

# Príncipe de Viana

---

2014

Año LXXV Núm. 260



SEPARATA

**Los consejos provinciales y su documentación**  
El fondo documental del Consejo Provincial de Navarra  
(1845-1868)

**Diego Val Arnedo**

# PRÍNCIPE DE VIANA

## SUMARIO

### ARTE

#### **Juan Antonio Olañeta Molina**

La escultura de Echano y Sarbazan. Talleres, filiación y propuesta de interpretación de sus capiteles ..... 347

#### **Rebeca Madurga Contiente**

Joaquín Maya: un paradigma del músico decimonónico ..... 379

#### **Juan Cruz Resano López**

Piedra y plomo, metarrelato y distopía: significación de la evolución escultórica de Alfredo Sada ..... 411

### HISTORIA

#### *Medieval*

#### **Salvador Remírez Vallejo**

Martín López de Estella: un caballero navarro de la Orden del Temple perteneciente al linaje de los Azagra ..... 435

#### **Francisco Javier Baztán Moreno**

El señorío de Iriberry ..... 471

#### *Contemporánea*

#### **Carlos Santacara Sánchez**

Manuscritos ingleses sobre Navarra en 1813 ..... 501

#### **Gari López Albizu / Jesús María Osés Gorraiz**

*La Avalancha*. La realidad social a través de la prensa doctrinaria navarra ..... 551

#### **Víctor Manuel Arbeloa Muru**

De la Comisión Gestora a la Diputación Foral de Navarra (1931-1935) ..... 589

#### **Juan Carrasco**

La escritura de la historia a la luz y a la sombra de los congresos de la Sociedad de Estudios Históricos de Navarra (1986-2010) ..... 631

#### *Archivística*

#### **Juan José Martinena Ruiz**

Organización e inventarios del archivo de la Cámara de Comptos antes de la reordenación de 1786 ..... 645

<b>Félix Segura Urra</b>	
Fondos y colecciones personales y familiares en el Archivo Real y General de Navarra .....	665
<b>Peio J. Monteano Sorbet</b>	
Cuentas de los pueblos. El Real Consejo de Navarra y el gobierno local .....	701
<b>Diego Val Arnedo</b>	
Los consejos provinciales y su documentación. El fondo documental del Consejo Provincial de Navarra (1845-1868) .....	717
<b>M.<sup>a</sup> Carmen Munárriz Elizondo</b>	
Orígenes institucionales y fondo documental de la Delegación Provincial de Hacienda de Navarra .....	745



Año 75  
Número 260  
2014

# Los consejos provinciales y su documentación

## El fondo documental del Consejo Provincial de Navarra (1845-1868)

Diego VAL ARNEDO\*

### INTRODUCCIÓN

Desde el año 2010 el Archivo Real y General de Navarra (AGN) ha venido desarrollando una línea estratégica de trabajo archivístico destinada a prestar una atención especial a los fondos documentales públicos y privados correspondientes a la Edad Contemporánea. Las actuaciones realizadas en este marco han estado fundamentadas en el deseo de revertir el cierto eclipse que tanto la específica importancia, como la particular notoriedad social y académica que poseen los fondos documentales custodiados en el AGN correspondientes a edades anteriores (singularmente, pero no solo, el de la Cámara de Comptos o los de los Tribunales Reales), había provocado sobre los fondos contemporáneos.

Es en el marco de estas labores en que se ha abordado y completado el proyecto de identificación y organización de la documentación generada por el Consejo Provincial de Navarra; un trabajo archivístico que ha permitido la reconstrucción, así como la práctica recuperación de un fondo documental cuya disgregación, dispersión y subsunción en otros volúmenes documentales había impedido hasta ahora la consulta tanto a buena parte de la documentación que lo integra, como la propia comprensión y visualización de la verdadera naturaleza y papel que desempeñaron los consejos provinciales como auténticos órganos de la administración territorial del Estado liberal durante el periodo isabelino.

\* Técnico Superior de Archivos. Archivo Real y General de Navarra.

## 1. LOS CONSEJOS PROVINCIALES

### 1.1. Delimitación conceptual e historia institucional

Durante el primer tercio del siglo XX fueron numerosos los órganos de la administración territorial del Estado en las provincias (en su mayoría pertenecientes a la administración consultiva de carácter sectorial) que recibieron una denominación oficial en la que se incluían los términos *consejo provincial* seguidos y complementados por aquellos otros que evidenciaban la temática o el ámbito competencial concreto en el que dichos órganos actuaban. Ejemplos de ellos son, entre otros, los consejos provinciales de Agricultura y Ganadería (1907)<sup>1</sup>, los consejos provinciales de Industria y Comercio (1907)<sup>2</sup>, los consejos provinciales de Fomento (1910)<sup>3</sup>, los consejos provinciales de la Economía Nacional (1927)<sup>4</sup> o los consejos provinciales de Primera Enseñanza (1931)<sup>5</sup>.

Además, también recibieron el nombre de consejos provinciales (en este caso sin ningún añadido adicional en su denominación al margen del propio nombre de la provincia), las instituciones que, a modo de diputaciones extraordinarias de guerra, fueron creadas en 1936 y constituidas durante 1937 por el gobierno de la II República para sustituir a las diputaciones provinciales<sup>6</sup>.

Sin embargo, y a pesar de presentar ciertos rasgos concomitantes con sus homónimos del siglo XX, los consejos provinciales por antonomasia en la historia de la administración española (a veces también denominados con los nombres alternativos de consejos de provincia o consejos administrativos provinciales) fueron los creados con tal nombre por la Ley de 2 de abril de 1845 de Organización y Atribuciones de los Consejos Provinciales (LOACP) para servir inicialmente tanto de órganos asesores de los jefes políticos (después gobernadores civiles), como de tribunales administrativos provinciales.

Siguiendo lo pautado en la ley, presididos por el respectivo jefe político y compuestos también por varios consejeros vocales de nombramiento real, uno de los cuales actuando como vicepresidente, se establecieron<sup>7</sup> consejos provin-

<sup>1</sup> Creados por Real Decreto de 17 de mayo de 1907.

<sup>2</sup> Creados por el mismo real decreto que los consejos provinciales de Agricultura y Ganadería.

<sup>3</sup> Creados por Real Decreto de 7 de octubre de 1910.

<sup>4</sup> Creados por Real Decreto-Ley de 16 de febrero de 1927.

<sup>5</sup> Creados por Decreto de 9 de junio de 1931.

<sup>6</sup> El Decreto de 23 de diciembre de 1936 ordenó la sustitución de las diputaciones por los nuevos consejos en todas las provincias bajo control del Gobierno republicano con la excepción de Cataluña (territorio en el que las cuatro diputaciones provinciales habían llegado a desaparecer como tales tras la reinstauración de la Generalidad) y el caso particular de Aragón (en donde a pesar de que el Gobierno republicano controlaba la mitad del territorio, no lo hacía con ninguna de las tres capitales de provincia, lo que sumado al hecho de ser línea de frente aconsejó el establecimiento –más bien reconocimiento– de un único Consejo de Aragón que, de hecho, ya funcionaba desde meses antes con sede en Caspe bajo los auspicios de las organizaciones políticas y sindicales del Frente Popular). Así mismo, como excepción a la norma general y a consecuencia de las necesidades funcionales que imponía la situación de frente de guerra que se daba en el norte de la Península, se establecieron dos consejos interprovinciales, uno para Asturias y León, y otro para Santander, Palencia y Burgos.

<sup>7</sup> La instalación de los consejos tras la aprobación de la LOACP fue un proceso relativamente lento. Una Real Orden de 2 de julio de 1845 intentó acelerarlo instruyendo a los jefes políticos para que todos los consejos provinciales estuvieran constituidos como muy tarde para el 1 de agosto, sin embargo fueron varios los casos en que este plazo fue rebasado como es el caso del Consejo Provincial de Navarra, que no se constituyó hasta el 11 de agosto, o el Consejo Provincial de Canarias, que lo haría el 11 de septiembre.

ciales en las capitales de las entonces cuarenta y nueve provincias de la España metropolitana. No obstante, en 1861 el Gobierno de Leopoldo O'Donnell decidió extender (con algunas particularidades y con una distinta denominación pese a todo) este modelo institucional también a las provincias de Ultramar<sup>8</sup> y, en consecuencia, entre 1862 y 1863 fueron creados sendos «consejos de administración» en La Habana, Manila y San Juan, a los que adicionalmente se uniría de forma efímera un cuarto radicado en Santo Domingo durante el breve periodo de reanexión a la antigua metrópoli del sector oriental de la isla de La Española<sup>9</sup>.

Tras casi nueve años de existencia, los consejos provinciales sufrirían una primera supresión en 1854<sup>10</sup> en el contexto de los acontecimientos que dieron lugar al llamado Bienio Progresista, periodo en el que las competencias de los extinguidos consejos fueron asignadas a las diputaciones provinciales.

Recuperado el poder por los moderados en 1856<sup>11</sup> los consejos serían nuevamente reimplantados para prolongar desde ese momento su existencia hasta 1868 en que serían definitivamente suprimidos<sup>12</sup> tras el triunfo de la Revolución Septembrina.

## 1.2. Atribuciones competenciales

### a) *El modelo inicial de dualidad competencial*

El establecimiento por la LOACP de los consejos en las provincias, así como la creación por otra norma del mismo año de su correlato de ámbito nacional que suponía el Consejo Real<sup>13</sup>, supuso la introducción en España del esquema de órgano colegiado administrativo de corte napoleónico que, en lo que a administración territorial se refiere, venían representando en Francia desde hacía décadas los llamados *conseils de prefecture*, cuyo ejemplo fue tomado específicamente como modelo para el diseño y creación de los consejos provinciales.

En este sentido, la LOACP atribuyó a los consejos provinciales el mismo carácter bifronte con el que estaban dotados en Francia los mencionados consejos de prefectura<sup>14</sup>: por un lado eran tribunales administrativos para los asuntos contenciosos y, por otro, eran cuerpos consultivos de cuyos dictámenes

<sup>8</sup> Real Decreto de 4 de julio de 1861 sobre organización y atribuciones de los consejos de provincia de Ultramar.

<sup>9</sup> Los fondos documentales de estos cuatro consejos de administración de la entonces España ultramarina se conservan hoy en día en el Archivo Nacional de Cuba, los Archivos Nacionales de Filipinas, el Archivo General de Puerto Rico y el Archivo General de la Nación (República Dominicana) respectivamente.

<sup>10</sup> Real Decreto de 7 de agosto de 1854.

<sup>11</sup> Real Decreto de 16 de octubre de 1856.

<sup>12</sup> El Gobierno provisional salido de la Septembrina dispone la definitiva supresión de los consejos por el Decreto de 13 de octubre de 1868, sin embargo la mayoría de ellos ya habían sido disueltos por las distintas autoridades revolucionarias que habían tomado el poder en las distintas capitales.

<sup>13</sup> Por Ley de 16 de julio de 1845 se creó el Consejo Real que posteriormente por Real Decreto de 14 de julio de 1858 pasaría a recibir el nombre de Consejo de Estado.

<sup>14</sup> Ya el profesor Luis Fajardo Spínola trató específicamente el tema de la influencia del modelo de consejo prefectural francés en el diseño de los consejos provinciales españoles. L. Fajardo Spínola, «Los consejos provinciales», en *Estudios de Derecho administrativo canario V: el Consejo Provincial de Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, Cabildo Insular de Tenerife, 1971. Recientemente un nueva obra colectiva ha vuelto a tratar este tema por extenso. M. Chamocho Cantudo (dir.), *El nacimiento de la Justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Madrid, Dykinson, 2014.

se servían (potestativamente o por mandato expreso de la ley) los jefes políticos<sup>15</sup> en el despacho rutinario de los asuntos y expedientes gubernativos instruidos en los gobiernos políticos de las provincias.

Este doble papel competencial atribuido a los consejos provinciales fue expresión a su vez de dos de las más características líneas del programa político moderantista (claramente inspirado por otra parte en el doctrinarismo francés): el establecimiento en España de un sistema de justicia administrativa y la articulación de un modelo de administración territorial de cariz centralista. Es precisamente esta condición de los consejos como agentes de materialización de estos dos señeros proyectos políticos moderantistas lo que ocasionó el que, ya desde su propia creación, los consejos provinciales adquirieran en el imaginario político y social una intensa vinculación con el propio régimen moderantista isabelino que los había alumbrado; lo que explica, no ya el que no sobrevivieran al mismo cuando la Revolución Septembrina de 1868 lo derribó definitivamente, sino también el que ya en 1854, cuando los sucesos de la Vicalvarada dan lugar al Bienio Progresista, los consejos fueran fulminantemente suprimidos, para ser reimplantados con igual decisión en 1856 en cuanto los moderados recuperan el poder.

Así, en primer lugar y por lo que respecta al papel de los consejos como tribunales administrativos<sup>16</sup>, puede decirse que este trae causa de la asunción en España de esa concepción estricta y rigorista de la separación de poderes según la cual los tribunales de justicia no podían juzgar los asuntos concernientes a la Administración cuando estos, ante su combate por los particulares en ejercicio de la defensa de sus intereses, pasaban a ser contenciosos, toda vez que se entendía (según famosa expresión de la época) que esa labor de juzgar a la Administración implicaría, de hecho y como tal, «administrar» y, por lo tanto, la comisión de una invasión ilegítima del poder judicial en las atribuciones reservadas al ejecutivo. Una concepción esta claramente divergente del modelo defendido por el liberalismo británico (de mayor predicamento entre el liberalismo progresista español), donde la sustracción a los tribunales de justicia (mediante la creación de una justicia administrativa separada del poder judicial ordinario) de la capacidad de ventilar las demandas de los particulares contra la Administración no tenía fácil acomodo.

Esta concepción rigorista de la separación de poderes había dado lugar en Francia (en donde había empezado a ser perfilada a nivel práctico ya desde los tiempos de la Revolución) al modelo de justicia administrativa, primero mediante el llamado sistema de justicia retenida (en virtud del cual era la propia Administración, a través de los órganos jerárquicamente superiores, la encargada de enjuiciar sus propios actos cuando estos devenían en contencio-

<sup>15</sup> Por Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 las competencias de los jefes políticos serían refundidas con las de los intendentes provinciales de rentas en la nueva figura de los gobernadores de provincia o gobernadores civiles que pasarían de este modo a ser las máximas autoridades provinciales y de quienes los consejos provinciales pasarían a ser órganos asesores en su calidad de cuerpos consultivos.

<sup>16</sup> La introducción del sistema de justicia administrativa en España mediante la planta orgánica que constituían el Consejo Real y los consejos provinciales, así como su evolución posterior ya fue objeto de la atención de distintos administrativistas a mediados del siglo pasado en diversas aproximaciones acerca de los orígenes del recurso contencioso, y cuenta además con un completo estudio del profesor Fernández Torres. J. R. Fernández Torres, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Madrid, Civitas, 1998.

so) y después con la variante perfeccionada de aquel conocida como sistema de justicia delegada en el que la Administración enjuicia también sus propios actos, pero a través de órganos específicos dotados de cierto margen de autonomía o independencia funcional de la administración activa. La creación y conformación de los consejos de prefectura como tribunales administrativos de distrito y del Consejo de Estado como tribunal administrativo de apelación vendría a ser precisamente la definitiva cristalización orgánica del sistema de justicia administrativa francés.

En España esta interpretación estricta de la separación de poderes tendría que esperar hasta la segunda mitad de la década de 1830 para que desde el campo moderantista vieran la luz las primeras iniciativas legislativas<sup>17</sup> tendentes a materializarla en un verdadero sistema de justicia administrativa (retenida/delegada) a través del establecimiento de una planta de tribunales administrativos. La emergencia de Espartero como hombre fuerte del país a finales de esa década, con la correlativa posición de fuerza política adquirida por los sectores del liberalismo progresista, supuso quizá un freno a esas primeras iniciativas que, significativamente, solo consiguieron materializarse en 1845 (a través del establecimiento de la planta de tribunales administrativos que constituían los consejos provinciales y el Consejo Real) tras la llegada al poder de los moderados.

En segundo lugar, y por lo que se refiere a la condición atribuida a los consejos provinciales como cuerpos asesores y consultivos de los jefes políticos, hay que decir que resulta innegable la evidente concepción centralista de la administración territorial a la que responden, un modelo este que sería especialmente defendido por el moderantismo en oposición a aquel otro que, propugnado por sectores progresistas, apostaba por un sistema de administración territorial apoyado en las diputaciones provinciales<sup>18</sup>.

En este sentido, hay que señalar que ya desde la Constitución de 1812 el gobierno y administración de las provincias había quedado atribuido, por un lado, a unas autoridades políticas superiores nombradas por el rey (después denominadas como jefes políticos) y, por otro, a unas diputaciones provinciales de base electiva a las que les fueron atribuidas competencias de tipo económico-administrativo, amén de ser dotadas también con la fuerza moral de ser las representantes de los «intereses provinciales» y la cualidad de ser órganos de consulta para el jefe político, quien además las presidía.

Este esquema inicial era en realidad una traslación del modelo administrativo napoleónico que, en pos de la eficacia de la acción administrativa del Estado, conjugaba órganos unipersonales ejecutivos (el prefecto o el jefe político) con órganos colegiados asesores (los consejos de prefectura o las diputaciones). No obstante, ya avanzada la década de 1830, desde el campo doctrinal y político del moderantismo se empezó a ver con abierto rechazo la

<sup>17</sup> Proposición de ley de organización y atribuciones de los consejos de provincia presentada en el Congreso de los Diputados el 12 de noviembre de 1838. J. R. Fernández Torres, *Historia legal de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, Iustel, 2007, pp. 40-79.

<sup>18</sup> Una perspectiva normativa sobre el distinto papel concebido para las diputaciones provinciales en el esquema de Administración territorial del Estado liberal como reflejo del distinto punto de vista mantenido al respecto por progresistas y moderados puede encontrarse en E. Orduña Rebollo y L. Cosculluela Montaner, *Historia de la legislación de Régimen Local*, Madrid, Iustel, 2008.



significación política que habían adquirido las diputaciones como representantes de los intereses provinciales, unos intereses que, a causa precisamente de la propia concepción de las diputaciones como corporaciones electivas (siguiendo lineamientos de férreo sufragio censitario) no eran sino expresión de los de las distintas oligarquías locales que controlaban las provincias que, con frecuencia, no eran concordantes con los de las élites políticas que dominaban el gobierno nacional. Por ello, el recorte de las atribuciones asignadas a las diputaciones provinciales se convirtió rápidamente en uno de los elementos principales de la política moderantista en materia de administración territorial. La LOACP vendría a ser, por tanto, expresión destacada de la misma al disponer la sustracción a las diputaciones de esas funciones de órganos consultivos de los jefes políticos que inicialmente se les habían atribuido, y la asignación de las mismas a los nuevos consejos provinciales, cuyos miembros, al no ser escogidos en elecciones, sino designados directamente por el Gobierno, conferirían a estos órganos un buscado hálito de objetividad y carácter administrativo técnico, a la par que garantizaban de algún modo la consonancia entre los lineamientos de actuación y criterio de estos nuevos órganos con los intereses del Gobierno.

b) *La asunción de competencias ejecutivas por los consejos*

A pesar del referido modelo competencial bifronte que, a imagen y semejanza del que poseían los consejos de prefectura al otro lado de los Pirineos, había dibujado la LOACP para los consejos, esta dualidad sería tempranamente superada. Así, y aunque con demasiada frecuencia se ha tendido a desconocerlas o a subsumirlas en el marco de la actividad consultiva, es preciso resaltar que los consejos provinciales ejercieron un tercer grupo de competencias al margen de las desempeñadas en su calidad de tribunales administrativos y de consejos consultivos.

Ya la propia LOACP había dejado la puerta abierta a que fueran atribuidas a los consejos competencias diferentes a las explicitadas en la ley, y así su artículo 7 había dispuesto que los consejos «tendrán en los diferentes ramos de la administración la participación que las leyes especiales de los mismos, reales órdenes y reglamentos les señalen».

De este modo, con acomodo en ese artículo 7, diversas normas sectoriales irían progresivamente ampliando el elenco de materias sobre las que la LOACP había dispuesto que los consejos emitieran su dictamen<sup>19</sup>, incrementando de este modo la labor desempeñada por los consejos en sus funciones de consejo consultivo.

Sin embargo, la verdadera trascendencia del incremento competencial que para los consejos se produjo a través del artículo 7 de la LOACP reside en el

<sup>19</sup> A título meramente ilustrativo se pueden citar el Real Decreto de 7 de abril de 1848 sobre caminos vecinales, la Ley de 13 de julio de 1857 sobre imprenta o la Ley de 18 de marzo de 1846 sobre elecciones, normas todas ellas que respectivamente dispusieron la necesidad de que los jefes políticos o gobernadores recabaran el informe de los consejos provinciales para designar los caminos vecinales de segundo orden, para conceder la autorización de publicación a periódicos o para resolver las reclamaciones que se presentasen sobre inclusión en las listas del censo electoral.

hecho de que la normativa sectorial dictada con asiento en ese precepto no supuso únicamente ese referido ensanchamiento del ámbito competencial de los consejos en su calidad de órganos consultivos, sino que implicó también la atribución a los consejos de un conjunto de competencias gubernativas (algunas ejercidas hasta entonces por las diputaciones provinciales) que, lejos de ser meramente consultivas, eran funciones de plena administración ejecutiva (o de pura administración activa, en terminología de la época).

Entre este conjunto de competencias ejecutivas pueden citarse como de especial relevancia aquellas relativas a la aprobación de cuentas municipales que, originalmente atribuidas a las diputaciones, las distintas disposiciones normativas relativas a la administración local<sup>20</sup> otorgaron a los consejos provinciales. Así mismo, también puede aludirse a la muy temprana (realizada ya a fines de 1845) atribución a los consejos de las funciones que en materia de liquidación de suministros hechos a las unidades militares ejercían en ese momento las diputaciones<sup>21</sup>.

Sin embargo, de entre todas las normas sectoriales que atribuyeron competencias de administración ejecutiva a los consejos provinciales, la más relevante en función de la cantidad de trabajo, desvelos y eco social que para los consejos supuso su ejercicio fue el decreto-ley por el que se fijaba el contingente para el reemplazo de 1845 del ejército<sup>22</sup>, cuyo artículo 2 dispuso que a partir de entonces todas las competencias (muy numerosas y de especial relevancia) que la ley troncal vigente en materia de reclutamiento militar (la Ordenanza para el Reemplazo del Ejército de 2 de noviembre de 1837) asignaba a las diputaciones, pasaran a los consejos; precisando además de manera taxativa que el papel de aquellas en las operaciones de reemplazo se limitaría en lo sucesivo exclusivamente a hacer el reparto del cupo provincial de hombres entre los diferentes municipios de la provincia.

De hecho, y al margen de la ya referida proclividad general de los moderados a restringir el papel de las diputaciones en la administración territorial del Estado, lo acontecido a este respecto con el ramo competencial del reclutamiento militar es especialmente ilustrativo a la hora de evidenciar la profunda desconfianza que generaba en el gobierno moderado el que las diputaciones ejercieran competencias de administración territorial a causa de la plausible mayor permeabilidad (en función del aludido carácter político que habían adquirido a causa de su naturaleza electiva) que estas corporaciones pudieran presentar a influencias e intereses de carácter local que terminasen operando en desmedro de los intereses generales del Estado o que pudieran minar la objetividad que se pretendía buscar para el accionar de la Administración.

<sup>20</sup> Inauguradas por la Ley de 8 de enero de 1845 sobre Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, la cual estableció en su artículo 108 que las cuentas municipales del depositario fueran remitidas al jefe político para que fueran «ultimadas» por los consejos provinciales y que posteriormente terminarían atribuyendo como tal a los consejos provinciales la competencia sobre aprobación de cuentas municipales tal cual figura reconocida en el artículo 81 de la Ley de 25 de septiembre de 1863 sobre Gobierno y Administración de las Provincias (reformadora, entre otras normas, de la LOACP).

<sup>21</sup> Real Orden de 9 de diciembre de 1845 por la que se atribuyen a los consejos provinciales las competencias en materia de liquidación de suministros militares que la Real Orden de 26 de marzo de 1844 había atribuido previamente a las diputaciones.

<sup>22</sup> Decreto-Ley de 4 de octubre de 1846.

Así, y a pesar de que ya desde 1837 se disponía de una norma general reguladora de un modelo sistemático de ejecución de todas las operaciones de reclutamiento (la referida Ordenanza para el Reemplazo del Ejército de 1837), y a pesar también de que, tras siete largos años de guerra, desde 1839 se contaba con una situación de relativa calma militar en la mayor parte del territorio nacional, resulta sintomático comprobar cómo durante la primera parte de la década de 1840 las operaciones de reemplazo (dirigidas y supervisadas en ese momento por las diputaciones) se llevaban a cabo con notorios retrasos, con numerosos incumplimientos en la entrega de cupos de hombres y con irregularidades de todo tipo que hacían que, por ejemplo, para 1844 todavía no se hubiera completado la entrega en las cajas provinciales de quintos de muchos cupos municipales de dos y hasta tres años atrás. Por ello, no es nada irracional ver una relación entre este fenómeno de la evidente falta de eficacia de las diputaciones en la dirección de las operaciones de reclutamiento militar en esos años y la subsiguiente decisión de despojar a aquellas corporaciones de las competencias en esta materia y atribuírselas a los consejos.

De hecho, ya alguno de los escasos estudios realizados sobre el reclutamiento militar en el periodo isabelino<sup>23</sup> han puesto de manifiesto que la normalización de las operaciones de reclutamiento se empieza a producir precisamente a partir de que los consejos pasaron a ejercer las competencias de supervisión y control de las mismas.

### 1.3. Naturaleza y carácter institucional

La determinación del carácter que como órganos administrativos tuvieron los consejos provinciales resulta en cierta medida una cuestión complicada.

Entre otros elementos, la circunstancia de que los consejos estuvieran ubicados físicamente en los gobiernos políticos, así como que durante la mayor parte de su vida institucional estuvieran presididos por los gobernadores y tuvieran como secretarios a oficiales de los gobiernos políticos; el hecho de que sus gastos de funcionamiento fueran sufragados en cambio con cargo a los fondos provinciales que gestionaban las diputaciones (quienes además en el periodo final de existencia institucional de los consejos tenían la facultad de proponer una terna de candidatos para la selección de los consejeros vocales), así como el propio carácter heterogéneo de las competencias que los consejos ejercieron, han ocasionado el que se haya podido visualizar la actividad de los consejos bajo diferentes prismas y, consecuentemente, que haya sido factible hacerles acreedores de diferentes caracteres institucionales.

En relación a este último aspecto, resulta obligado referirse a la influencia que en la determinación del carácter de los consejos ha tenido la distinta aten-

<sup>23</sup> A este respecto, puede consultarse el completo estudio del profesor Jiménez Guerrero sobre el reclutamiento militar en la ciudad de Málaga durante el periodo isabelino en el que pone de manifiesto cómo la normalización del reclutamiento se empieza a producir precisamente a partir del reemplazo de 1845 –el primero del que se encargaron los consejos– (el autor, pese a todo, no alude como causa explicativa de este fenómeno de normalización de las operaciones de reclutamiento al hecho de que a partir de ese reemplazo la supervisión de las operaciones corriese a cargo del Consejo Provincial de Málaga, sino que lo atribuye a otras plausibles razones que, sin embargo, no tienen porqué no ser concurrentes con aquella). J. Jiménez Guerrero, *El reclutamiento militar en el siglo XIX. Las quintas en Málaga*, Málaga, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, 2001, pp. 208-209.

ción que han merecido las funciones desempeñadas por aquellos en materia de asuntos contenciosos (como tribunales administrativos), respecto de las llevadas a cabo en el despacho de asuntos gubernativos (bien como consejos consultivos, bien como órganos de administración ejecutiva).

A este respecto, hay que aludir primeramente al hecho de que tanto la LOACP, como la distinta normativa de desarrollo dictada posteriormente, regularon de manera diferente el modo de proceder de los consejos en el despacho de los asuntos contenciosos y en el de los gubernativos, dándose la circunstancia de que la regulación referente a los asuntos contenciosos recibió (más bien, y hasta cierto punto, exigió) una reglamentación bastante más detallada que la referente a los asuntos gubernativos (en los que la tramitación oral tuvo, además, un importante peso). Esto, unido a la circunstancia de que las funciones de los consejos en materia contenciosa tuvieran el carácter de novedosas, por cuanto suponían la implantación como tal en España de un sistema de justicia administrativa, contribuyó desde el principio a dotar a las actividades desempeñadas por los consejos como tribunales administrativos de una especial relevancia formal que, consecuentemente, eclipsó en buena parte el papel de los consejos en materia consultiva.

Posteriormente, el hecho de que la mayoría (y significativamente los primeros) de los estudios que prestaron atención a la figura institucional de los consejos provinciales fueran realizados por administrativistas e historiadores del derecho en relación a los antecedentes, caracteres y orígenes de la jurisdicción contencioso-administrativa, vendría a agrandar aún más esa notoriedad de la vertiente judicial de los consejos en detrimento de la ejercida como cuerpos consultivos, distorsionando así el peso real que unos y otros asuntos tuvieron en la labor diaria de los consejos.

Todo ello ha acabado por generar una imagen ciertamente inexacta del verdadero carácter orgánico y funcional que tuvieron estas instituciones, tendiéndose a considerar erróneamente que fueron por encima de todo tribunales administrativos, mientras que su papel en el despacho de asuntos gubernativos fue mucho más secundario.

Ya tempranamente los profesores Prats Català y De la Rosa advirtieron este fenómeno de minusvaloración de las labores de los consejos referentes a asuntos gubernativos y la injustificada sobrerrepresentación de las referentes a los asuntos contenciosos afirmando en sus brillantes, pero pocos conocidos estudios sobre el Consejo Provincial de Canarias<sup>24</sup>, que la labor desempeñada por los consejos como tribunales administrativos fue en realidad muy escasa y que, de hecho, constituyó la parte menos significativa de su actividad. De este modo, De la Rosa llama la atención sobre la relativa poca carga de trabajo (en forma de expedientes contenciosos) que tuvieron los consejos en su calidad de tribunales administrativos a causa de la lentitud en la tramitación de los pleitos contenciosos, de los desproporcionados obstáculos que la normativa imponía a los particulares para poder llegar la vía contenciosa, así como de la inexistencia en España de una temprana y

<sup>24</sup> J. Prats Català, «La realidad jurídica del Consejo Provincial de Canarias», en *Estudios de Derecho Administrativo...*, op. cit., pp. 94 y 127; y L. de la Rosa, «Noticias históricas del Consejo Provincial de Canarias», en *Estudios de Derecho administrativo...*, op. cit., p. 41.

prestigiosa doctrina del Consejo Real que la hiciera parangonable a la del Consejo de Estado francés y que contribuyera con ello al afianzamiento de la propia jurisdicción.

A una conclusión parecida llega también el profesor De Benito Fraile en su estudio sobre el Consejo Provincial de Madrid cuando constata que la labor del consejo madrileño en materia contenciosa fue claramente residual<sup>25</sup>.

No obstante, hay que tener presente pese a todo que las afirmaciones de los autores reseñados cuentan con el hándicap (del que los propios autores son plenamente conscientes)<sup>26</sup> de proceder de trabajos realizados a partir exclusivamente de la consulta de los libros de actas de los consejos, y no de la documentación en sí generada en el desempeño de sus actividades como tribunales administrativos (presuntamente no conservada, ni en el caso del consejo canario, ni en el del madrileño). En relación a este punto, ya el profesor Prats<sup>27</sup> planteó la duda razonable de que pudieran haber existido libros de actas específicos para asuntos contenciosos y que fuera esa la razón del silencio por él detectado en los libros de actas del Consejo Provincial de Canarias respecto a un amplio lapso temporal en el que no consiguió hallar ningún acuerdo tomado en relación a ningún expediente contencioso.

En este sentido, y aunque la reconstrucción del fondo documental del Consejo Provincial de Navarra ha dado cierta verosimilitud a esa hipótesis al haberse constatado que no siempre los libros de actas de sesiones recogían los acuerdos relativos a expedientes contenciosos (lo que podría hacer inexactos, por tanto, los datos sobre actividad como tribunales administrativos obtenidos a partir únicamente de los libros de actas), los datos extraídos de la propia documentación referente a los expedientes contenciosos del Consejo Provincial de Navarra (cuyo registro de expedientes contencioso-administrativos indica, por ejemplo, que apenas fueron ciento cincuenta los expedientes tramitados durante los veintidós años de vida institucional del Consejo), así como los datos parciales que se conocen sobre la actividad como tribunal administrativo del Consejo Provincial de Valencia<sup>28</sup> (que totalizan apenas una treintena de expedientes durante los ocho primeros años de vida del consejo provincial valenciano), no parecen desvirtuar en lo esencial esa afirmación de que las funciones ejercidas por los consejos provinciales como tribunales administrativos fueron destacada y marcadamente tangenciales en el panorama global de su actividad.

Y si distorsionante a efectos de la apropiada caracterización institucional de los consejos ha sido esa errónea sobrestimación de las labores ejercidas como tribunales administrativos, algo similar se puede decir de la minusvaloración que han sufrido las funciones desempeñadas por los consejos respecto

<sup>25</sup> B. de Benito Fraile, «El Consejo Provincial de Madrid (1852-1853)», *Foro, Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, 6, 2007, p. 157.

<sup>26</sup> El profesor De Benito ya aludía las dificultades que entraña el obtener información precisa sobre la actividad del consejo en materia contenciosa a partir de la consulta únicamente de los libros de actas (en su caso, del único que ha subsistido del consejo madrileño). B. de Benito Fraile, «El Consejo Provincial...», *op. cit.*, pp. 152-153.

<sup>27</sup> J. Prats Catalá, «La realidad jurídica...», *op. cit.*, pp. 128-129.

<sup>28</sup> F. A. Martínez Gallego, «Una jurisdicción de privanza. El Consejo Provincial», en M. Chust, *Historia de la Diputación de Valencia*, Valencia, Diputación Provincial de Valencia, 1995.

de los asuntos gubernativos que, en el caso específico de las referidas a competencias gubernativas de tipo ejecutivo asumidas a través de la normativa sectorial, han sido total o parcialmente desconocidas por buena parte de los trabajos que se han aproximado a la naturaleza de estas instituciones.

Este fenómeno de minusvaloración de las competencias gubernativas resulta especialmente paradigmático en el caso concreto de las competencias en materia de reclutamiento toda vez que, cuando no se ha obviado o desconocido directamente su ejercicio por los consejos durante el periodo isabelino, estas han sido subestimadas y referidas como si únicamente hubieran consistido en la resolución de las reclamaciones que los mozos formulaban contra las operaciones de reclutamiento realizadas por los ayuntamientos (singularmente contra la operación de declaración de soldados); cuando lo cierto es que lejos de limitarse a resolver esas reclamaciones, los consejos llevaban a cabo tanto la supervisión y control de las operaciones municipales de reemplazo (dictando circulares normativas, imponiendo sanciones a los alcaldes y comisionados municipales, contestando las consultas —o remitiéndolas al Consejo Real— que, los ayuntamientos les elevaban sobre las dudas de interpretación acerca de la normativa de reclutamiento, resolviendo los conflictos de competencia sobre alistamiento de un mismo mozo por varios municipios, etc.), como la propia gestión administrativa de la entrega en las cajas de quintos de los cupos municipales de hombres, función esta última de especial importancia y que, en estrecho contacto con los órganos de la administración militar, englobaba las funciones anejas a la entrega relativas a la resolución de las reclamaciones de exención o exclusión del servicio militar, la concesión del plázet a la presentación de sustitutos, la tramitación de los expedientes de prófugos, etc.).

De hecho, atendiendo precisamente a la particular importancia, relevancia, así como al especial y destacado volumen de trabajo que revistieron e implicaron para los consejos provinciales el ejercicio de este conjunto de competencias gubernativas de administración ejecutiva (reclutamiento, aprobación de cuentas municipales, liquidación de suministros militares, etc.) no cabe sino afirmar que, aún admitiendo indudables peculiaridades en lo que a su caracterización institucional y competencial se refiere, los consejos provinciales fueron, ante todo y por encima de todo, órganos protagónicos de la administración territorial del Estado en las provincias, siendo incluso que, significativamente, sería atribuida a los vicepresidentes de los consejos la facultad de suplir a los jefes políticos (máxima autoridad territorial del Estado) cuando estos últimos se ausentaran de la provincia<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Ley de 2 de abril de 1845 para el gobierno de las provincias, art. 3. La significación de esta previsión normativa en relación al carácter de los consejos provinciales como órganos de la administración territorial del Estado erigidos en clara oposición y merma competencial de las diputaciones, se expresa claramente (más allá del mero formulismo retórico) en la aplicación que de este precepto se hizo en 1858 en Navarra cuando el gobernador Gregorio Pesquera, teniendo que ausentarse en Navarra por orden del Gobierno (presumiblemente para recibir su cese), dictó una circular por la que, en cumplimiento de lo previsto en el ordenamiento jurídico procedía a entregar el «mando de la provincia» al vicepresidente del Consejo Provincial de Navarra Francisco Borja Vidarte. *Boletín Oficial de la Provincia de Navarra*, n.º 114, 22 de septiembre de 1858.

## 2. LOS FONDOS DOCUMENTALES DE LOS CONSEJOS PROVINCIALES

### 2.1. El destino de la documentación de los consejos tras su supresión

Suprimidos los consejos en 1868, la mayor parte de su documentación ingresó en los archivos de las diputaciones provinciales (ADP) y es en estas últimas instituciones archivísticas en las que se conservan en la actualidad la mayoría de los que han subsistido.

Tradicionalmente se ha apuntado como explicación de este destino de la documentación de los consejos el hecho de que las competencias ejercidas por estos pasaran a las diputaciones en el momento de la supresión de aquellos. Sin embargo, no parece haber sido esa la única razón. Así, hay que señalar que, a diferencia de lo ocurrido durante la primera supresión de los consejos en 1854 (ocasión en que, efectivamente, todas las competencias ejercidas por los consejos pasaron a las diputaciones), cuando en 1868 se produjo su segunda y definitiva supresión solo una parte de ellas fueron atribuidas a las diputaciones, siendo por ejemplo que las competencias sobre asuntos contenciosos pasaron a las audiencias territoriales (solo en 1875, las diputaciones, a través de las comisiones provinciales en ellas radicadas, pasaron a desempeñar estas competencias). Sin embargo, pese a ello, no parece que la documentación de los consejos relativa a materia contenciosa fuera desgajada en ningún momento del resto y entregada a las audiencias y que desde allí regresase en 1875 a las diputaciones, sino que lo que parece sugerir la propia documentación<sup>30</sup> es que los fondos de los consejos fueron entregados a las diputaciones de modo íntegro desde un principio, sin que el hecho de que estas no heredaran todas las competencias de los consejos supusiera inconveniente alguno, ni determinase el reparto de la documentación con otras instituciones como las audiencias.

Por ello, cabe considerar también otras razones que pueden explicar el que los fondos documentales de los consejos acabaran ingresando en los ADP. En este sentido, resulta inexcusable referirse al paulatino incremento de la vinculación entre consejos y diputaciones que se produjo en la fase final de la existencia de aquellos. En un principio, la relación entre ambas instituciones casi se había limitado a la obligación que la LOACP impuso a las diputaciones de abonar con cargo a los fondos provinciales los sueldos y gastos de funcionamiento de los consejos. Sin embargo, a partir de 1863 la vinculación funcional entre unas y otras instituciones se intensificará con motivo de las reformas introducidas en relación a los consejos provinciales por la Ley de Gobierno y Administración de las Provincias (LGAP) que implicaron, por un lado, el que durante parte de esta última fase de existencia de los consejos las diputaciones participasen

<sup>30</sup> A ello invita a pensar en el caso del fondo documental del Consejo Provincial de Navarra el que el libro de registro de expedientes contenciosos tramitados por el Consejo fuera reutilizado a partir de 1875 por la Diputación para consignar en él también los datos de los expedientes contenciosos incoados ante la Comisión Provincial, pero que, significativamente, no refleje ninguna anotación correspondiente al período 1868-1875 en el que la competencia en materia contenciosa correspondió a la Audiencia Territorial de Pamplona. A ello se une el hecho de existir constancia documental de que ya el 21 de octubre de 1868, la Diputación procedió a remitir a la Audiencia exclusivamente el único expediente contencioso que pendía ante el Consejo al momento de su supresión (reteniendo, por tanto, la Diputación el resto de la documentación). AGN, DFN, caja 1988.

en la elección de los consejeros que, a pesar de seguir siendo nombrados por el Gobierno, lo eran a partir de una terna escogida por aquellas; y que, por otro, supusieron también que entre 1863 y 1866 los consejos no tuvieran secretarios propios, sino que fueran precisamente los secretarios de las diputaciones los que se encargaran también de las labores de secretaría de los consejos<sup>31</sup>. Una mayor vinculación esta que aún fue más intensa en las provincias en las que los gobiernos civiles (en los que estaban ubicados físicamente los consejos provinciales) y las diputaciones compartían un mismo edificio como sede.

Una y otra razón, unidas al propio ánimo «provincialista» y, por lo tanto, favorable al realce del papel de las diputaciones, del que hicieron gala los factores políticos triunfadores de la Septembrina, contribuyeron muy probablemente a que al momento de suprimirse los consejos nadie esperara que su documentación tuviera otro destino que no fuera el quedar en poder de las diputaciones para que, acto seguido, estas la anexaran a sus propios fondos documentales hasta llegar a nuestros días.

## 2.2. La situación actual de la documentación de los consejos provinciales

La presencia de la documentación de los consejos provinciales en los ADP fue objeto inicialmente, desde el punto de vista archivístico de alguna constatación aislada en relación a diversos archivos<sup>32</sup> que dieron lugar posteriormente a una primera panorámica general a partir de la actividad del Grupo de Trabajo de Archiveros de Diputación Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares, labor cristalizada en 2006 en la publicación, bajo el formato tradicional de guía de archivo, pero con una estructura descriptiva normalizada inspirada en la Norma ISAD(G), de la *Guía de los archivos de las diputaciones provinciales, forales, cabildos y consejos insulares*<sup>33</sup>.

Esta publicación, concebida como herramienta divulgativa y organizativa en relación a los fondos documentales conservados en los ADP y en los archivos de las instituciones locales insulares, además de ofrecer la información específica de cada uno de los diferentes archivos, incluyó también un índice que, a modo de resumen de la información contenida en la guía y con un patrón de cuadro sinóptico, reflejaba los fondos conservados en cada uno de los distintos archivos. En el caso de los fondos de los consejos provinciales, el índice totalizó dieciocho fondos conservados en los archivos de la guía.

En fecha más reciente, Plácido Ballesteros San José y José Ramón Rodríguez Clavel en una monografía sobre los archivos de las diputaciones<sup>34</sup>, tras resaltar el verdadero carácter de archivos multifondos que poseen los ADP, reseñan para el caso concreto de los fondos de los consejos provinciales el

<sup>31</sup> Ley de 25 de septiembre de 1863, sobre Gobierno y Administración de las Provincias, art. 47.

<sup>32</sup> I. Garau Llompart, «El Consejo Provincial de Baleares», en J. R. Rodríguez Clavel (coord.), *Los archivos de las diputaciones provinciales. Propuesta de clasificación de fondos documentales*, Toledo, Anabad Castilla-La Mancha, 2002, pp. 270-276.

<sup>33</sup> Grupo de Trabajo de Archiveros de Diputación Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares, *Guía de los archivos de las diputaciones provinciales, forales y de los consejos y cabildos insulares de España*, Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Diputación de Cádiz, 2006, pp. 495-500.

<sup>34</sup> P. Ballesteros San José y J. R. Rodríguez Clavel, *Los archivos de las diputaciones provinciales. Qué son y cómo se tratan*, Gijón, Trea, 2010, p. 38.



mismo número de dieciocho fondos conservados (quizá por haber tomado los datos de la propia guía de 2006).

Una asunción irreflexiva de esta cifra de dieciocho como la cantidad de fondos de consejos que han subsistido podría llevar a la errónea conclusión de que, por desgracia, no ha pervivido documentación ni de la mitad de los cuarenta y nueve consejos que existieron (lo que afortunadamente no es cierto), por ello hay que precisar a qué responde realmente ese número de dieciocho.

Así, es preciso señalar primeramente que, a pesar de que la entrega de la documentación de los consejos provinciales a las diputaciones y el subsiguiente ingreso de la misma en los ADP al momento de la supresión de aquellos fue la norma general, muy diversas razones han hecho que no en todos los casos hayan terminado siendo efectivamente los ADP los custodios últimos de la documentación de los consejos. Así, cuestiones relativas a la sucesión institucional entre diputaciones y administraciones de comunidades autónomas uniprovinciales (que han supuesto, por ejemplo, que archivos autonómicos hayan sustituido o englobado a los respectivos ADP), episodios de colaboración interadministrativa en materia archivística (derivada a veces de la falta de recursos o espacio de algún ADP que ha motivado transferencias de documentación en depósito a otros archivos) o incluso complicadas y fortuitas odiseas archivísticas de la propia documentación de los consejos, han hecho que en algunos casos estos fondos no se hayan conservado en los ADP, sino que hayan acabado ingresando en archivos de titularidad estatal<sup>35</sup> o autonómica<sup>36</sup>. A ello hay que sumar, además, los casos de los fondos de los consejos provinciales de los archipiélagos balear y canario, custodiados en archivos cuya titularidad corresponde a las instituciones locales insulares<sup>37</sup>. Por ello, en el dato de dieciocho ofrecido en la guía de 2006 no pudo, por ejemplo, computarse a aquellos fondos de consejos conservados en los archivos histórico-provinciales (AHP), archivos que escapaban del alcance y los objetivos tanto de la guía, como del grupo de trabajo de archiveros que con su labor la posibilitó.

Sin embargo, la razón fundamental que impide tomar el número de dieciocho como la cantidad real de fondos de consejos provinciales que han logrado subsistir radica en el hecho de que la guía fue elaborada a partir precisamente de la información suministrada por los distintos archivos mediante un modelo normalizado de ficha de recogida de datos. De esta manera, al ser unos cuantos los ADP que conservan documentación de consejos provinciales, pero que no la tienen identificada como fondos independientes, sino que han preferido tratarla como parte integrante de los fondos documentales de otras instituciones (generalmente, aunque no solo, de los de las diputaciones

<sup>35</sup> Casos por ejemplo del Archivo Histórico Provincial de La Rioja (AHPLR) que custodia un pequeño resto del fondo del Consejo Provincial de Logroño, o del Archivo Histórico Provincial de Girona (AHG) que conserva a su vez, previa transferencia del respectivo ADP, el fondo del Consejo Provincial de Gerona.

<sup>36</sup> Como el Archivo Regional de la Comunidad de Madrid (ARCM), que conserva lo poco que ha sobrevivido del fondo del Consejo Provincial de Madrid, o del Archivo General de la Región de Murcia (AGRM), que custodia a su vez el fondo del Consejo Provincial de Murcia.

<sup>37</sup> El fondo del Consejo Provincial de Baleares se conserva en el Archivo General del Consell de Mallorca en tanto que el del Consejo Provincial de Canarias es custodiado en el Archivo del Cabildo Insular de Tenerife.

provinciales respectivas)<sup>38</sup>, es obvio que el índice de la guía no pudo contabilizar a esta documentación de consejos no identificada como fondo independiente. A ello que hay que unir además los casos en que la documentación de los consejos se conserva físicamente, pero que, por no estar identificada y descrita con el nivel de detalle óptimo o sencillamente por estar todavía pendiente de tratamiento archivístico, no se tiene constancia de ella o sus datos no pueden recuperarse mediante instrumentos de descripción.

Asumiendo estos condicionantes, a partir de la consulta de la documentación de distintos archivos y de sus instrumentos de descripción y difusión, así como mediante la revisión pormenorizada de la bibliografía generada en relación a los fondos documentales custodiados tanto en los ADP, como en los AHP y los archivos autonómicos, han podido obtenerse datos que dibujan un panorama bastante más halagüeño en relación a la pervivencia de la documentación de los consejos provinciales y que permiten afirmar la existencia en distintos archivos de documentación correspondiente a, por lo menos, cuarenta y dos consejos.

En diecisiete casos se trata de documentación identificada como fondo documental independiente<sup>39</sup>, en tanto que en otros veinticuatro la documentación se encuentra subsumida o incluida como sección de otros fondos (de los de las diputaciones provinciales y de una comisión mixta de reclutamiento).

Así las cosas, únicamente serían siete los consejos provinciales de los que no se tiene constancia de que haya pervivido documentación. Sin embargo, este número debe ser tomado con mucha cautela, toda vez que de estos siete casos solo en cuatro se tiene una razonable certidumbre como para poder afirmar con cierta seguridad que efectivamente la documentación de esos consejos no ha sobrevivido.

En el caso de la documentación del Consejo Provincial de Teruel, se la supone destruida en 1937 (junto con el resto de la obrante en ese momento en el Archivo Provincial) cuando se produjo la voladura del palacio de la diputación en el contexto de la Batalla de Teruel. La inexistencia de la del Consejo Provincial de Cuenca parece deberse a su vez a los daños que la capital conquense sufrió con motivo de su toma por las fuerzas carlistas en 1874. Por último, en los casos de la documentación de los consejos de Málaga y Sevilla su pérdida parece más o menos acreditada en los incendios que afectaron en 1906 y 1922 al malagueño Palacio de la Aduana y al Convento de San Pablo de Sevilla (sedes respectivas tanto de las diputaciones como de los gobiernos civiles de esas dos provincias).

Por ello, no sería nada extraño ni descartable que, según vayan avanzando los trabajos de descripción y organización en los distintos archivos o incluso

<sup>38</sup> Los propios autores de la guía ya llamaban acertadamente la atención sobre la ocurrencia de este fenómeno con varios de los fondos conservados en los ADP aludiendo específicamente al hecho de que en algunos casos la documentación de los consejos provinciales se encuentra identificada como fondo independiente y que, en otros, forma parte de los fondos de las diputaciones. Grupo de Trabajo de Archiveros de Diputación Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares, *Guía de los archivos...*, *op. cit.*, pp. 35-36.

<sup>39</sup> Estos diecisiete coinciden con los consignados en la guía de 2006. La guía incluyó como decimotercero fondo al del Consejo Provincial de Zaragoza, a pesar de que, en puridad y según los instrumentos de descripción publicados por el ADP de Zaragoza, su documentación forma parte del fondo documental de la respectiva diputación. B. Ferrer Plou y A. Sánchez Lecha, *Guía del Archivo de la Diputación Provincial de Zaragoza*, Zaragoza, Diputación Provincial, 2000, pp. 131-162.

quizá gracias también a algún providencial nuevo hallazgo, estos siete casos de documentación de consejos que no se ha conservado puedan reducirse aún más.

En cualquier caso, hay que tener presente que, a pesar de ser al menos cuarenta y dos el número de consejos de los que ha subsistido documentación, el volumen conservado de cada uno de ellos es tremendamente heterogéneo, siendo que en algunos casos se ha conservado la mayoría de la documentación que los consejos produjeron (y, en consecuencia, los fondos conservados son relativamente voluminosos y ocupan decenas de cajas), en tanto que en otros apenas sí han subsistido un puñado de expedientes o documentos sueltos (con frecuencia despistados entre la documentación de otros fondos).

Sea como fuere, y tal y como suele ser habitual en el caso de fondos producidos por organismos colegiados, el hecho de que soliera ser documentación bajo responsabilidad directa del secretario, así como la especial protección de tipo físico e incluso moral que suele otorgarle a un documento el hecho de estar encuadrado, ha determinado que los libros de actas de sesiones del pleno sean la serie documental que se ha conservado en más fondos de consejos, sobreviviendo a veces la serie completa, en tanto que en otras únicamente un libro<sup>40</sup>.

### 3. EL FONDO DOCUMENTAL DEL CONSEJO PROVINCIAL DE NAVARRA

#### 3.1. Historia archivística

La documentación del Consejo Provincial de Navarra siguió lineamientos de historia archivística similares a la de los demás consejos.

Así, cuando en 1854 fue decretada la primera supresión de los consejos provinciales y dispuesta la transferencia de todas sus funciones a las diputaciones, la documentación del Consejo Provincial de Navarra fue puesta en poder de la Diputación. Tal hecho queda acreditado al conservarse incluso un *Inventario de expedientes, libros y otros documentos* confeccionado en el Gobierno de Provincia / Gobierno Civil (en donde radicaba la sede del Consejo y, por tanto, su documentación) para servir de hoja de entrega de la documentación a la Diputación. Un documento este que se reutilizaría a su vez en 1856 para consignar en él la diligencia de devolución de la documentación por parte de la Diputación al reimplantado Consejo<sup>41</sup>.

A su vez, en 1868, y antes incluso de que el nuevo gobierno provisional salido de la Septembrina decretase el 7 de octubre la definitiva supresión de los consejos, la junta revolucionaria que había tomado el poder en Pamplona adoptando el nombre de Junta Suprema de Gobierno de Navarra decretó el día 30 de septiembre la supresión del Consejo Provincial de Navarra, ante lo que el propio Consejo acordó prudentemente disolverse en la que sería su última sesión<sup>42</sup>. Al día siguiente, y en una sucesión acelerada de acontecimien-

<sup>40</sup> Caso de los fondos de los consejos provinciales de Madrid y Logroño, de los que solo ha pervivido respectivamente un único libro de actas de sesiones del pleno.

<sup>41</sup> AGN, CPN, caja 2/6.

<sup>42</sup> *Ibid.*, caja 2/1, sesión de 30 de septiembre de 1868.

tos, el gobernador ordenó al presidente del disuelto Consejo que entregara a la Diputación «las llaves, documentos y cuantos enseres» radicaban en las oficinas del Consejo, instruyendo a la corporación foral para que los remitiera «a las autoridades y corporaciones que correspondan»<sup>43</sup>. El presidente del Consejo, cumpliendo con rapidez lo ordenado por el gobernador, procedió ya el día 2 de octubre a solicitar de la Diputación la designación de una persona que se hiciese cargo de los mencionados enseres y documentos. No se sabe exactamente cuándo se produjo la entrega de la documentación, al no tenerse noticia de la existencia o pervivencia de un inventario similar al realizado en 1854. No obstante, no parece que la Diputación tardara mucho en designar al responsable para llevar a cabo la transferencia y hacerse con la documentación del Consejo, y de hecho hay constancia de que el día 7 de octubre la Diputación dispuso ya la creación en su estructura orgánica de un negociado que se ocupase de los «asuntos del suprimido consejo provincial»; dándose la relativa paradoja de que para ese momento en que la Diputación decide crear ese negociado para tramitar los asuntos anteriormente despachados por el Consejo, todavía el gobierno provisional salido de la Septembrina no había dictado la normativa que asignaba las distintas competencias de los consejos a las autoridades que las tenían atribuidas antes de la creación de estos en 1845<sup>44</sup>.

No sabemos en qué condiciones pasó a estar la documentación del Consejo una vez que la Diputación se hizo cargo de ella, sin embargo el estado que presentaba antes de procederse a su identificación y organización parece sugerir que no tardó mucho en ser dispersada (de manera sistemática o en función del uso administrativo que pudo hacerse de ella) por las distintas oficinas de la Diputación hasta ser subsumida, disgregada y mezclada terriblemente con la propia documentación de la corporación foral.

Es en ese estado de disgregación y confusión en el que una parte de la documentación del Consejo ingresó en la década de 1980 en el entonces Archivo Administrativo de Navarra (actual Archivo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra –AACFN–)<sup>45</sup> cuando la documentación de la Diputación fue trasferida allí, mientras que la parte restante permaneció sin identificar en la vieja sede del AGN en los jardines del Palacio de Navarra.

Sería ya en la década de 1990 cuando se llevarían a cabo en el AACFN unos primeros trabajos de organización y descripción general<sup>46</sup>, a nivel de unidad de instalación, con el fondo documental de la Diputación, en el desarrollo de los cuales se identificó y describió una pequeña parte de la documentación del Consejo subsumida en él. Muy probablemente, cuando en el curso de aquellos trabajos se topó con esa pequeña parte de la documentación del Consejo y se procedió a identificarla, ya se tomó conciencia de que dicha institución no había sido un órgano de la Diputación. De este modo, y aunque el carácter de aquellos primeros trabajos de organización era el de un primer tratamiento

<sup>43</sup> AGN, DFN, L. 419, sesión de 2 de octubre de 1868.

<sup>44</sup> Decreto de 13 de octubre de 1868.

<sup>45</sup> Con la documentación en el AACFN el profesor Miranda Rubio pudo consultar al menos una parte de los libros de actas y basar en ellos un primer trabajo sobre el Consejo Provincial de Navarra y sus relaciones con la Diputación Foral. F. Miranda Rubio, «El Consejo Provincial de Navarra», *Príncipe de Viana*, Anejo 9, *Primer Congreso General de Historia de Navarra*, 1988, pp. 409-420.

<sup>46</sup> Trabajos realizados en sucesivas fases por la empresa Scriptorum S. L.

general a nivel de unidad de instalación del voluminoso fondo documental de la Diputación Foral y Provincial de Navarra y no una organización y descripción minuciosa y sistemática a nivel de documento, el convencimiento de que el Consejo no había sido un órgano de la Diputación hizo que esa documentación, aun dejándose encuadrada dentro del fondo de esta última institución, fuera clasificada bajo el calificador «Relaciones con el Gobierno», claramente evidenciador en cierta medida de la naturaleza institucional del Consejo como órgano de la administración territorial del Estado y elemento que ha servido a la postre de baliza para el trabajo de reconstrucción del fondo documental del Consejo Provincial de Navarra desarrollado en el AGN.

### 3.2. Tratamiento archivístico

#### a) *Las labores de localización documental y reconstrucción del fondo*

Las actuaciones que han permitido la identificación y organización del fondo documental del Consejo Provincial de Navarra se originaron a partir de los trabajos de reorganización de la documentación del fondo Diputación Foral y Provincial de Navarra. Es en ese marco donde se prestó atención a esa ya referida pequeña parte de la documentación del Consejo (fundamentalmente libros de actas de sesiones y algunos expedientes contenciosos) clasificada dentro del fondo documental de la Diputación bajo el calificador «Relaciones con el Gobierno».

Al abordarse la revisión y descripción exhaustiva de esa documentación se comprobó cómo los libros de actas de sesiones del Consejo allí clasificados encabalgaban sus fechas extremas entre sí, descubriéndose al analizar la documentación con mayor detenimiento que en realidad esos libros de actas no correspondían a una única serie, sino que pertenecían a tres series distintas (todas ellas incompletas, para mayor complicación). Por un lado, algunos de ellos eran efectivamente libros de actas de sesiones del pleno, por otro, se trataba de libros de actas de sesiones específicas sobre reclamaciones de exención del servicio militar y, finalmente, en un tercer caso correspondían a libros de actas de las reuniones celebradas por el Consejo con mandos militares para la resolución de las reclamaciones de exclusión del servicio militar por causa de aptitud física.

Así las cosas, y tras esa constatación tanto del carácter incompleto de las tres series de libros de actas, como de que el Consejo había desempeñado funciones en materia de reclutamiento militar, se decidió hacer un trabajo de revisión en forma de catas selectivas sobre aquellas unidades de instalación, tanto del fondo Diputación Foral de Navarra, como del volumen de documentación pendiente de identificar que, conocido como DSI, ingresó en la actual sede del AGN procedente del archivo viejo, que por temática pudieran corresponder o contener documentación del Consejo Provincial de Navarra.

Esta labor permitió localizar varias decenas de cajas con documentación del Consejo, tanto dentro del fondo de la Diputación, como en DSI, pero también supuso el hallazgo en múltiples unidades de instalación distintas de decenas y decenas de documentos sueltos del Consejo referidos a muy variadas temáticas (*v. gr.* suministros militares, expedientes contenciosos, operaciones de reclutamiento militar, correspondencia protocolaria, etc.) lo que hizo tomar conciencia del intenso grado de fragmentación y dispersión que presentaba la documentación del Consejo y, consecuentemente, de la necesi-

dad de acometer una operación de rastreo documental de mayor calado que el realizado inicialmente con las mencionadas catas.

Para ello, se procedió a revisar la literatura archivística relativa a los consejos provinciales, así como a efectuar una recopilación normativa que permitiera conocer con detalle y precisión el ámbito competencial concreto en el que el Consejo había desarrollado sus funciones. Ello proporcionó el bagaje de conocimientos necesario para acotar y orientar el diseño de una intensa labor de rastreo y batida, tanto por el fondo documental de la Diputación, como por el volumen DSI. Estas tareas implicaron la revisión de varios centenares de unidades de instalación que, bien por referirse a ámbitos competenciales en los que el Consejo hubiera desplegado actividad, bien por presentar simplemente una cronología comprendida en el lapso 1845-1868, eran susceptibles de albergar documentación del Consejo. Los resultados de estas labores fueron realmente sorprendentes y permitieron recuperar tanto unas cuantas cajas enteras más de documentación perteneciente al Consejo, como centenares y centenares de documentos sueltos, hasta entonces totalmente despistados en medio de otra documentación que, en algunos casos poco y en otros nada, tenía que ver con ella.

Un buen ejemplo de este grado de fraccionamiento que presentaba la documentación del Consejo lo ofrece lo acontecido con la serie de expedientes contenciosos, originalmente integrada por los alrededor de ciento cincuenta expedientes que, según los datos del registro que se conserva de los mismos, pendieron ante el Consejo en su calidad de tribunal administrativo, y de los cuales apenas ha sobrevivido la mitad. No obstante, lo que resulta ilustrativo de esta serie no es tanto esa circunstancia de haberse extraviado la mitad de los expedientes que inicialmente la constituyeron, sino el hecho de que, aunque los expedientes contenciosos están cosidos y foliados, durante las operaciones de revisión y batida de unidades de instalación fueran halladas varias decenas de hojas sueltas de documentos pertenecientes a estos expedientes (localizándose incluso la portada de un expediente cuya documentación no se ha conservado). En algunos casos, las hojas sueltas encontradas aparecen foliadas y con signos en su lateral de haberse desgarrado y desprendido del cosido de los expedientes a los que pertenecían (probablemente por manipulación y consulta de los mismos una vez que finalizó su tramitación), sin embargo en otras ocasiones en estas hojas sueltas no hay marca alguna del cosido del expediente e incluso en algunos casos tampoco figura en ellas el número de foliado en la esquina superior derecha (a pesar de poderse deducir perfectamente por su contenido a qué expediente pertenecen), lo que quizá estaría indicando que, cuando los expedientes fueron cosidos y foliados al producirse la finalización de su tramitación, no se tenían totalmente controlados los documentos pertenecientes a los mismos. Ello habría ocasionado, por tanto, que algunos documentos escaparan a esa labor de foliado y cosido y permanecieran desde entonces separados de los expedientes a los que en realidad pertenecían.

Esta circunstancia permite afirmar que el grado de dispersión que presentaba la documentación del Consejo venía ya de muy atrás y que, en algunos casos, se remontaba a los propios años de existencia institucional del mismo. Una suposición que queda además respaldada gracias a la conservación del ya referido inventario de documentación realizado en 1854 con motivo de la primera supresión del organismo, en el que significativamente se consigna la existencia ya entonces de un legajo de «documentos sueltos para incluirlos en

sus expedientes, que no se incluyen ahora por no expresar lo necesario a fin de venir a conocimiento de a cuáles pertenecen; pero que se tienen presente para cuando llegue un caso dado»<sup>47</sup>.

En línea con esto, cabe también referirse a la áspera relación que la Diputación y el Gobierno mantuvieron sobre el tema específico del abono de los gastos del Consejo Provincial de Navarra (que según la LOACP debían ser satisfechos por las respectivas diputaciones), habiéndose apuntado por parte de los autores que se han ocupado del tema<sup>48</sup> los recurrentes intentos del Gobierno por aumentar el número de personal administrativo auxiliar del Consejo y los correspondientes rechazos y resistencias de la Diputación a hacerlo. Esto lleva a pensar que muy probablemente el Consejo Provincial de Navarra adoleció durante su existencia de una especial sobrecarga de trabajo administrativo en relación a los recursos personales con que contaba, lo que quizá esté en el origen también de, al menos, parte del extraordinario estado de disgregación en el que ha sido hallada su documentación.

#### b) *La cuestión de la identificación como fondo documental independiente*

Una vez localizada la documentación del Consejo a través de las labores de batida y rastreo (aunque dado el alto grado de desorganización de la misma, no es posible asegurar el que se haya conseguido recuperar la absoluta totalidad de la que haya sobrevivido) y tomada conciencia de que alcanzaba un volumen documental nada desdeñable para una institución decimonónica, se planteó la difícil cuestión de si la documentación debía ser identificada y organizada como un fondo documental independiente o si, por el contrario, resultaba más conveniente tratarla como parte integrante del fondo documental Diputación Foral y Provincial de Navarra. Es esta una cuestión ya planteada en otros centros de archivo (ADP en su mayoría, como ya se ha precisado) que también custodian documentación de consejos provinciales y que ha determinado tanto el que en algunos casos la documentación de los consejos haya sido identificada y organizada como fondos independientes, como que en otros se haya optado por organizarla considerándola parte integrante de los fondos de las respectivas diputaciones provinciales.

A este respecto, hay que decir que aunque, como se ha puesto de manifiesto en la primera parte de este trabajo, resulta difícilmente cuestionable el carácter de los consejos provinciales como órganos de la administración territorial del Estado, el hecho también apuntado de que al suprimirse los consejos la mayoría de sus competencias pasaran a ser ejercidas por las diputaciones, así como la mayor vinculación entre unas y otras instituciones producida a raíz de las reformas introducidas en 1863 por la LGAP<sup>49</sup>, ha permitido el que se

<sup>47</sup> AGN, CPN, caja 2/6.

<sup>48</sup> S. Martínez Beloqui, *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de Fueros de 1841*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1999, pp. 83-90; F. Miranda Rubio, «El Consejo Provincial...», *op. cit.*

<sup>49</sup> En concreto, la introducción por la LGAP del sistema de selección de los consejeros provinciales en base a una terna de candidatos propuesta por las diputaciones ha llevado en ocasiones a ver en los consejos una suerte de organismos interinstitucionales de encuentro entre diputaciones y Gobierno. Sin embargo, esa afirmación resulta un tanto arriesgada, toda vez que, aunque las diputaciones tuvieran la facultad de seleccionar la terna de candidatos, estos últimos una vez elegidos como consejeros no tenían calidad de

haya visto a estas como entidades sucesoras de aquellas y que, consecuentemente, se haya considerado que la documentación producida por los consejos y la de las diputaciones forman un único fondo.

En relación a esto, huelga decir que la identificación y organización de fondos documentales de organismos sucesores de otros es un tema especialmente enjundioso en el que queda claramente patente el componente de relativa discrecionalidad (entendiendo este término según su significado jurídico tradicional de admisibilidad de múltiples soluciones justas para un mismo supuesto de hecho) que posee la labor archivística. De este modo, ya Josep Matas puso de manifiesto la complejidad del tema constatando la existencia de hasta diez modalidades distintas de sucesión entre entidades productoras de documentación (en función de si la entidad sucesora era o no preexistente a la entidad que desaparece, en función de si la entidad sucesora heredaba todas o solo algunas de las competencias de la entidad desaparecida, etc.) concluyendo que apenas para tres de ellas podía responderse de forma más o menos unívoca a la cuestión de si las entidades de esos supuestos debían considerarse realmente sucesoras de las anteriores y, por lo tanto, la documentación de unas y otras formar un único fondo documental<sup>50</sup>.

Posteriormente, este tema de la discrecionalidad en la identificación archivística de fondos documentales sería abordado para el caso específico de la documentación de los consejos provinciales en la propuesta de clasificación de fondos confeccionada por el Grupo de Trabajo de Archivos de Diputaciones Provinciales de Castilla-La Mancha. En ella, a pesar de apostarse por la identificación de la documentación de los consejos como fondos independientes, se contemplaba también la opción de clasificarla dentro de los fondos de las diputaciones<sup>51</sup> en virtud de la posibilidad de ver a los consejos como precedentes orgánicos de las llamadas comisiones provinciales (creadas en las diputaciones a modo de plenos reducidos de las mismas por la Ley Provincial de 1870). Una apreciación esta en la que abundaría también Plácido Ballesteros al poner de relieve la especial dificultad de encontrar una solución única a la cuestión de si la documentación de los consejos debía ser tratada archivísticamente, o no, como fondos independientes; sosteniendo que muy probablemente debía ser el contexto concreto de cada archivo el elemento determinante a la hora de proporcionar una respuesta adecuada a esta cuestión y dejando claro, pese a todo, que el optar por una alternativa no debía llevar necesariamente a invalidar o considerar erróneas otras distintas que pudieran proponerse<sup>52</sup>.

representantes de las diputaciones en los consejos. De hecho, y aún sin desconocer que la introducción del sistema de terna implicase un cierto grado de transacción con las posturas tendentes al realce del papel de las diputaciones, parece más razonable entender la introducción de este sistema de selección como un mecanismo con el que el Gobierno buscaba garantizarse que los futuros consejeros tuvieran, además de la competencia técnica, el conocimiento de la vida local que el desempeño de su trabajo exigía. Un conocimiento este que, ante el relativo subdesarrollo que todavía presentaba la administración territorial del Estado, solo las diputaciones estaban en condiciones de apreciar con garantías proponiendo así candidatos. Así lo entiende también el profesor Fajardo: L. Fajardo Spínola, «Los consejos provinciales», *op. cit.*, p. 64.

<sup>50</sup> J. Matas i Balaguer, «La identificació d'un fons. Tot escoltant Marco Polo i Khublai Khan darreure una cortina estant», *Lligall: Revista catalana d'Arxivística*, 15, 1999, pp. 29-32.

<sup>51</sup> J. R. Rodríguez Clavel (coord.), *Los archivos de las diputaciones...*, *op. cit.*, pp. 25-26.

<sup>52</sup> P. Ballesteros San José, «Los archivos de la Administración Local», en *Actas de las III Jornadas de Gestión del Patrimonio Documental*, Córdoba, Diputación de Córdoba, 2003, pp. 28-29.



Es patente, por tanto, hasta qué punto la literatura que se ha ocupado de este tema ha sido consciente de la admisibilidad técnica de dos grandes opciones a la hora de abordar el tratamiento archivístico de la documentación de los consejos provinciales. La que propugna la consideración de la documentación de los consejos como parte de los fondos de las diputaciones supone la defensa de la preeminencia de un criterio de organización archivística de tipo funcional, proclive a no separar documentación que sea reflejo del desempeño de una misma función aunque en puridad haya sido producida por órganos distintos<sup>53</sup>. Por el contrario, la que apuesta por el carácter de fondos independientes para la documentación de los consejos representa una postura más deudora del organicismo archivístico clásico y de la aplicación ortodoxa del principio de procedencia documental.

Así las cosas, a la hora de abordar la identificación de la documentación del Consejo Provincial de Navarra se tuvo claro desde un principio que fuera cual fuera la alternativa por la que finalmente se optase, debería aplicarse la misma solución a toda la documentación del Consejo, evitando la inconveniencia de que una parte de la misma fuera tratada como fondo Diputación, en tanto que otra lo fuera como fondo independiente.

Bajo esa premisa, se valoró inicialmente la posibilidad de optar por considerar a la documentación del Consejo como parte del fondo de la Diputación. Era esta una solución que parecía ir en favor de la facilitación del trabajo con ella por parte de los investigadores, que tendrían así clasificada de forma conjunta la documentación producida en el ejercicio de competencias similares tanto por el Consejo como por la Diputación. Sin embargo, el intento de materialización archivística de esta opción puso de manifiesto el obstáculo que suponía el hecho de que no toda la documentación conservada del Consejo corresponde a funciones después heredadas por la Diputación o de las que la Diputación haya conservado documentación. A lo que se unía, además, el problema adicional que suponía el hecho de que en Navarra apenas hubiera llegado como tal a funcionar formalmente una comisión provincial de las creadas en las diputaciones por la Ley Provincial de 1870<sup>54</sup>, lo que impedía por tanto adoptar, por ejemplo, en relación a la serie de libros de actas de sesiones del Consejo la técnica seguida en muchos ADP de clasificarlos junto

<sup>53</sup> Este criterio de no separar documentación correspondiente al desempeño de una misma función aunque haya sido realmente generada por productores distintos (nada desconocido en la praxis archivística) ha llegado incluso a contar en algunos ámbitos archivísticos con respaldo normativo expreso como evidencia el glosario de niveles de descripción incluido en la Norma Gallega de Descripción Archivística (NOGADA) que, a diferencia de la norma ISAD (G) y de otras normas archivísticas de nuestro entorno, definen al fondo como el conjunto de documentos producidos por un sujeto «o por varios en el ejercicio de una misma función a lo largo del tiempo».

<sup>54</sup> Las muy escasas noticias documentales que se tienen acerca de este tema parecen evidenciar que la Diputación esgrimió ante el Gobierno las particularidades competenciales y orgánicas que le había otorgado la Ley Paccionada de 1841 para sustraerse de la aplicación de la Ley Provincial de 1870 en el punto relativo a la creación de comisiones provinciales. Al parecer, la Diputación únicamente llegó a admitir una suerte de funcionamiento como comisión provincial a los solos efectos de poder ejercer las competencias que en materia de jurisdicción contenciosa habían sido atribuidas a las mencionadas comisiones provinciales por Decreto de 20 de enero de 1875. Es por ello que, a diferencia de los fondos de otras diputaciones, no existe dentro del fondo de la Diputación Foral y Provincial de Navarra ninguna serie de libros de actas de la comisión provincial, sino únicamente un brevísimo libro de actas de sesiones del «tribunal contencioso» que, a modo de comisión provincial, la Diputación formó para poder ejercer esas mencionadas competencias atribuidas a las comisiones.

a los libros de actas de la comisión provincial como «órganos de gobierno provinciales» en virtud de esa pretendida consideración de los consejos como precedentes orgánicos de las comisiones provinciales.

Por ello, y ante lo improcedente que supondría, de optarse finalmente por esa alternativa, el que fuera posible clasificar una parte de la documentación del Consejo junto con la producida por la Diputación en el desempeño de las mismas competencias, pero que tuviera que buscarse, de un modo en cierta medida forzado, una ubicación dentro del cuadro de clasificación del fondo Diputación para aquella otra documentación del Consejo que no se corresponde con funciones heredadas después por aquella (o de las que no se haya conservado documentación) se decidió desechar esa primera posibilidad y estimarse como más adecuado identificarla como un fondo independiente.

A la hora de elegir esa alternativa, se tuvo en cuenta el carácter relativo y muy limitado que tenía la presunta mayor ventaja que aparentemente suponía para los investigadores la opción de que la documentación del Consejo se considerase como parte del fondo de la Diputación. Así, dados los avances producidos en los últimos tiempos, tanto en el campo de la informática documental, como en el de la normalización archivística<sup>55</sup> hoy en día se dispone de suficientes herramientas de descripción y recuperación de información como para poder suplir y conjurar sobradamente ese relativo perjuicio que aparentemente ocasionaría a los investigadores el que documentación referente a funciones similares desempeñadas por el Consejo y la Diputación en algunos ramos competenciales no estuviera clasificada conjuntamente.

Optando por esta solución, se ha pretendido además esquivar el adverso efecto secundario que parece haber tenido para la comprensión del verdadero carácter y naturaleza institucional de los consejos como órganos de la administración territorial del Estado la subsunción en los fondos de las diputaciones de la documentación por ellos producida en el ejercicio de competencias de tipo ejecutivo en ámbitos como el reclutamiento militar o la liquidación de suministros militares. Así, ya en la primera parte de este trabajo se ha aludido al constatable y constatado fenómeno de distorsión del verdadero carácter y papel desempeñado por los consejos provinciales ocasionado por el desconocimiento y/o minusvaloración de las funciones desempeñadas por los consejos en asuntos gubernativos y, muy especialmente, en los de tipo ejecutivo. En este sentido, no resulta nada descabellado pensar que el tratamiento archivístico de la documentación de los consejos como parte integrante de los fondos de las diputaciones puede haber sido una de las causas que involuntariamente quizá hayan contribuido a ese referido fenómeno de distorsión, invisibilizando la actuación de los consejos en esos ámbitos.

Por último, cabe apuntar al peso decisivo que ha tenido en la alternativa elegida lo anotado por Ballesteros respecto a la importancia que, a la hora de optar por una solución u otra, tiene el contexto concreto en que se desenvuelve cada institución archivística. De esta manera, es difícil obviar el carácter que los fondos de las diputaciones poseen como fondos matrices, originadores e

<sup>55</sup> Cabe aludir a la aprobación y extensión de uso en los últimos años de las normas internacionales de descripción archivística ISAAR e ISDF, para la descripción de entidades y funciones respectivamente; así como a la profundización del esquema ISAD (G) a través de la materialización de las Normas Españolas de Descripción Archivística –NEDA– y el modelo conceptual de descripción archivística.

incluso estructuradores de los propios ADP. Una circunstancia esta que puede haber jugado a favor, no ya de que en algunos ADP se haya preferido incluir la documentación de los consejos en los fondos de las diputaciones, sino de que incluso en los casos en que se ha optado por identificarlos como fondo documental independiente, este haya sido ubicado en los respectivos cuadros de organización de fondos dentro de los clasificadores «Fondos de Organismos Interinstitucionales» u «Otros Fondos de Organismos Públicos», categorías estas que denotan una clara y entendible perspectiva «diputacioncéntrica» derivada de la condición de fondo primordial que para los ADP revisten los fondos de las diputaciones, pero que en cierto sentido resultan inexactas respecto a la verdadera naturaleza institucional de los consejos. Por ello, y en relación a la solución adoptada en la identificación de la documentación del Consejo Provincial de Navarra como fondo independiente, resulta inexcusable referirse al muy peculiar carácter que posee el AGN dentro del panorama archivístico español: un archivo de carácter histórico de ámbito y titularidad forales cuyo origen se encuentra en el archivo de la antigua Diputación, pero que, al mismo tiempo, cumple el papel que en otras provincias desempeñan archivos de titularidad estatal como los AHP o los archivos «de reino» (como el Archivo de la Corona de Aragón, el Archivo del Reino de Mallorca o el Archivo del Reino de Valencia). Un especial carácter este del AGN que hace que el papel del fondo documental de la Diputación como origen y fundamento del AGN esté muy matizado por la presencia de otros muchos fondos con volúmenes y niveles de relevancia archivística y académica similares o superiores a los del de la Diputación. Una circunstancia que, en definitiva, ha facilitado e incluso aconsejado la identificación de la documentación del Consejo Provincial de Navarra como fondo documental independiente y su ubicación dentro del cuadro de organización de fondos del AGN bajo el clasificador administración territorial del Estado, junto con el resto de fondos que el AGN custodia correspondientes a órganos de la administración estatal.

c) *La organización y descripción de la documentación del fondo*

Una vez completados los trabajos de localización de la documentación del Consejo, y tras haberse decidido su tratamiento como fondo documental independiente, se procedió a la identificación y descripción de las distintas series documentales como agrupación básica sobre la que proceder a la organización del fondo documental. Ello exigió con carácter previo completar un laborioso trabajo de identificación y reintegración a sus expedientes de los centenares y centenares de documentos sueltos hallados durante la fase de rastreo y batida. Una tarea esta en la que se pudo experimentar en toda su extensión esa sensación de actuar sobre el mismo y puro caos que los archiveros, como los aficionados a la resolución de puzzles, tan bien conocen.

Identificadas las series, estas fueron clasificadas y agrupadas según los distintos ámbitos funcionales de actividad en los que el Consejo ejerció sus atribuciones legales<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> Las atribuciones legales del Consejo Provincial de Navarra fueron las mismas que las de los demás consejos. Sin embargo, el especial régimen económico-administrativo reconocido para Navarra en la Ley Paccionada determinó ciertas inaplicaciones fácticas de esas atribuciones. Así, por ejemplo, el

Todo ello ha dado como resultado la reconstrucción de un fondo documental que totaliza un volumen de ciento diez cajas normalizadas. Su organización y descripción han permitido, a pesar del carácter incompleto que presenta la práctica totalidad de las series documentales que lo integran, la visualización y comprensión de la actividad multifuncional desempeñada por el Consejo, tanto en materia de gobierno y de gestión administrativa interna, como en el ejercicio de sus competencias normativas, bien de tipo consultivo (emisión de dictámenes e informes), bien de tipo ejecutivo (control de la responsabilidad militar, reclutamiento del ejército, reclutamiento de la milicia provincial y liquidación de suministros militares); así como en su actuación como tribunal administrativo.

De este modo el fondo integra documentación de los siguientes ámbitos:

- Gobierno (1845-1868)

Está compuesta por la serie documental de registros de actas de sesiones del pleno del Consejo. Se trata de una serie de gobierno, no específica de una única función, toda vez que las anotaciones que recogen las actas no solo se refieren a acuerdos en materia de informes y dictámenes consultivos para expedientes gubernativos, sino que también incluyen otros relativos al gobierno interior y al ejercicio de otras competencias. Su análisis evidencia cómo una parte importante del trabajo del Consejo se desarrolló de forma oral, sobre todo en sus primeros años.

La información sobre la actividad del Consejo contenida en estos libros resulta de especial valor en lo que se refiere a los acuerdos adoptados por el Consejo en los expedientes gubernativos que le eran pasados a informe por el Gobierno Político/Gobierno Civil, toda vez que, en el caso de Navarra, apenas han sobrevivido unos pequeños retazos de la documentación del siglo XIX del fondo documental del Gobierno Civil. Por ello, las anotaciones de estos libros de actas (así como los pocos borradores de dictámenes conservados) son una de las escasas vías para conocer las temáticas en las que se desenvolvía la actuación de la administración territorial del Estado en Navarra en esos primeros años<sup>57</sup>.

- Administración (1845-1868)

A este ámbito correspondiente a la administración interior del Consejo corresponden las series documentales generadas por su secretaría y que incluyen registros contables, correspondencia protocolaria, registros de corresponden-

Consejo no ejerció función alguna en materia de aprobación de cuentas municipales por ser esta según la ley paccionada una competencia de la Diputación, y por la misma razón también se declaró en ocasiones incompetente cuando se le sometieron a su conocimiento cuestiones referidas de forma exclusiva a la administración económica y patrimonial de los pueblos. Así mismo, tampoco dictaminó (como sí lo hicieron con profusión sus homólogos de otras provincias) en materia de concesión a los municipios de autorizaciones gubernativas para litigar, toda vez que los municipios navarros estaban exencionados de la obligación de recabar dichas autorizaciones para acudir a los tribunales. Peculiaridades todas ellas que serían objeto de atención doctrinal ya en los primeros años de existencia del Consejo navarro. J. Alonso, *Recopilación y comentarios de los fueros y leyes del antiguo Reino de Navarra*, t. II, Madrid, 1849, p. 239.

<sup>57</sup> Como ejemplo respecto del carácter de la información proporcionada por esta serie documental, puede citarse la presencia en el acta de la sesión del 22 de julio de 1864 de la anotación referente al dictamen favorable emitido por el Consejo para la aprobación por el gobernador del reglamento de la comisión que, bajo los auspicios del doctor Nicasio Landa, supuso crear en Pamplona la Cruz Roja Española o la referencia incluida en el acta de la sesión de 23 de mayo de 1865 respecto al dictamen negativo emitido por el Consejo en relación a la pretensión de la Capitanía General de que se otorgase a los ingenieros militares la capacidad de inspeccionar cualquier edificio de propiedad particular ubicado dentro del perímetro de la plaza militar de Pamplona. AGN, CPN, caja, 1/3.

cia, inventarios de documentación de su archivo, títulos de nombramiento de consejeros y personal administrativo, así como una colección de disposiciones normativas de uso interno.

- Emisión de dictámenes consultivos (1848-1868)

El desempeño de la función consultiva del Consejo está representado por unas pequeñas fracciones de las series de informes preceptivos y dictámenes facultativos emitidos por el Consejo. Su reducido volumen no solo se debe a las posibles pérdidas documentales, sino también al hecho de que buena parte de la actividad consultiva del Consejo fuera desarrollada de forma oral, así como a que los expedientes gubernativos fueran devueltos al Gobierno Político una vez evacuados los respectivos dictámenes (sin que haya seguridad de que como norma general se redactaran borradores de todos los dictámenes).

- Control de la responsabilidad militar (1858-1865)

Estrechamente relacionado con las atribuciones de policía administrativa ejercidas por los gobernadores, y exponente de una de las competencias gubernativas de tipo ejecutivo desempeñadas por el Consejo, al control de la responsabilidad militar de varones en edad reclutable corresponde la serie de expedientes de expedición de certificaciones de exención de responsabilidad militar. La producción de esta serie por el Consejo trae causa del establecimiento del requisito de presentación en las secretarías de cámara diocesanas de dichas certificaciones por parte de los individuos que pretendieran ser ordenados *in sacris* y la atribución a los consejos de la competencia para su expedición.

- Reclutamiento del ejército (1847-1868)

Al ámbito de las funciones en materia de reclutamiento militar corresponden un conjunto de series que son exponente del amplísimo catálogo de competencias y atribuciones que el Consejo Provincial de Navarra ejerció en materia de reclutamiento del ejército y que se refieren a la elaboración de la estadística de población para la determinación del cupo que correspondía a la provincia del contingente de reemplazo anual, a aquellas funciones relativas al control y supervisión de las operaciones municipales de reemplazo (copias de actas de sorteos de quintas, expedientes de competencias sobre alistamiento, expedientes de reclamaciones sobre alistamiento, etc.) y, también, a aquellas otras relativas a la gestión de la entrega en la caja de quintos de los cupos municipales de hombres (expedientes de entrega en caja de cupos municipales, registros de ingresos en la caja de quintos, registros de redenciones de suertes de soldados, registros de actas de juicios de exclusión y exención del servicio militar, etc.).

- Reclutamiento de la milicia provincial (1856-1859)

Las series pertenecientes a esta división son sustancialmente análogas a las correspondientes al reclutamiento del ejército y fueron producidas durante el breve periodo cronológico de la segunda mitad de la década de 1850 en el que los contingentes de los batallones de reserva del ejército (las conocidas como milicias provinciales) se reclutaron a través de operaciones específicas, dirigidas y supervisadas también por el Consejo, pero llevadas a cabo de forma separada a las del reclutamiento del ejército.

- Liquidación de suministros militares (1846-1854)

A este ámbito corresponden las dos series producidas por el Consejo en el desempeño de sus funciones relativas a la liquidación de los suministros

realizados por los pueblos a las unidades militares y que se refieren, por un lado, a los expedientes trimestrales de señalamiento de precios de abono de suministros (expedientes que el Consejo instruía y resolvía en estrecho contacto con la administración militar) y, por otro, a los propios expedientes de liquidación de suministros.

- Tribunal Administrativo (1846-1867)

El ámbito de las funciones jurisdiccionales del Consejo está representado por la serie de expedientes contencioso-administrativos y por la de registros de expedientes contencioso-administrativos. Han podido localizarse y describirse la mitad de los ciento cincuenta expedientes que, según los datos consignados en el registro, pendieron ante el Consejo. Así mismo, también se han localizado unos pocos fragmentos de media docena de expedientes de los que no hay noticia en el registro (en su mayoría por corresponder a asuntos inadmitidos a trámite).

#### RESUMEN

*Los consejos provinciales y su documentación. El fondo documental del Consejo Provincial de Navarra (1845-1868)*

Los consejos provinciales (1845-1868) jugaron un importante papel como agentes de la administración territorial del Estado liberal español. Sin embargo, lo heterogéneo de las atribuciones legales que tuvieron, el hecho de que buena parte de sus competencias fueran heredadas después por las diputaciones provinciales, así como la circunstancia de que su documentación quedara finalmente en poder de estas últimas instituciones, ha contribuido a desdibujar ese carácter. Los trabajos de identificación y organización de la documentación del Consejo Provincial de Navarra desarrollados en el Archivo Real y General de Navarra (AGN) han supuesto una oportunidad para reconstruir documentalmente la verdadera naturaleza de dicha institución.

**Palabras clave:** consejos provinciales; Administración territorial del Estado; identificación de fondos documentales; archivos de las diputaciones provinciales.

#### ABSTRACT

*The provincial councils and their documentation. The fonds of the Provincial Council of Navarra (1845-1868)*

The provincial councils (1845-1868) played an important role as agents of the territorial administration of the Spanish liberal state. However, the heterogeneous range of attributions they had, as well as the fact that a significant share of their legal powers and their documentation were later inherited by the provincial diputations, have resulted in a blur of that character. The tasks of identification and organization of the fonds of the Provincial Council of Navarra completed in the Royal and General Archive of Navarra (AGN) has meant an opportunity to recreate the real nature of this institution by means of archival work.

**Keywords:** provincial councils; territorial administration of the State; identification of documentary fonds; provincial diputations archives.

Fecha de recepción del original: 4 de julio de 2014.

Fecha de aceptación definitiva: 4 de agosto de 2014.