazione di governo espressa dalla collettività"<sup>32</sup>, la funzione legislativa affidata ad assemblee rappresentative della comunità – i Consigli regionali – è il tratto saliente della politicità del regionalismo italiano consentendo, in particolare attraverso le leggi, di perseguire un'attività di indirizzo politico generale.

Proprio la centralità dell'autonomia legislativa<sup>33</sup>, d'altra parte, catalizzando gran parte delle attenzioni, ha contribuito per un verso ad opacizzare la politicità delle altre autonomie territoriali dotate di una generica attività normativa<sup>34</sup> (Province, comuni e Città metropolitane); per altro verso, ha rischiato di risolvere l'autonomia politica nella sola autonomia legislativa e nel riparto di competenze con lo Stato, senza che ciò abbia evitato "un processo di sostanziale amministrativizzazione delle Regioni" attraverso la moltiplicazione dissennata di enti strumentali<sup>35</sup>.

La centralità concettuale della legge e delle sue garanzie ha appannato comunque la connessione tra l'autonomia legislativa e quella di autoamministrazione.

Sotto questo profilo la riforma del Titolo V della Costituzione intervenuta tra il 1999 e il 2001<sup>36</sup> ha favorito, infatti, la tendenziale scissione tra questi due concetti di autonomia, perché si caratterizza, per un verso, per il forte potenziamento della competenza legislativa regionale, per l'altro invece, per la marginalizzazione politica dei titolari della relativa potestà – i Consigli regionali<sup>37</sup> – che sono stati esautorati dal nuovo ruolo del Presidente della Regione<sup>38</sup>, direttamente investito dalla comunità e percepito come il vero ente esponenziale,

---

31 P. VIRGA, op. cit., pp. 9-10.

32 L. VANDELLI, op. cit., p. 869.

33 Basti sul non controverso profilo richiamare l'affermazione della Corte costituzionale che conferma nel vigente assetto istituzionale della Repubblica, la Regione gode di una particolare posizione di autonomia, costituzionalmente protetta, che la distingue dagli enti locali (art. 114 Cost.) (sent. n. 278 del 2010).

34 Di "autonomia dimidiata" o finta parla G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2014, degli enti locali, trattati come enti autarchici.

35 G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso*, cit., p. 7.

36 F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, parla, infatti, di "regionalismo legislativo". La cosiddetta riforma in senso federale della nostra Repubblica si caratterizza per l'ampliamento e il rafforzamento della potestà legislativa delle Regioni: non solo per l'inversione dell'ordine delle competenze, per la clausola residuale e per il nutrito elenco delle materie di potestà concorrente determinati dalla revisione del 2001 ma anche per l'estensione della potestà legislativa delle Regioni di cui è portatrice la stessa revisione del 1999, con l'attribuzione in via esclusiva della potestà statutaria alla legge regionale. Un ulteriore potenziamento della potestà legislativa caratterizzava, infine, anche la cosiddetta *devolution*, poi bocciata con il referendum costituzionale del 2006.

37 Di centralità dei Consigli regionali parlava L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, p. 277.

38 T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica*, cit., p. 115, sottolineava che, nell'ambito del "sistema pluralistico di direzione politica dello Stato", "la prevalenza degli uni sugli altri costituirà, poi, uno degli indici in base al quale si potrà giungere a determinare la forma di governo vigente".

ancorché monocratico. La conseguente crisi dei Consigli<sup>39</sup> non può, evidentemente, non avere avuto ricadute sulla politicità dell'autonomia regionale intesa come attività di indirizzo politico esercitata in maniera prioritaria attraverso la potestà legislativa.

### 3. RAPPORTI TRA STATO E AUTONOMIE: IL RUOLO DEL PREFETTO

Oltre al potenziamento “quantitativo” della competenza legislativa delle Regioni – tramite l’inversione delle enumerazioni delle materie secondo cui allo Stato spettano in via esclusiva alcune materie elencate al secondo comma dell’art. 117, nonché la indicazione dei principi fondamentali di un altro elenco di materie (117, comma 3) mentre alle Regioni spettano tutte le altre materie – con la legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001 si procede a un rafforzamento “qualitativo” delle leggi regionali tramite la parificazione dello Stato e delle Regioni nel processo in via diretta di fronte alla Corte costituzionale per giudicare della legittimità costituzionale delle leggi: in base all’attuale formulazione dell’art. 127 della Costituzione l’impugnazione di fronte alla Corte costituzionale delle leggi statali da parte delle regioni o delle leggi regionali da parte dello Stato è stata parificata dal punto di vista dei termini processuali, consistendo in un ricorso successivo all’entrata in vigore della legge entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

Secondo il sistema precedente, invece, spettava al Commissario del governo rinviare al Consiglio regionale le leggi, prima ancora della loro pubblicazione, qualora avessero disciplinato materie non rientranti nella propria sfera di competenza. Il Consiglio regionale poteva sia tener conto delle osservazioni del Commissario del governo e modificare in tal senso la legge, altrimenti poteva riapprovare a maggioranza qualificata (vale a dire a maggioranza dei componenti del Consiglio) lo stesso identico testo, che il Governo avrebbe impugnato in via preventiva di fronte alla Corte costituzionale per giudicare se avesse disciplinato materia di competenza statale.

Dal momento che oramai sia la legge regionale che quella statale possono essere impugate soltanto dopo la loro entrata in vigore, legge costituzionale n. 3/2001 ha soppresso il *commissario del Governo*, organo dello Stato presso la regione. Tale soppressione promuoveva, non solo per il potenziamento dell’attività legislativa delle Regioni ma anche per quella amministrativa che veniva liberata da ogni forma di controllo esercitata, ai sensi del precedente art. 124 Cost., da “un Commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, [che] soprintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalle regioni”.

Con la legge n. 131 del 2003 (art. 10) si è recuperato quest’ultimo ruolo del *Commissario del Governo* le cui funzioni residue sono svolte in ognuna delle quindici regioni a statuto

---

39 Cfr. C. PINELLI, “La crisi dei Consigli e i circuiti fra Stato e Regioni”, in Rivista *Issirfa.cnr.it* destinato agli *Studi in onore di Michele Scudiero*.

ordinario<sup>40</sup> dal prefetto preposto alla Prefettura-Ufficio territoriale del Governo avente sede nel capoluogo<sup>41</sup>. Il prefetto del capoluogo regionale ha anche una funzione di coordinamento generale dei prefetti delle province, ma questo non ne fa in alcun modo un loro superiore.

Il Prefetto è definito il *Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie* e con questo ruolo cura in sede regionale:

- a) le attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, nonché il raccordo tra le istituzioni dello Stato presenti sul territorio, anche tramite una *conferenza provinciale permanente*, che riunisce rappresentanti delle strutture periferiche dello Stato e degli enti locali, “al fine di garantire la rispondenza dell’azione amministrativa all’interesse generale, il miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino e di favorire e rendere più agevole il rapporto con il sistema delle autonomie;
- b) la tempestiva informazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali e ai Ministeri interessati degli statuti regionali e delle leggi regionali, e degli atti amministrativi regionali, che potrebbero essere impugnati dello Stato;
- c) la promozione dell’attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e Regione; la verifica dell’interscambio di dati e informazioni rilevanti sull’attività statale, regionale e degli enti locali.

La funzione più importante svolta dal Rappresentante dello Stato è, tuttavia, “l’esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all’articolo 120, secondo comma, della Costituzione, avvalendosi degli uffici territoriali del Governo e degli altri uffici statali aventi sede nel territorio regionale”: in base alla Costituzione, infatti, “il governo può sostituirsi a organi delle Regioni, della Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica,

---

40 Nelle cinque Regioni a statuto speciale le funzioni del rappresentante dello Stato sono svolte dagli organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi statuti, con le modalità definite da apposite norme di attuazione. Dove non esiste una prefettura – ufficio territoriale del Governo le competenze prefettizie sono attribuite al Presidente della Regione (Regione Valle d’Aosta) o sono ripartite tra il commissario del governo e il presidente della provincia (Province autonome di Trento e Bolzano). Per i casi di scioglimento dei consigli degli enti locali non trova applicazione nella Regione Friuli Venezia Giulia la disciplina dettata dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, salvo che per i casi di provvedimenti adottati per gravi motivi di ordine pubblico (articolo 141) e per quelli conseguenti a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso (articoli 143 e seguenti), di competenza degli organi statali.

41 Il provvedimento di preposizione all’ufficio territoriale del Governo del capoluogo di Regione è adottato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’interno, d’intesa con il Ministro per gli affari regionali.

ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

Se sussistono motivi di grave e urgente necessità, in attesa che il Ministro dell'interno disponga la loro rimozione, il Prefetto inoltre può sospendere temporaneamente dal loro ufficio i sindaci, i presidenti delle province, i presidenti di consorzi e comunità montane, i consiglieri, gli assessori e i presidenti dei consigli circoscrizionali quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico; può infine promuovere la procedura per lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale e inviare un commissario.

#### **4. LA COSTRUZIONE GIURISPRUDENZIALE DEL REGIONALISMO ITALIANO POST 2001**

In seguito al patologico sviluppo del giudizio in via diretta tra lo Stato e le Regioni<sup>42</sup>, è avvenuta una “riscrittura del Titolo V” ad opera della Corte costituzionale.

Il giudice costituzionale non si è limitato a svolgere il ruolo di organo giurisdizionale chiamato a dirimere le controversie tra Stato e Regioni, ma si è assunto l'onere di integrare, correggere e, quindi, sostanzialmente riscrivere l'idea stessa del rapporto tra gli enti, l'idea dell'autonomia regionale, l'idea della forma di Stato.

È alla luce di questa giurisprudenza che, quindi, si deve rileggere la nuova formulazione dell'art. 114 Cost.: è proprio la “comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare” che giustifica, che gli enti territoriali autonomi – comuni, province, città metropolitane e regioni – siano “collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica” (sent. n. 106 del 2002).

La comune derivazione democratica, nell'interpretazione della Corte costituzionale, non coincide affatto con un'equiparazione tra i diversi enti che compongono l'ordinamento repubblicano. Sempre a partire dalla ricostruzione dei poteri di cui dispongono i vari enti – “profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa” (sent. n. 274 del 2003) – la Corte insiste nel rilevare – in piena continuità – una perdurante “posizione peculiare” dello Stato quale soggetto con il compito di assicurare il pieno soddisfacimento dell'istanza unitaria della Repubblica (sent. n. 274 del 2003).

---

42 Da ultimo cfr. G. SILVESTRI, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale 2013, 2014*, che rileva che “il numero dei giudizi in via incidentale è stato inferiore a quello dei giudizi in via principale, confermando una tendenza che si era già manifestata nel 2012, mentre ancora nel 2011, come in tutti gli anni precedenti, i procedimenti incidentali erano stati la maggioranza rispetto a quelli complessivamente definiti”.

L'istanza unitaria della Repubblica di cui parla la Corte costituzionale è manifestazione, da un lato, del principio di unità dell'ordinamento costituzionale<sup>43</sup>, dall'altro, è espressione che sintetizza i vincoli di solidarietà nazionale e di coesione sociale che verranno evocati nella giurisprudenza sull'autonomia finanziaria delle Regioni. Lo Stato in particolare deve essere posto in condizione "di assicurare egualmente la soddisfazione dell'interesse unitario coinvolto, di livello ultraregionale" (sent. n. 62 del 2005).

La condizione differenziata tra gli "enti costitutivi della Repubblica" ha alcune ricadute, come l'asimmetria dei motivi di ricorso dinanzi alla Corte costituzionale fino alla "chiamata in sussidiarietà"<sup>44</sup>.

Aver messo l'accento sui profili di continuità relativa alla peculiare posizione statale non deve peraltro offuscare gli elementi di discontinuità del nuovo modo d'essere del regionalismo italiano in cui "è evidente che alle Regioni è oggi riconosciuta (...) una competenza legislativa più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell'originario testo dell'art. 117 Cost.; ciò (...) mentre le potestà legislative dello Stato di tipo esclusivo, di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., sono state consapevolmente inserite entro un elenco conchiuso" (sent. n. 196 del 2004). È, quindi, "mutato l'ordine dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale, nel senso che la potestà legislativa dello Stato sussiste solo ove dalla Costituzione sia ricavabile un preciso titolo di legittimazione" (sent. n. 1 del 2004).

Proiettando sul piano processuale la vera novità della revisione del 2001, vale a dire il rovesciamento dell'enumerazione delle competenze e quindi il passaggio dalla competenza generale dello Stato a quella residuale delle Regioni, si è introdotto un "nuovo criterio di individuazione degli ambiti di potestà legislativa attribuiti allo Stato e alle Regioni" (sent. n. 1 del 2004). Questo criterio ha comportato la fine della ricerca di uno specifico titolo di legittimazione dell'intervento regionale a favore di un'indagine sull'esistenza di riserve, esclusive o parziali, di una competenza statale (sent. n.º 282 del 2002).

Questo ragionamento risulta cristallino, tuttavia, solo a fronte di una netta separazione tra competenza statale e quella regionale, difficile da praticare invece tutte le volte in cui un intreccio di materie, se non anche di competenze, statali e regionali si presenti in un unico oggetto. In questi casi secondo la giurisprudenza costituzionale per individuare la titolarità della potestà legislativa deve applicarsi il criterio della prevalenza, vale a dire provare a ravvisare la sicura

---

43 Cfr. A. D'ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, pp. 737-757.

44 Per un approfondimento sul giudizio in via principale si rinvia a B. RANDAZZO, *La "manutenzione" del giudizio in via principale*, in M. DECARO, N. LUPO, G. RIVOCSECCI (a cura di), *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*. Atti del Seminario annuale del Gruppo di Pisa, Roma – 18 novembre 2011, Torino, 2012 e a N. VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, Atti del seminario di studi Issirfa, Roma, 29 maggio 2012, Milano, 2013. Per un'esposizione sistematica si rinvia ai recenti A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Quinta edizione interamente rivista e aggiornata, Torino, 2014; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012.

prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa (sent. n. 370 del 2003).

L'innervatura del regionalismo sull'ipotesi della competenza generale delle Regioni è accompagnata, se non controbilanciata, inoltre, dall'attivazione dei flessibili meccanismi descritti nella sent. n. 303 del 2003 con un'innovatività quasi rifondativa dei rapporti tra Stato e Regioni<sup>45</sup>.

Vi si afferma che lo Stato, in nome di esigenze unitarie, può assumere l'esercizio di funzioni amministrative regionali, in tal modo acquisendo titolo per attrarre a sé in sussidiarietà anche la relativa competenza legislativa. La Corte costituzionale ha ritenuto, infatti, di poter ravvisare anche nel nostro sistema costituzionale "congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica", ai sensi dell'art. 5 Cost.

Un congegno di flessibilità, a giudizio della Corte, è ravvisabile in particolare nell'art. 118, primo comma Cost., "il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida (...) la stessa distribuzione delle competenze legislative", sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sent. n. 303 del 2003).

Unico "temperamento"<sup>46</sup> alle possibili deroghe a un riparto di competenze decisamente attenuato è, quindi, "la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata".

Di conseguenza "il problema della competenza legislativa dello Stato non può essere risolto esclusivamente alla luce dell'art. 117 Cost." (sent. n. 6 del 2004). In tal modo, in presenza di esigenze unitarie o di connessione tra competenze regionali e statali, si sono legittimati spostamenti in capo allo Stato di competenze legislative e amministrative delle Regioni, sia in materie di competenza concorrente che residuale<sup>47</sup>.

---

45 Cfr. A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale* (nota a sent. n. 303 del 2003), in *Giur. cost.*, 2003, 2776 ss e S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 2008, fasc. 4-5, pp. 825-841.

46 G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale nel 2003, Relazione del Presidente*, Conferenza stampa, 2 aprile 2004, para 4.4.1.

47 M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, p. 365, in particolare la nota 11, ove si sottolinea che la "scelta della denominazione delle nuove competenze non enumerate come 'residuali' appare tutt'altro che casuale e sembra volta a segnalare in qualche modo una necessaria limitazione dell'effetto di novità esplicito della riforma".



Trattandosi di una forma di flessibilizzazione del riparto di competenze, la “chiamata in sussidiarietà” deve prevedere un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale da condursi in base al principio di lealtà (sent. n. 62 del 2005).

Sussidiarietà e leale collaborazione finirebbero, quindi, per assurgere a principi di rilevanza generale e di applicazione generalizzata<sup>48</sup>.

## 5. L'EUROPA DELLE REGIONI E IL CONTENIMENTO DELLA SPESA

In nome dell'Europa delle Regioni<sup>49</sup>, se si è spesso associato ai fenomeni di crescente interdipendenza sovranazionale l'avvento di un nuovo regionalismo<sup>50</sup> che avrebbe contribuito dall'interno a depotenziare il ruolo dello Stato, è opportuno interrogarsi sull'accezione di Regione e, quindi, sul tipo di autonomia territoriale che tali processi promuovono o presuppongono.

In altri termini, se è certamente consistente la rivendicazione di maggiore autonomia a livello locale come risposta alla globalizzazione, deve indagarsi quanto le politiche perseguite a livello sovranazionale e internazionale tendano a sviluppare l'autonomia politica degli enti territoriali o piuttosto non contribuiscano all'imporsi di una loro idea funzionalista, di una loro visione a-territoriale che cominciava ad imporsi in Italia sin dagli anni Settanta<sup>51</sup>: piuttosto che enti esponenziali radicati<sup>52</sup> che perseguono gli interessi generali della comunità territoriale, enti idonei a veicolare le risorse del territorio verso obiettivi di settore, come ogni altro tipo di ente pubblico.

Se le Regioni sempre più sono chiamate a relazionarsi e a porsi come interlocutrici dirette nei contesti internazionali e sovranazionali non può negarsi che sia notevole l'impatto dell'interdipendenza globale sul ruolo delle autonomie territoriali<sup>53</sup>.

Oltre al significativo travaso dei contenuti del diritto comunitario prima nel testo e poi nell'interpretazione della novella del Titolo V della Costituzione, con particolare riferimento ad alcune voci, *in primis* la tutela della concorrenza<sup>54</sup>, possono considerarsi sintomo di una

---

48 Cfr. Corte cost., sentt. nn. 6 del 2004 e 79 del 2011.

49 F. COMPAGNA, *L'Europa delle Regioni*, Napoli, 1968.

50 Cfr. per tutti M. KEATING, *The new regionalism in Western Europe*, Cheltenham, 1998.

51 Anche in questo caso si rinvia alle osservazioni di C. DESIDERI, cit., p. 8.

52 La ricerca sul radicamento territoriale delle Regioni è stata condotta da R. PUTNAM, R. LEONARDI, R.Y. NANETTI, *La pianta e le radici*, Bologna, 1985.

53 Si rinvia a quanto detto da S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale*, cit.

54 Cfr. Corte cost., sentt. nn. 14 e 272 del 2004. Deve aggiungersi anche l'impatto dell'obbligo d'interpretazione conforme al diritto comunitario delle leggi, statali e regionali (sent. n. 7 del 2004).

progressiva comunitarizzazione dell'ordinamento regionale italiano<sup>55</sup>: la lettura funzionalista e finalistica<sup>56</sup> del riparto di competenze seguita dalla Corte costituzionale con l'invenzione delle materie-non materie, la chiamata in sussidiarietà delle competenze e la trasversalità della competenza concorrente del "coordinamento della finanza pubblica"<sup>57</sup>, con un ruolo centrale assegnato al principio del contenimento della spesa sulla base del Patto di stabilità di origine europea<sup>58</sup> che ha comportato una "riduzione progressiva dei margini di autonomia finanziaria delle Regioni e degli altri enti autonomi territoriali"<sup>59</sup>, con ricadute sulle altre forme di autonomia, in particolare quella auto-organizzativa<sup>60</sup>.

Sin dagli esordi della novella costituzionale del 2001 il reale atteggiarsi dei rapporti tra Stato e Regioni è stato determinato da una materia di competenza concorrente, vale a dire quel tipo di competenza in cui allo Stato spetterebbe soltanto la determinazione dei principi fondamentali della materia: il "coordinamento della finanza pubblica". "Limitazioni indirette all'autonomia degli enti territoriali" (sent. n. 35 del 2005), infatti, secondo la Corte costituzionale possono essere rappresentate dai principi fondamentali da quella che "è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato" (sent. n. 414 del 2004). La natura "finalistica" di tale materia "legittima vincoli alle politiche di bilancio, l'imposizione di vincoli agli enti locali quando lo rendano necessario ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali (comprensivi, dunque, della cosiddetta "finanza pubblica allargata"), a loro volta condizionati dagli obblighi comunitari" (sentt. nn. 399 del 2006, 36 del 2004 e 376 del 2003). Il coordinamento della finanza di competenza

---

55 Si rinvia a L. VIOLINI, *Le regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano, 2012, 463 ss., che parla di "influssi, diretti e indiretti" dell'integrazione comunitaria "nella relazioni tra Stati e le loro articolazioni interne regionali e locali", p. 464.

56 Cfr. A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 22, nt. 27 e 28, che ricorda come "l'uso del criterio finalistico per individuare le competenze enumerate non rappresenta una novità, trovando un collaudatissimo precedente nella sistematica dei trattati comunitari". Sul punto cfr. Id., *Le regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, 1981, p. 23 ss.

57 "Limitazioni indirette all'autonomia degli enti territoriali" (sent. n. 35 del 2005), infatti, secondo la Corte costituzionale possono essere rappresentate dai principi fondamentali del "coordinamento della finanza pubblica" che "è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato" (sent. n. 414 del 2004). Paradigmatica in proposito è la sentenza n. 236 del 2013 e *ex plurimis*, le sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010.

58 È la stessa Corte costituzionale a fare riferimento in proposito all'essere "condizionati dagli obblighi comunitari" (sentt. nn. 399 del 2006, 36 del 2004 e 376 del 2003). Tra gli obblighi comunitari (sentenza n. 237 del 2009) v'è quello di rispettare il Patto di stabilità e di crescita (sentenze n. 267 del 2006 e 284 del 2009). Si rinvia a M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, 2013.

59 G. SILVESTRI, *Relazione annuale*, cit., 2-3. Si ammette, infatti, che la "stretta connessione in particolare [...] in tema di finanza regionale tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consent(e) di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali" (da ultimo sent. n. 236 del 2013).

60 Cfr. da ultimo Corte cost., sent. n. 229 del 2013 di illegittimità costituzionale di norme statali sulla messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche controllate, strumentali all'attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di ridurre il numero in vista della riduzione delle spese perché delineano una disciplina puntuale e dettagliata che vincola totalmente anche le amministrazioni regionali, senza lasciare alcun margine di adeguamento, con conseguente lesione dell'autonomia organizzativa della Regione.

statale comprende l'obiettivo del contenimento della spesa, che assume spesso la forma dell'attuazione e del rispetto del Patto di Stabilità europeo e di quello nazionale<sup>61</sup>.

In seguito all'ingresso nell'ordinamento europea della Troika, la riforma delle autonomie locali è entrata a pieno titolo nelle politiche di condizionalità, senza dubbio più *soft* di quelle subite da Grecia e Portogallo, che l'Italia già subisce. Basti ricordare che con la lettera del 4 agosto 2011 rivolta all'Italia a doppia firma del Governatore uscente e quello entrante della BCE<sup>62</sup> – oltre alla riforma pensionistica, al blocco del *turn over*, alla riduzione degli stipendi pubblici, alla modificazione della contrattazione collettiva – si indicava di mettere “sotto stretto controllo l'assunzione di indebitamento, anche commerciale, e le spese delle autorità regionali e locali, in linea con i principi della riforma in corso delle relazioni fiscali fra i vari livelli di governo” nonché ad abolire le province<sup>63</sup>.

Anche senza considerare che la stessa introduzione dell'equilibrio di bilancio in Costituzione orienta il regionalismo italiano<sup>64</sup>, la rimozione delle elezioni dirette per gli enti territoriali intermedi<sup>65</sup> (che non sono stati affatto soppressi<sup>66</sup>) operata dalla l. n. 56 del 2014 detta legge Del Rio, nonché per il Senato delle Autonomie ipotizzata dal ddl costituzionale Renzi-Boschi del marzo 2014 (AS1426), evidenzia la crisi dell'idea stessa dell'ente esponenziale, crisi nella quale il territorio è pensato non come spazio politico della comunità ma concepito nella sua dimensione quantitativa amministrativizzata.

Quale tipo di rappresentazione dei territori però si auspica? Quella esponenziale propria di una rappresentanza politica che con la legge Del Rio si è appena deciso di ridimensionare o quella funzionalistica a servizio dello sviluppo economico che sembrerebbe guidare la riforma degli enti territoriali? Oppure si persegue, seppur con incongruenze e contraddizioni, una visione che sappia tenere insieme i due paradigmi?

---

61 Secondo la Corte costituzionale tra gli obblighi comunitari (sentenza n. 237 del 2009) v'è quello di rispettare il Patto di stabilità e di crescita (sentenze n. 267 del 2006 e 284 del 2009). Sia consentito rinviare a L. RONCHETTI, *Federalismo fiscale: il futuro della riforma e lo stato attuale della giurisprudenza costituzionale*, in *costituzionalismo.it*, n. 2/2009.

62 Impegni resi noti solo dalla stampa con estremo ritardo. V. Corriere della sera 4 agosto 2011. Cfr. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit.

63 E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2014, riconduce punto per punto gli impegni della lettera a una serie di provvedimenti assunti in seguito in Italia.

64 Come osservano G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012 e, con diversa prospettiva, A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2014.

65 Cfr. art. 1, commi 19 e 25 per le città metropolitane e commi 58 e 69 per le Province.

66 La soppressione degli enti intermedi senza il coinvolgimento delle popolazioni interessate contrasterebbe con il “diritto all'integrità territoriale come diritto proprio della comunità delle popolazioni interessate, attribuito solamente ad esse in virtù della stretta connessione con il territorio medesimo”, di cui parla G. DEMURO, *Popolazioni e variazione*, cit., 145.

Qualunque sia l'opzione, consapevole o meno, che prevarrà in Europa, in Italia la scelta della non rappresentatività degli enti intermedi, da un lato rischia di compromettere ulteriormente la capacità istituzionale di utilizzare i Fondi Strutturali soprattutto per quella gran parte del paese che non corrisponde a città metropolitane, le quali a loro volta entreranno in funzione a programmazione dei Fondi già ampiamente cominciata.

Come è stato rilevato, "un ridisegno dell'articolazione territoriale della Repubblica" farebbe "venire meno la possibilità e il significato di una efficace rappresentanza territoriale dello Stato; questa si regge, infatti, sul presupposto che vi sia, accanto allo Stato, una struttura territoriale autonoma di governo, legittimata democraticamente e in grado di svolgere politiche pubbliche di prossimità con servizi alla persona e al territorio adeguate"<sup>67</sup>.

---

67 S. MANGIAMELI, *La rappresentanza territoriale dello Stato nei diversi modelli costituzionali. Italia, Francia e Spagna a confronto*, in *Issirfa.cnr.it*, 2012, p. 4.



## NOTAS SOBRE OS AUTORES

### ANGÉLICA JORGE

Licenciada em História, com pós-graduação em Ciências Documentais e em Protocolo, Organização de Eventos e Marketing. Foi responsável pelo Gabinete de Informação e Relações Públicas e Chefe das Divisões do Centro de Documentação e da Direção de Serviços de Comunicação e Relações Públicas do Gabinete de Gestão do Ministério da Economia. Atualmente, é diretora dos Serviços de Documentação e Relações Públicas da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna. É ainda gestora de projetos na área de arquivo e de relações públicas, e formadora na área de documentação e informação em organismos da Administração Pública.

### ANA LUÍSA FERNANDES

Licenciada em Gestão do Património e pós-graduada em Arte e Património e em Ciência da Informação – Arquivística. Técnica superior de Património na Casa-Museu Abel Salazar e Casa-Museu Frederico de Freitas. Como arquivista, exerceu funções na Fundação de Serralves e nos Arquivos Distritais do Porto e de Braga, entre outras instituições públicas e privadas. Integra a equipa do CEPESE que se encontra a desenvolver o projeto *Os Governos Cívicos de Portugal. História, Memória e Cidadania*.

### BERNARD PACTEAU

Doutor em Direito com agregação em Direito Público e Ciência Política. Foi professor nas universidades de Clermont-Ferrand, Poitiers e Bordéus. Ao presente, é decano da Faculdade de Direito da Universidade de Bordéus. Autor de numerosos livros e estudos sobre direito público, particularmente no que concerne ao direito e contencioso administrativo, liberdades cívicas e função pública.

### CATARINA OLIVEIRA

Licenciada em História e pós-graduada em Ciências Documentais – variante Arquivos. Técnica superior de História e de Arquivo. Exerceu funções a este nível nos Arquivos Distritais de Braga e Porto, Câmara Municipal de Esposende, Santa Casa da Misericórdia de Vila Viçosa e Direção Regional de Educação do Norte, entre outras instituições públicas e privadas. Integra a equipa do CEPESE que se encontra a desenvolver o projeto *Os Governos Cívicos de Portugal. História, Memória e Cidadania*.

*CELSO ALMUIÑA*

Licenciado em Ciências da Comunicação. Doutor em História. Professor Catedrático da Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Valladolid. Dirigiu a revista *Investigaciones Históricas* e o Instituto de Ciencias de la Educación (I.C.E.). Vice-presidente e diretor da seção de História do Ateneo (Valladolid). Correspondente da Real Academia de História (Espanha). É autor de diversas obras, artigos e conferências no âmbito da História da Imprensa e da Opinião Pública; História da Cultura e Educação; Movimentos Nacionalistas e Regionalistas; Maçonaria; Crise do Antigo Regime; e Relações Espanha/Portugal. Integra a Comissão Externa de Aconselhamento Científico do CEPESE.

*CIDÁLIA FERREIRA*

Licenciada em História, com pós-graduações em Ciências Documentais – variante Arquivo e em Assessoria da Comunicação. Foi arquivista na Divisão de Gestão de Arquivos da Câmara Municipal de Lisboa, na Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e na Secretaria-Geral do Ministério das Finanças. Formadora na área da Gestão Documental em vários organismos públicos, foi docente no curso de pós-graduação em Ciências da Informação e Documentação no Instituto Superior de Línguas e Administração. Ao presente, é chefe da Divisão de Documentação e Arquivo da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.

*FERNANDO CATROGA*

Licenciado em Filosofia e doutor em História Moderna e Contemporânea pela Universidade de Coimbra, onde atualmente é professor catedrático no Departamento de História, Estudos Europeus, Arqueologia e Artes da Faculdade de Letras. É investigador no Centro de História da Sociedade e da Cultura e diretor da *Revista de História das Ideias*. Tem uma vastíssima obra publicada, que soma dezenas de livros e artigos, e dedica-se a áreas que, privilegiando os séculos XIX e XX, vão desde a História das Ideias, a História da Cultura, a História Política, até à Historiografia e à Teoria da História.

*FERNANDO DE SOUSA*

Doutor em História Contemporânea pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Professor catedrático da Universidade do Porto. Foi membro da Assembleia do Atlântico Norte e deputado à Assembleia da República, tendo presidido à IX Conferência Interparlamentar EUREKA, à Comissão Parlamentar da História do Parlamento e à Comissão Parlamentar do Património. Atualmente, é presidente e coordenador do CEPESE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade. Autor de largas dezenas de trabalhos científicos e coordenador de vários projetos de investigação no âmbito da História Económica, Social e Política da Época Contemporânea.

*JEAN-PIERRE POUSSOU*

Doutor em Letras com agregação em História. Foi professor da Universidade de Bordéus, reitor da Academia de Bordéus (1986-1989) e presidente da Universidade de Paris-Sorbonne (1993-1998). Professor emérito de História Moderna na Universidade de Paris-Sorbonne IV. Dirigiu o Institut de Recherches sur les Civilisations de l'Occident Moderne. A sua investigação situa-se entre os séculos XVI e XIX, tendo produzido dezenas de obras sobre a História de França, História da Europa, História Urbana e Demografia Histórica. Membro de diversas comissões nacionais de universidade e do Centre National de la Recherche Scientifique (França). Membro fundador do Institut de Géopolitique des Populations, dirigiu as revistas *Annales de Démographie Historique* e *Histoire, Economie & Société*. Integra a Comissão Externa de Aconselhamento Científico do CEPESE.

*JESÚS BURGUEÑO RIVERO*

Doutor em Geografia pela Universidade de Barcelona. Professor de Geografia na Universidade de Lleida. Vice-presidente da Societat Catalana de Geografia (Institut d'Estudis Catalans), onde dirige a revista *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*. A sua investigação centra-se na história da cartografia e na génese das divisões territoriais de Espanha: províncias, partidos judiciais, comarcas e municípios. Participou em comissões de assessoria política sobre demarcações de diversa ordem e é membro da Comissão de Delimitação Territorial em representação do Colégio de Geógrafos. Académico correspondente da Reial Acadèmia de Bones Lletres de Barcelona.

*JULIO PONCE ALBERCA*

Doutor em História Contemporânea pela Universidade de Sevilha. Professor titular de História Contemporânea da Universidade de Sevilha. Investigador na área de história política e história da administração territorial espanhola, especialmente nos séculos XIX e XX, é autor de numerosos livros e artigos científicos sobre estes temas, tendo coordenado diversos projetos de investigação igualmente neste âmbito. Académico Correspondente da Real Academia de Córdoba de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes.

*LAURA RONCHETTI*

Doutora em Direito Público pela Universidade de Perugia. Foi advogada e atualmente é investigadora na área de Direito Constitucional no Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie (Roma), do Consiglio Nazionale delle Ricerche. Neste Centro, é responsável por um grupo de investigação ligado ao estudo das migrações, sendo também o contacto nacional da Rede Europeia das Migrações. Responsável por vários projetos de investigação no âmbito do direito público, direito constitucional, migrações e identidade cultural, temas sobre os quais tem publicadas diversas obras.



*LENÁ MEDEIROS DE MENEZES*

Doutora em História Social pela Universidade de São Paulo. Professora titular de História Contemporânea na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, onde coordenou o Programa de Pós-graduação em História. Atualmente é Sub-reitora de Graduação da UERJ, Coordenadora Geral do Laboratório de Estudos de Imigração, Professora do Quadro permanente dos Programas de Pós-graduação em História e em Relações Internacionais e “Cientista do Nosso Estado” da FAPERJ. O seu trabalho de investigação centra-se fundamentalmente nas Relações Internacionais e Movimentos Migratórios; Imigração e expulsão de estrangeiros na cidade do Rio de Janeiro; Imigração, Trabalho e Criminalidade; Mulher e Relações de Género; Imprensa e Discurso Mediático; e Política e Representações, contando no seu currículo com largas dezenas de trabalhos sobre estas e outras questões.

*LORENZO LÓPEZ TRIGAL*

Doutor em Geografia e professor catedrático de Geografia Humana desde 1989 na Universidade de León, onde atualmente é professor emérito. Autor, coordenador e editor de cerca de trinta livros e duzentos capítulos de livros, artigos, notas e resenhas, no âmbito da Geografia Urbana (dinâmicas de cidades, sistemas urbanos), Ordenamento do Território e Planeamento Regional e Urbano (Castilla y León, Espanha e Portugal), Geodemografia (migrações), Geografia Política (organização territorial, fronteiras) e terminologia geográfica (dicionários temáticos). Foi representante municipal e parlamentar em Castilla y León.

*MANEL RISQUES CORBELLA*

Doutor em História Contemporânea pela Universidade de Barcelona, onde é professor. Especialista em História Contemporânea, especialmente no que concerne aos movimentos populares durante a Revolução Liberal espanhola e a relação entre poder civil e poder militar, e também sobre ordem pública, temas sobre os quais publicou diversos estudos em revistas especializadas e em diversos livros. Comissariou várias exposições sobre a Catalunha e o Franquismo.

*MARCIA DE ALMEIDA GONÇALVES*

Mestre em História pela Universidade Federal Fluminense e doutora em História Social pela Universidade de São Paulo. Atualmente, é professora na UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Atua nas áreas de História do Brasil e Teoria da História, com ênfase na política e cultura na sociedade imperial, historiografia brasileira, escrita biográfica, história local, património e ensino de história, tendo coordenado diversos projetos de investigação e produzido numerosos livros e artigos científicos nestes domínios.

*MARIA JOÃO PIRES DE LIMA*

Licenciada em História e pós-graduada em Ciências Documentais. Diretora do Arquivo Distrital do Porto. Foi professora no Curso de Ciências Documentais – Arquivo na Universidade Portucalense, Universidade dos Açores e Universidade do Porto. Foi chefe de divisão da Divisão de Arquivos Intermédios do Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, onde integrou e coordenou diversos grupos de trabalho e projetos. Integra o corpo redatorial da revista *Memória* e o conselho científico da revista *IN' CID* e é membro do Conselho Cultural da Fundação Eça de Queiroz e do Conselho Consultivo do ANTT.

*MAURIZIO VERNASSA*

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Pisa. Professor associado do Departamento de Ciência Política da Universidade de Pisa, onde dirige o mestrado em Governança Política. Diretor do mestrado em Ciência da Legislação na Universidade de Salvador (Buenos Aires) e coordenador do programa de doutoramento em Geopolítica da Escola de Ciências Políticas e Sociais. Investigador na área das migrações, administração territorial e ciência política e relações internacionais, tendo produzido numerosos livros e artigos científicos sobre este temas. Membro da Comissão Externa de Aconselhamento Científico do CEPSE.

*PEDRO TAVARES DE ALMEIDA*

Licenciado em História e doutor em Sociologia Política. Professor catedrático da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, onde é vice-presidente do Conselho Científico e coordenador do Departamento de Estudos Políticos. Investigador do IPRI – Instituto Português de Relações Internacionais, tem várias obras publicadas no âmbito da cidadania e representação política, eleições e sistemas eleitorais, elites políticas e administrativas, Estado e administração pública, e sociedade civil e democracia, tendo integrado e coordenado diversos projetos de investigação nestes domínios, tanto nacionais como internacionais.



## RESUMOS

### ***“Os Governos Cívicos de Portugal. História, Memória e Cidadania” – Objetivos do Projeto***

ANGÉLICA JORGE E CIDÁLIA FERREIRA

Na sequência da exoneração de todos os Governadores Cívicos, em 2011, a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) ficou incumbida de um conjunto de competências, entre as quais, a gestão das bibliotecas e dos arquivos dos Governos Cívicos. Para tal, constituiu uma equipa de trabalho que visa assegurar o tratamento biblioteconómico e arquivístico do espólio existente naquelas instituições, contemplando duas fases: transferência de documentação para as entidades que receberam competências dos Governos Cívicos; e tratamento do restante acervo documental, como o objetivo de garantir os direitos dos cidadãos quanto a solicitações de carácter administrativo que vierem a formular ao Estado Português, bem como a salvaguarda e disponibilização de fundos documentais que constituem boa parte da memória, história e património do Portugal Contemporâneo. Para o desenvolvimento da segunda fase, a SGMAI submeteu uma candidatura ao QREN, e procedeu ao respetivo concurso público internacional, tendo a seleção do prestador de serviços recaído no Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade (CEPESE).

### ***Os Arquivos dos Governos Cívicos de Portugal – Desafios no seu tratamento***

ANA LUÍSA FERNANDES | CATARINA OLIVEIRA

As palavras de ordem no tratamento arquivístico dos fundos dos extintos Governos Cívicos foram *Normalização* e *Uniformização*. Normalizar terminologias, procedimentos e métodos de trabalho a nível nacional, através dos princípios arquivísticos e da forma de interpretação das mesmas. Uniformizar etapas de tratamento e, de uma forma mais acentuada, a fase de descrição e seu nível de detalhe, pois a descrição realizada ao documento simples ou composto tem variáveis e pormenores específicos e diferenciados de outros níveis descritivos. Neste sentido, quando iniciámos os trabalhos de tratamento, a primeira abordagem foi no sentido de verificar e analisar as condições de instalação, acondicionamento e organização. De forma a termos uma base de trabalho comum para todos os técnicos que se encontram a tratar a documentação dos diversos arquivos, foi necessário adotar metodologias, técnicas e procedimentos no diagnóstico, tratamento, organização, inventariação, digitalização seletiva e descrição dos fundos arquivísticos dos Governos Cívicos de Portugal.

***A importância das fontes documentais dos Governos Cívicos de Portugal para o conhecimento da História do Portugal Contemporâneo***

FERNANDO DE SOUSA | M.<sup>a</sup> JOÃO PIRES DE LIMA

Os Governos Cívicos de Portugal e os órgãos distritais a eles associados, entre a sua criação em 1835 e o seu encerramento em 2011, deram origem a um conjunto de fundos documentais da maior importância para a História do Portugal Contemporâneo, imprescindíveis para quem quer compreender o funcionamento da administração periférica do Estado e conhecer aos mais diversos níveis a circunscrição tutelada pelo Governador Civil, ou seja, o Distrito, para o qual, em certas épocas e para alguns temas, estas fontes históricas constituem o principal e, quiçá, o único instrumento de abordagem do passado. Tendo em consideração que, quando falamos de Governo Civil, estamos a referir-nos, em última instância, ao Governador Civil, uma vez que a “função” que deu origem à “documentação” sempre foi própria deste magistrado, o qual, por outro lado, é indissociável do Distrito enquanto circunscrição administrativa, procuraremos no nosso trabalho responder às seguintes questões: qual a natureza dos fundos documentais dos arquivos dos Governos Cívicos? Onde é que se encontram os fundos documentais dos Governos Cívicos e órgãos distritais? Quais são as séries documentais dos arquivos dos Governos Cívicos mais importantes para o estudo da História Contemporânea de Portugal?

***A divisão administrativa do território no Portugal Contemporâneo. Entre o Distrito e as Províncias***

FERNANDO CATROGA

Este trabalho aborda, de forma sintética, a gradual formação do Estado moderno em Portugal como Estado uno e indivisível, bem como a construção político-administrativa do território sobre o qual ele exerceu a sua soberania, num processo de média duração que revelou transversalidades que atravessaram regimes políticos tão diferentes como a Monarquia Constitucional, a Primeira República e o Estado Novo. Uma das peças fortes desta empresa foi, desde a revolução liberal, a luta entre os prosélitos da divisão distrital e as correntes defensoras da divisão provincial e, a partir dos inícios do século XX, do regionalismo, polémica que, não obstante a imediata vitória da primeira com a derrota do absolutismo, perdurará até aos finais da década de 1950, ou mesmo até aos nossos dias, se se tiver presente que ela ainda não está ausente do hodierno debate a propósito da regionalização do País.

***Entre o centro e a periferia: os Governadores Cívicos no Portugal do século XIX***

*PEDRO TAVARES DE ALMEIDA*

Desde a sua criação, os Governadores Cívicos incarnaram a vontade unificadora e centralizadora do Estado, sendo os principais agentes do poder central na administração periférica. Na realidade, porém, não eram meras correias de transmissão do poder governamental, agindo amiúde como verdadeiros medianeiros entre o centro político e as elites e populações locais. Essa função de intermediação era tanto mais necessária quanto o Estado liberal em construção era um complexo organizacional frágil, com limitados meios de administração e sem capacidade de exercer a sua autoridade territorial de modo autónomo e eficaz. Significativamente, aliás, muitos Governadores Cívicos eram recrutados entre os próprios “notáveis locais” dos distritos que chefiavam.

***Império e República no Brasil: divisão administrativa e estruturas de poder***

*LENÁ MEDEIROS DE MENEZES / MARCIA DE ALMEIDA GONÇALVES*

Este trabalho procura identificar um aspeto singularizador das estruturas de poder e de administração do estado nacional brasileiro. Tal aspeto corporifica, em alguma medida, a herança das estratégias de governo de carácter centralista, que, no século XIX, garantiram e constituíram a unidade territorial da nação imaginada e consolidada. Assim, partindo de uma análise histórica e historiográfica e de uma perspetiva comparativa, interessa-nos essencialmente problematizar as arquiteturas estabelecidas para a divisão político-administrativa do Brasil, como comunidade nacional, por meio de um inventário, certamente preliminar, dessas estruturas organizacionais do poder estatal, ao longo dos séculos XIX e XX.

***Evolución de la organización político-administrativa en España.******Administración Local y Provincial: Ayuntamientos y Diputaciones****CELSO ALMUIÑA*

A atual estrutura política e administrativa de Espanha teve início no final do século XV e primeira metade do século XVI, com os Reis Católicos e Carlos V; no entanto, o sistema administrativo espanhol está enraizado no processo de burocratização de Filipe II (Filipe I de Portugal), na segunda metade do século XVI. Daqui, partem as luzes – o primeiro sistema político-administrativo ao seu tempo –, mas também as sombras: lentidão, burocratização, o não emprego dos melhores (venda de cargos), etc. A primeira premissa de que podemos partir é que a administração espanhola só evolui por adição, nunca por subtração ou diminuição de efetivos, sobrepondo órgãos administrativos superiores sem suprimir ou concentrar os órgãos inferiores, resultando num maior número de organizações e de funcionários, aumentando a burocracia e a complexidade do sistema, e tornando-o mais caro e mais lento.

***Estado, poder y administración: los Gobiernos Civiles en la España Contemporánea****JULIO PONCE ALBERCA*

Este trabalho aborda duas matérias distintas. Em primeiro lugar, analisa o significado da figura dos Governadores Civis em Espanha desde sua criação em 1849 até a sua extinção formal em 1997. Em segundo lugar, e em linha com a importância destes magistrados no século passado, serão abordadas questões e reflexões sobre os conceitos de “Estado”, “Poder” e “Administração” que incentivem a discussão e troca de ideias, entre as quais podemos já adiantar duas: Será que os Governadores Civis conseguiram homogeneizar as províncias que constituem o território espanhol? E o que representou o desaparecimento dos Governadores Civis e o estabelecimento de delegados e subdelegados do Governo?

***La división provincial y el sistema de entidades territoriales del Estado español***

*LORENZO LÓPEZ TRIGAL*

Este trabalho procura fazer uma aproximação do sistema de entidades territoriais do Estado espanhol, particularmente da província, a partir de uma visão geográfico-política, começando com uma introdução terminológica dessas entidades (comunidade autónoma ou região, província, distrito e município), para em seguida se centrar na divisão provincial e sua problematização no âmbito da organização territorial; os processos recentes que afetaram a rede de comunidades territoriais; e os efeitos espaciais resultantes da demarcação de fronteiras provinciais e a escolha da capitalidade política provincial. Conclui-se o trabalho com uma análise comparativa da organização territorial em países europeus e os cenários futuros em Espanha.

***Gobierno Civil y Orden Público. Barcelona en la primera mitad del siglo XIX***

*MANEL RISQUES CORBELLA*

Barcelona, ao longo do século XIX, foi uma província com um alto grau de conflito social e político, em grande parte derivado quer do seu processo de industrialização, quer do seu intenso dinamismo político, assente na força das alternativas políticas de mudança e de opções reformistas face ao estado centralizado (descentralização, federalismo e republicanismo) que surgiram durante este período. Esta situação teve um impacto direto na implantação dos Governos Cívicos como novas instituições do Estado liberal, tal como definido na Constituição de 1812, cujo artigo 324 criou o “Governo Político” das províncias e o “chefe político” como a autoridade máxima destas demarcações, concentrando vários poderes e funções, entre os quais se destaca a manutenção da ordem pública. A realidade específica de Barcelona, a este nível, por razões que explicaremos no nosso trabalho, resultará numa gestão complexa e com desafios muito particulares, sem paralelo no resto do território espanhol.



***De los reinos de España a la España de las provincias, una dialéctica histórica aún sin ganadores****JESÚS BURGUEÑO RIVERO*

A situação atual da organização territorial espanhola apresenta uma natureza híbrida, na qual convivem 17 comunidades autónomas (a maioria herdeira de antigos reinos) e 50 províncias (em grande parte criadas em 1833). O Estado central mantém uma afeição enraizada pela província como organização periférica, traduzida na proposta de reforma judicial e na transferência de competências dos municípios para as províncias. A Constituição foi construída sobre o edifício provincial e nem sequer reconheceu aos governos autónomos a capacidade de dispor sobre as províncias. Na dicotomia local/regional, o autor defende a simplificação e a assimetria, distinguindo comunidades sem províncias (i.e. sem *diputaciones*) de outras comunidades, cedendo o protagonismo político às províncias que as integram.

***La création et l'évolution d'un modèle d'organisation administrative territoriale: la France, de la Révolution française à la III République****JEAN-PIERRE POUSSOU*

Como resultado do desenvolvimento do espírito cartesiano, a França do século XVIII foi marcada por um espírito de racionalidade. Ora, como outros países europeus, o reino de França fora construído ao longo de vários séculos, pelo que foi com grande complexidade que corrigiu métodos e práticas da monarquia absoluta. Mas, ao nível do sistema administrativo, como ao nível político, económico e social, os problemas subsistiram, a tal ponto que, durante os debates que antecederam a reunião dos Estados Gerais de maio de 1789, Mirabeau não hesitou em apresentar o reino como “um agregado inconstituído de povos desunidos”. Durante o reinado de Luís XVI não faltaram ideias e projetos de reforma para harmonizar e estruturar a organização territorial, e embora nenhuma tenha passado da intenção, todas tinham em comum o desejo de alcançar uma melhor administração dos assuntos do Reino, reestruturando racionalmente a organização territorial. Este trabalho procura dar a conhecer a nova estruturação administrativa-territorial francesa do século XIX, nascida da rutura revolucionária de 1789, e que estabeleceria um modelo mais tarde imitado em Espanha e sobretudo em Portugal.

### ***La France à la recherche de sa décentralisation***

*BERNARD PACTEAU*

A França tem a reputação de gozar de uma administração sólida e estável. A sua organização territorial data do regime napoleónico, assente em princípios de forte centralização. Desta organização ainda subsistem os traços gerais, mas a sua realidade tem sofrido constantes mutações, e mesmo hoje se perspetivam mudanças profundas. Numa primeira fase, assistiu-se a uma verdadeira descentralização, implementada sob a Terceira República, particularmente com a grande lei comunal de 5 de abril de 1884. Além do alívio da tutela dos prefeitos, o Conselho de Estado desenvolveu uma cuidada revisão judicial contra os excessos locais então frequentes. A partir de 1945, e especialmente nos últimos cinquenta anos, o problema tornou-se bem diferente; trata-se menos de disciplinar e mais de agilizar a administração local, modernizá-la e torná-la eficaz para uma sociedade que espera melhores serviços. A descentralização aumentou, com a redução da tutela e controlo do Estado; sobretudo, assistiu-se a um processo de modernização através da redefinição das estruturas locais, e a um processo de democratização através de novas formas de participação na vida local.

### ***The civil and judicial organization from pre-unitary Italy to the laws of administrative and legislative unification of 1865***

*MAURIZIO VERNASSA*

A história institucional é civil e política num sentido lato. Trata da formação do Estado; dos acontecimentos políticos indiretamente ligados ao sistema parlamentar; das leis principais, e da ordem constitucional. Mas abrange também questões relativas ao progresso civil, à construção e desagregação dos partidos políticos ou às crises ministeriais e parlamentares, estabelecendo ligações, sempre que possível, com as condições da sociedade. Estas considerações são universalmente válidas, mas no contexto italiano assumem características particulares, em resultado da heterogeneidade e singularidade das diferentes experiências institucionais que precederam e sucederam a formação do Reino da Itália em 1861 (cujo único traço comum acabou por ser a centralização persistente e contínua do poder). O panorama da pré-unificação italiana – as repúblicas Cisalpina e Cispadana, a Ligúria, as repúblicas romana, napolitana e italiana (1802), mais tarde transformada em monarquia (1805) e, finalmente, a Sicília (1812) e Nápoles (1815) – é, portanto, marcado pela desagregação, por uma variedade de condições ambientais, políticas e culturais, e por múltiplos níveis de desenvolvimento social, realidade que se refletirá na organização civil e legal do seu território, antes e depois da unificação italiana.

***L'autonomia territoriale come autonomia politica: il modello italiano****LAURA RONCHETTI*

Partindo da dimensão política da autonomia territorial de Itália, presente na Constituição deste País, este trabalho interroga-se quanto à mudança gradual para uma ideia funcionalista do território, que parece marginalizar o papel do princípio democrático-representativo. Este processo parece ficar a dever-se, por um lado, às contradições internas inerentes ao período reformista de 1999-2001 do Título V da Constituição italiana e, por outro lado, ao novo ordenamento internacional e supranacional. Com este objetivo, o presente trabalho divide-se em cinco partes fundamentais: o modelo original; as diferenças entre autonomias regionais; as relações entre Estado e autonomia e o papel do prefeito a este nível; a construção jurídica do regionalismo italiano após 2001; e finalmente, a Europa das Regiões e a contenção orçamental.

## ABSTRACTS

### ***“The Civil Governments of Portugal. History, Memory and Citizenship” – Aims of the Project***

ANGÉLICA JORGE E CIDÁLIA FERREIRA

Following the removal from office of all Portuguese Civil Governors, in 2011, the General Secretariat of the Ministry of Internal Affairs (SGMAI) received a set of competencies, including the management of the libraries and archives that belonged to Civil Governments. To do this, it set up a work team that seeks to ensure the library and archival processing of the heritage still existing in those institutions, a task comprising two phases: transferring documentation to the entities that received competencies that belonged to civil governments; and the treatment of the remaining documentary collection in order to ensure the rights of citizens in regard to requests for administrative purposes, as well as safeguarding and making available documentary sources that constitute much of the memory, history and heritage of Contemporary Portugal. For the development of this second phase, SGMAI submitted an application to the NSRF, and proceeded to the respective international public tender, selecting the Research Centre for the Study of Population, Economics and Society (CEPESE) as the service provider.

### ***The archives of the Civil Governments of Portugal – Challenges in their treatment***

ANA LUISA FERNANDES | CATARINA OLIVEIRA

Our mottos when working with the archivist funds of the Civil Governments were *Normalisation* and *Standardization*. Normalisation of terminologies, procedures and working methods at a national level, through archivist principles and forms of interpretation. Standardization of stages of treatment and of description's level of detail, because the description provided to a simple or a compound document has its own variables to take into account, unlike other descriptive levels. Hence, when we started treating the documentation, the first step was to verify and analyse the installation, preparation and conditioning settings. In order to have a common basis for all technical work, it was necessary to adopt a series of methodologies, techniques and procedures for the diagnosis, treatment, organization, cataloguing, scanning and selective description of the documentary collections of the Civil Governments of Portugal.

***The importance of the documentary sources of the Civil Governments of Portugal to the knowledge of the History of Contemporary Portugal***

FERNANDO DE SOUSA | M<sup>a</sup> JOÃO PIRES DE LIMA

The Civil Governments of Portugal and the district bodies associated with them, between their creation in 1835 and their closing in 2011, gave rise to a set of documentary collections of the utmost importance for the Contemporary History of Portugal, essential for anyone who wants to understand the functioning of the State's peripheral administration and to know at different levels the territory administered by the Civil Governor, that is, the District, for which, at certain times and for some subjects, these historical documents are the main (if not the only) sources. Considering that when we speak of a Civil Government, we are ultimately referring to the Civil Governor, since the "function" that originated the "documentation" always belonged to this magistrate, whom, on the other hand, is inseparable from the District as an administrative circumscription, in our work we will try to answer the following questions: What is the nature of the documentary collections of Civil Governments? Where do we find the documentary collections of Civil Governments and other district bodies? What are the most important documentary series for the study of the Contemporary History of Portugal?

***The administrative division of the Contemporary Portuguese territory. Between Districts and Provinces***

FERNANDO CATROGA

This paper discusses, in a brief manner, the gradual formation of the modern state in Portugal as one and indivisible State, as well as the political-administrative construction of the territory over which it exercised its sovereignty in a medium term process that revealed transversalities crossing different political regimes such as the Constitutional Monarchy, the First Republic and the New State. One of the main characteristics of this endeavour was, since the liberal revolution, the struggle between the partisans of the district division and those defending the provincial division, and from the early twentieth century, the defenders of regionalism, a controversy that despite the immediate victory of the first with the defeat of absolutism, will last until the end of the 1950s, or even to the present day, if we consider that this issue is still present in the current debate concerning the regionalization of Portugal.

***Between the centre and the periphery: Civil Governors in the 19<sup>th</sup> century Portugal***

*PEDRO TAVARES DE ALMEIDA*

Since their inception, Civil Governors incarnated the unifying and centralizing will of the State, being the main agents of the central power in the peripheral administration. In reality, however, they were not mere transmission belts for the Government, often acting as true mediators between the political centre and local elites and populations. This intermediation function was even more necessary since the liberal State, then under construction, was a fragile organizational complex, with limited means of administration and unable to exercise its territorial authority in an autonomous and efficient way. Significantly, many Civil Governors were recruited from the “local notables” of the districts they headed.

***Empire and Republic in Brazil: administrative divisions and power structures***

*LENÁ MEDEIROS DE MENEZES | MARCIA DE ALMEIDA GONÇALVES*

This paper seeks to identify a singular aspect of the power and administration structures of the Brazilian national State. Such aspect embodies, in some measure, the inheritance of the centralist strategies carried out by the successive Governments, which, in the 19<sup>th</sup> century, constituted and ensured the territorial unity of both the imagined and the consolidated Brazilian nation. Thus, from a historical and historiographical analysis and a comparative perspective, we are fundamentally interested in questioning the architectures established for the political-administrative division of Brazil as a national community, through an inventory, certainly preliminary, of these organizational structures of the Brazilian State across the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries.

***The Evolution of the political and administrative organization in Spain.***

***Local and Provincial Administration: Ayuntamientos and Diputaciones***

CELSO ALMUIÑA

The current political and administrative structure in Spain began in the late 15<sup>th</sup> century and the first half of the 16<sup>th</sup> century with the Catholic Monarchs and Charles V; however, the Spanish administrative system is rooted in the process of bureaucratization of Philip II (Philip I of Portugal), in the second half of the 16<sup>th</sup> century. From here, lights emerge – it was the first political-administrative system in its time – but also shadows: slowness, bureaucracy, non-employment of the best people for the job (selling positions), etc. The first premise to begin our observation is that the Spanish administration only evolves by addition, not subtraction or diminution of servants, overlapping top administrative bodies without suppressing or concentrating the lower bodies, obviously resulting in a greater number of organizations and employees, increasing bureaucracy and the complexity of the system, while making it slower and more expensive.

***State, power, and administration: Civil Governments in Contemporary Spain***

JULIO PONCE ALBERCA

This paper focuses on two main issues. Firstly, we analyze the figure of Civil Governors (*gobernadores civiles*) from their creation in 1849 until 1997, when they formally disappeared and were replaced by government delegates (*delegados del gobierno*). Secondly and in accordance with the importance of the aforementioned governors throughout the last century, we tackle a number of relevant questions, reflecting on the concepts of “State”, “Power” and “Administration” with the purpose of raising an exchange of ideas and a fruitful debate. Two of these questions can be advanced in this abstract: Did Civil Governors homogenize the Spanish provinces despite the differences among them? What was the meaning and consequences of the disappearance of Civil Governors in the frame of a decentralized State such as the Spanish one?

***The provincial division and the system of territorial entities of the Spanish State****LORENZO LÓPEZ TRIGAL*

This work makes an approximation of the territorial units system of the Spanish state, particularly the province, from a geographical-political perspective, starting with a terminological introduction of these entities (autonomous community or region, province, district and commune), then focusing on the provincial division and its problematic within territorial organization; the recent processes affecting the network of territorial communities; and the spatial effects of the demarcation of provincial boundaries and the choice of the provincial political capitals. We conclude the work with a comparative analysis of territorial organizations in European countries and future scenarios in Spain.

***Public Order and Civil Government. Barcelona in the first half of the 19<sup>th</sup> century****MANEL RISQUES CORBELLA*

Barcelona, throughout the 19<sup>th</sup> century, was a province with a high degree of social and political conflict, largely derived from its industrialization process, as a consequence of its intense political dynamism, based on the strength of political alternatives, but also of reformist options against the centralized State (decentralization, federalism and republicanism) that emerged during this period. This had a direct impact on the establishment of Civil Governments as new institutions of the liberal State, as defined in the Spanish Constitution of 1812, Article 324, that created the "Political Government" of the provinces and the "political chief" as the highest authority of these demarcations, concentrating various powers and functions, among which stands out the maintenance of public order. The specific situation of Barcelona, at this level, for reasons we explain in our work, resulted in a complex and particularly challenging management, unparalleled in the rest of the Spanish territory.



***From the kingdoms of Spain to the provinces of Spain, a historical dialectic still with no winners****JESÚS BURGUEÑO RIVERO*

The current situation of the Spanish territorial organization presents a hybrid nature, in which 17 autonomous communities (most of them, heir of ancient kingdoms) and 50 provinces (mostly created in 1833) coexist. The central Government maintains a strong affection for the province as a peripheral organization, reflected in the proposal for a judicial reform and in the transfer of powers from municipalities to the provinces. The Constitution was built on the provincial grounds and did not even recognize to the autonomous governments the ability to rule over provinces. In this local/regional dichotomy, the author advocates the simplification and the asymmetry, distinguishing communities without provinces (ie. without *diputaciones*) from the remaining ones, granting political leadership to the provinces that comprise them.

***The creation and evolution of a model of territorial administrative organization in France: from the French Revolution to the Third Republic****JEAN-PIERRE POUSSOU*

As a result of the development of the Cartesian spirit, 18<sup>th</sup> century France was marked by a spirit of rationality. Like other European countries, the kingdom of France was built over several centuries, so it was with great complexity that it corrected the methods and practices of the absolute monarchy. But at the level of the administrative system, as in the political, economic and social level, problems subsisted, to the point that, during the debates leading up to the meeting of the States-General in May 1789, Mirabeau did not hesitate to present the kingdom as “an inconstituted aggregate of disunited people”. During the reign of Louis XVI several reform projects emerged to harmonize and structure the territorial organization, and although none was materialized, they all had in common the desire to achieve a better management of the affairs of the Kingdom, restructuring the territorial organization in a rational manner. This work tries to understand the new French administrative-territorial structure of the 19<sup>th</sup> century, born of the revolutionary rupture of 1789, and that would establish a model later imitated in Spain and especially in Portugal.

***France, in search of its decentralization****BERNARD PACTEAU*

France has a reputation of enjoying a solid and stable administration. Its territorial organization dates back to the Napoleonic regime, based on principles of strong centralization. This organization still subsists in a general manner, but its reality has undergone constant changes, and even today profound changes are foreseen. Initially, there has been a real decentralization, implemented under the Third Republic, particularly with the communal law of 5 April 1884. In addition to the reduction of the control by prefects, the State Council has developed a careful judicial review against the so common local excesses. Since 1945, and especially in the last fifty years, the problem became quite different; it is less related with discipline and more with streamlining local administration, modernizing it and making it more effective to a society that expects better services. Decentralization has increased with the reduction of the supervision and control by the State; most of all, there has been a process of modernization through the redefinition of local structures, and a process of democratization through new forms of participation in local life.

***The civil and judicial organization from pre-unitary Italy to the laws of administrative and legislative unification of 1865****MAURIZIO VERNASSA*

Institutional history is, in a broad sense, both civil and political. It deals with the formation of the State; the political events indirectly related to the parliamentary system; the main laws and constitutional order. But it also covers issues relating to civil progress, the construction and breakdown of political parties or ministerial and parliamentary crises, establishing connections whenever possible to the conditions of society. These considerations are universally valid, but in the Italian context they assume especial characteristics as a result of the heterogeneity and uniqueness of the different institutional experiences that preceded and followed the formation of the Kingdom of Italy in 1861 (whose single common and continuous trait turned out to be the centralization of power). The panorama of the Italian pre-unification – the Cispadana and Cisalpine republics, Liguria, the Roman, Neapolitan and Italian (1802) republics, later turned into monarchies (1805), and finally, Sicily (1812) and Naples (1815) – is thus marked by disaggregation, by a variety of environmental, political and cultural conditions, and by multiple levels of social development, a reality that is reflected in the civil and legal organization of its territory, before and after the Italian unification.

***Territorial autonomy as political autonomy: the Italian model****LAURA RONCHETTI*

Starting from the political dimension of the territorial autonomy of Italy, expressed in its current Constitution, this study questions the gradual shift to a functionalist view of the territory that seems to marginalize the role of the democratic-representative principle. This seems to be due, on the one hand, to the internal contradictions inherent to the reform period (1999-2001) of Title V of the Italian Constitution and, on the other hand, to the new international and supranational system. With this goal, this paper is divided into five main parts: the original model; differences between regional autonomies; relations between the State and the autonomy and role of prefects at this level; the legal construction of Italian regionalism after 2001; and finally, the Europe of the Regions and fiscal restraint.



## CATÁLOGO DAS PUBLICAÇÕES DO CEPESE



### População e Sociedade

(Revista do CEPESE)  
21 números publicados  
Revista n.º 21  
*Relações Externas de Portugal*  
Conceição Meireles Pereira  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2013



### Colecção Economia e Sociedade

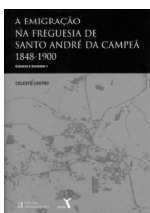
*A Indústria das Sedas em Trás-os-Montes (1835-1870)*  
Fernando de Sousa  
CEPESE, Ed. COSMOS  
2001



*A População Portuguesa no Século XIX*  
Teresa Rodrigues Veiga  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2004



*História da População Portuguesa*  
Teresa Rodrigues (coord.)  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2008



*A Emigração na Freguesia de Santo André da Campeã (1848-1900)*  
Celeste Castro  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2010



### Colecção Militarium Ordinum Analecta

17 números publicados  
Volume n.º 17  
*Comendas das Ordens Militares: perfil nacional e inserção internacional. Noudar e Vera Cruz de Marmelar*  
Luís Adão da Fonseca (coord.)  
CEPESE, 2013



### Colecção Os Portugueses no Mundo

*A Comunidade Lusitana em Joanesburgo*  
Paulo Bessa  
CEPESE, Fronteira do Caos  
2009



*Migrações e Desenvolvimento*  
Maria Ortelinda Barros Gonçalves  
CEPESE, Fronteira do Caos  
2009



*A Emigração Portuguesa para o Brasil e as Origens da Agência Abreu (1840)*  
Fernando de Sousa (coord.)  
CEPESE, Fronteira do Caos  
2009



*As Relações Portugal-Brasil no século XX*  
Fernando de Sousa; Paula Santos; Paulo Amorim (coord.)  
CEPESE, Fronteira do Caos  
2010



*Laços de Sangue. Privilégios e Intolerância à Imigração Portuguesa no Brasil.*  
José Sacchetta Ramos Mendes  
CEPESE, Fronteira do Caos  
2010



*O Investimento das Empresas Portuguesas no Brasil – Uma experiência de diplomacia económica?*  
Catarina Mendes Leal  
CEPESE, Fronteira do Caos  
2012



*A Emigração do Distrito do Porto para o Brasil (1930-1945)*  
Diogo Ferreira, Bruno Rodrigues,  
Paulo Amorim, Sílvia Braga  
CEPESE, 2012



**Economia e Instituições**  
*A Economia da Corrupção nas Sociedades Desenvolvidas Contemporâneas*  
Cristina de Abreu (coord.)  
CEPESE, Fronteira do Caos  
2011



**Relações Portugal-Espanha**  
*Relações Portugal-Espanha: Cooperação e Identidade*  
Conceição Meireles Pereira (coord.)  
CEPESE, FRAH  
2000



*Relações Portugal-Espanha: Uma História paralela, um destino comum?*  
Conceição Meireles Pereira (coord.)  
CEPESE, FRAH  
2002



*Relações Portugal-Espanha: O Vale do Douro no Âmbito das Regiões Europeias*  
Conceição Meireles Pereira (coord.)  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2006



*Migrações Ibéricas: Memória e Processos de Desenvolvimento*  
Poligonos, Revista de Geografia,  
n.º 20  
CEPESE, Universidades de León, Salamanca e Valladolid  
2010



**Douro e Real Companhia Velha**  
*Os Arquivos do Vinho em Gaia e Porto*  
Fernando de Sousa (coord.)  
CEPESE  
2000



*Os Arquivos da Vinha e do Vinho no Douro*  
Fernando de Sousa (coord.)  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2003



*O Vinho do Porto em Gaia & Companhia*  
Fernando de Sousa (coord.)  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2005



*O Brasil, o Douro e a Real Companhia Velha*  
Fernando de Sousa e Conceição Pereira  
CEPESE  
2008



*A Companhia e as Relações Económicas de Portugal com o Brasil, a Inglaterra e a Rússia*  
Fernando de Sousa (coord.)  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2008



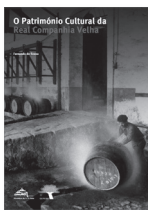
*A Rússia de Catarina a Grande vista pelos portugueses (1779-1781)*  
Fernando de Sousa (coord.)  
CEPESE  
2012



*O Arquivo da Companhia Geral da Agricultura das Vinhas do Alto Douro – Real Companhia Velha*  
Fernando de Sousa (coord.)  
CEPESE  
2003



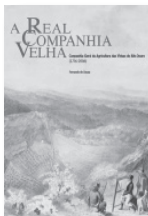
**Arte e Património**  
*Artistas e Artífices e a sua Mobilidade no Mundo de Expressão Portuguesa*  
Natália Marinho Ferreira-Alves (coord.)  
CEPESE  
2005



*O Património Cultural da Real Companhia Velha*  
Fernando de Sousa (coord.)  
CEPESE  
2004



*O Património Histórico-Cultural da região de Bragança-Zamora*  
Luís Alexandre Rodrigues (coord.)  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2005



*A Real Companhia Velha. Companhia Geral da Agricultura das Vinhas do Alto Douro (1756-2006)*  
Fernando de Sousa (coord.)  
CEPESE  
2006



*Francisco José Resende (1825-1893)*  
António Mourato  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2007



*Artistas e Artífices no Mundo de Expressão Portuguesa*  
Natália Marinho Ferreira-Alves  
(coord.)  
CEPESE  
2008



*A Encomenda. O Artista. A Obra.*  
Natália Marinho Ferreira-Alves  
(coord.)  
CEPESE  
2010



*Dicionário de Artistas e Artífices do Norte de Portugal*  
Natália Marinho Ferreira-Alves  
(coord.)  
CEPESE  
2008



*A Misericórdia de Vila Real e as Misericórdias no Mundo de Expressão Portuguesa*  
Natália Marinho Ferreira-Alves  
(coord.)  
CEPESE  
2011



*Espólio Fotográfico Português*  
Fernando de Sousa (coord.)  
CEPESE  
2008



*João Baptista Ribeiro, 1790-1868*  
António Mourato  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2011



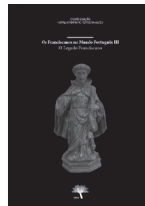
*O Património Cultural da região de Bragança-Zamora*  
Fernando de Sousa (coord.)  
CEPESE, Associação Ibérica dos Municípios Ribeirinhos do Douro  
2008



*Os Franciscanos no Mundo Português II. As Veneráveis Ordens Terceiras de São Francisco*  
Natália Marinho Ferreira-Alves  
(coord.)  
CEPESE  
2012

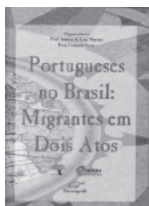


*Os Franciscanos no Mundo Português: Artistas e Obras I*  
Natália Marinho Ferreira-Alves  
(coord.)  
CEPESE  
2009



*Os Franciscanos no Mundo Português III. O Legado Franciscano*  
Natália Marinho Ferreira-Alves  
(coord.)  
CEPESE  
2013





**Emigração Portuguesa para o Brasil**

*Portugueses no Brasil: Migrantes em dois atos*  
Ismênia de Lima Martins e Fernando de Sousa (org.)  
CEPESE, FAPERJ  
2006



*Entre Mares. O Brasil dos portugueses*  
Fernando de Sousa; Nazaré Sarges; Izilda Matos; Otaviano Vieira; Cristina Cancela (org.)  
CEPESE, Editora Paka.Tatu  
2010



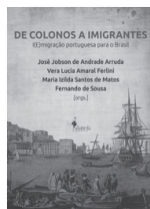
*A Emigração Portuguesa para o Brasil*  
Fernando de Sousa; Ismênia Martins; Conceição Meireles (coord.)  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2007



*Um Passaporte para a Terra Prometida*  
Fernando de Sousa, Ismênia Martins, Lená Menezes, Izilda Matos, Nazaré Sarges, Susana Silva (coord.)  
CEPESE, Fronteira do Caos  
2011



*Deslocamentos & Histórias: Os Portugueses*  
Izilda Matos; Fernando de Sousa; Alexandre Hecker (org.)  
CEPESE, EDUSC  
2008



*De Colonos a Imigrantes. (E)migração portuguesa para o Brasil*  
Fernando de Sousa (coord.)  
Alameda  
2013



*Os Novos Descobridores*  
Fernando de Sousa e Conceição Meireles Pereira (org.)  
CEPESE  
2008



**Relações Internacionais**

*Desafios da Democratização no Mundo Global*  
Maria Raquel Freire (coord.)  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2004



*Nas duas Margens: Os Portugueses no Brasil*  
Fernando de Sousa; Ismênia Martins; Izilda Matos (org.)  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2009



*A Instituição de Asilo na União Europeia*  
Teresa Cierco  
CEPESE, Almedina  
2010



*A Política Externa de Angola no Novo Contexto Internacional*  
José Francisco Pavia (coord.)  
CEPESE, Quid Juris?  
2011



*História da Indústria das Sedas em Trás-os-Montes*  
Fernando de Sousa  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2006



*Magrebe, Islamismo e a Relação Energética de Portugal*  
Catarina Mendes Leal  
CEPESE, Tribuna da História  
2011



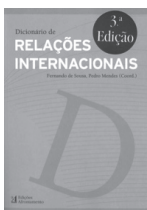
*A Morte na Região de Lisboa nos Princípios do Século XX*  
Fernando Augusto de Figueiredo  
CEPESE  
2006



*Portugal e a Europa. Factores de Afastamento e Aproximação da Política Externa Portuguesa (1970-1978)*  
Pedro Mendes  
CEPESE  
2012



*Os Presidentes da Câmara Municipal do Porto (1822-2009)*  
Fernando de Sousa (coord.)  
2 vols.  
CEPESE  
2009



*Dicionário de Relações Internacionais (3.ª edição)*  
Fernando de Sousa (coord.)  
Pedro Mendes (coord.)  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2014



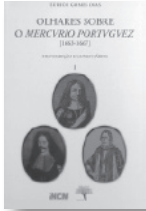
*Ibéria: Quinhentos/Quatrocentos. Duas décadas de Catedra. Homenagem a Luís Adão da Fonseca*  
Armando Luis de Carvalho Homem;  
José Augusto Pizarro;  
Paula Pinto Costa (ed.)  
CEPESE, Livraria Civilização  
2009



**Publicações autónomas**  
*Estudos e Ensaios em Homenagem a Eurico Figueiredo*  
Isabel Babo Lança (coord.)  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2005



*Moncorvo. Da Tradição à Modernidade*  
Fernando de Sousa (coord.)  
CEPESE, Edições Afrontamento  
2009



*Olhares sobre o Mercurio Portuguez, 1663-1667*  
2 vols.  
Eurico Gomes Dias (coord.)  
Imprensa Nacional - Casa da Moeda, CEPESE  
2010



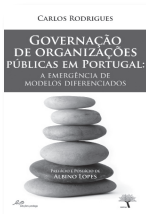
*Memórias de Bragança*  
Fernando de Sousa (coord.)  
CEPESE,  
Câmara Municipal de Bragança  
2012



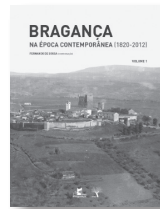
*A Santa Casa da Misericórdia de Vila Real. História e Património*  
Fernando de Sousa (coord.)  
Natália Marinho Ferreira-Alves (coord.)  
CEPESE  
2011



*Os Paços do Concelho do Porto*  
Fernando de Sousa (coord.)  
Joaquim Ferreira-Alves (coord.)  
CEPESE  
2012



*Governação de Organizações Públicas em Portugal: A Emergência de Modelos Diferenciados*  
Carlos Rodrigues  
CEPESE, Edições Pedagogo  
2011



*Bragança na Época Contemporânea (1820-2012)*  
Fernando de Sousa (coord.)  
CEPESE, Câmara Municipal de Bragança  
2013



*O Estado em Portugal (séculos XII-XVI)*  
Judite Gonçalves de Freitas  
CEPESE, Alêtheia Editores  
2011



*Portugal e os seus Imigrantes – Perfis Socioeconómicos no início do séc. XXI*  
Paulo Oliveira  
CEPESE  
2013



*Identidade Nacional. Entre o discurso e a prática*  
Maria de Fátima Amante (coord.)  
CEPESE, Fronteira do Caos  
2011



*Os Presidentes da Câmara Municipal do Porto (1822-2013)*  
Fernando de Sousa (coord.)  
CEPESE  
2013



*Entre Portugal e a Galiza  
(Sécs. XI a XVII). Um olhar  
peninsular sobre uma  
região histórica*  
Luís Adão da Fonseca (coord.)  
CEPESE, Fronteira do Caos  
2014



*Porto as a Tourism Destination*  
Alexandra Matos Ferreira  
(coord. et alii)  
CEPESE, Formalpress  
2014

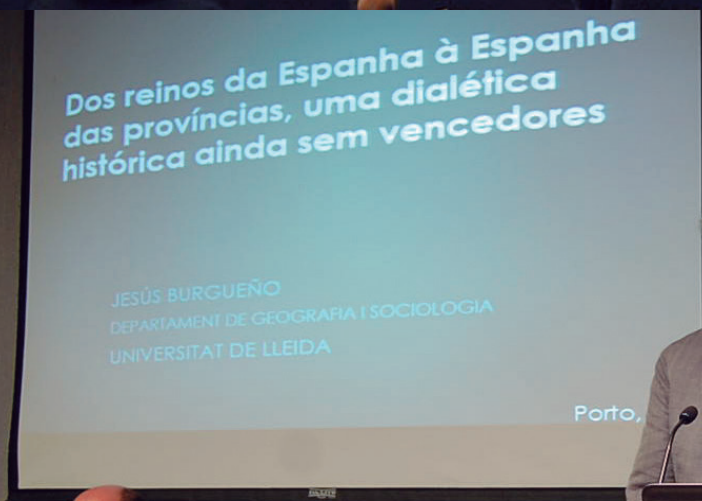
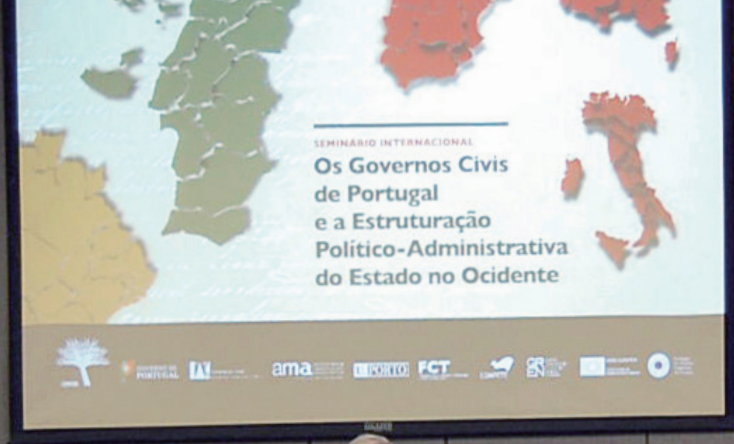


*Livro de Linhagens de Portugal*  
António Pestana de Vasconcelos  
CEPESE  
2014



















---

No âmbito do Projeto de Investigação *Os Governos Cívicos de Portugal. História, Memória e Cidadania*, que o CEPESE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade se encontra a desenvolver para o Ministério da Administração Interna (MAI), teve lugar um Seminário Internacional, em junho de 2014, com o objetivo de, por um lado, dar a conhecer os trabalhos que estão a ser desenvolvidos nos Arquivos dos Governos Cívicos por equipas do CEPESE, em ordem à sua inventariação, digitalização e futura disponibilização pelo MAI, e por outro lado, analisar a divisão administrativa e as competências e funções dos Governadores Cívicos e comparar a realidade nacional com as estruturas administrativas territoriais dos países da Europa do Sul e do Brasil.

De facto, o modelo de administração territorial francês acabou por ser adotado, embora com variantes nacionais, no século XIX, pela Espanha, pela Itália, pelo Brasil após a independência, influenciado por Portugal, e pelo nosso País a partir de 1832, com as prefeituras ou províncias, as quais, de 1835 em diante, deram origem aos Distritos e aos Governos Cívicos, que vieram até aos nossos dias.

Daí a razão de termos convidado para este Seminário investigadores dos países referidos, e não, por exemplo, de Inglaterra, uma vez que o sistema administrativo britânico, que vigora na maior parte dos países anglo-saxónicos, pela sua feição descentralizadora e pela sua unidade de jurisdição revela-se profundamente distinto do sistema francês, não tendo assumido particular influência em Portugal.

A presente obra reúne, assim, as comunicações apresentadas no referido Seminário, entretanto aprofundadas, melhoradas e sujeitas a *peer-review*, como é prática habitual nas publicações editadas pelo CEPESE, não obstante a elevada qualidade científica dos autores reunidos neste volume, a maior parte dos quais com extensas carreiras de investigação de mérito internacional, apresentando desta forma, no seu conjunto, uma perspetiva abrangente e uma dimensão comparativa das realidades em análise.

---

O **CEPESE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade** é uma Instituição de Utilidade Pública dedicada à investigação científica, fundada pela Universidade do Porto e pela Fundação Eng. António de Almeida, de vocação interuniversitária, que tem por missão desenvolver a investigação em História e nas Humanidades e Ciências Sociais em geral, através da execução de projetos científicos e da publicação e difusão dos respetivos resultados em livros, revistas nacionais e estrangeiras acreditadas e em plataformas digitais; promover e difundir a cultura científica na sociedade portuguesa, contribuindo, deste modo, para o desenvolvimento da sociedade de informação e comunicação; reforçar a presença portuguesa no mundo, através do estabelecimento de relações de cooperação com a comunidade científica internacional, dando particular importância aos países da Europa do Sul e aos Países de Língua Oficial Portuguesa; e formar e apoiar jovens investigadores, nomeadamente os que se encontram empenhados na preparação de teses de mestrado e doutoramento.

A sua investigação desenvolve-se nos mais diversos domínios da História, Património Cultural, Arte, Relações Internacionais, Economia Social, Psicologia e População e Prospetiva, apoiando a realização de estudos, propiciando o debate dos resultados da investigação em seminários e outros encontros científicos regulares e pluridisciplinares, e promovendo a sua publicação na sua revista *População e Sociedade*, nas suas coleções, *Economia e Sociedade*, *Os Portugueses no Mundo*, *Arte e Património* e *Militarium Ordinum Analecta*, e em edições autónomas, encontrando-se todas as publicações disponíveis graciosamente em formato digital, no portal [www.cepesepublicacoes.pt](http://www.cepesepublicacoes.pt).

**Fernando de Sousa** é professor catedrático da Universidade do Porto (1984) e coordenador científico do CEPESE.

