

Citar: Apellidos, N. (2015) "Título", en: González García, E.; García Muñiz, A.; García Sansano, J. e Iglesias Villalobos, L. (Coords.). *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*. Toledo: ACMS, pp.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CUESTIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA: EL CONSEJO PROVINCIAL

Sara Moreno Tejada. *Universidad Miguel Hernández*

RESUMEN

Hoy en día el modelo de organización territorial de nuestro país, el denominado “Estado de las Autonomías”, se encuentra cuestionado y su reforma constituye una de los debates de mayor relevancia en el actual escenario político. La opinión pública se encuentra dividida entre aquellos que defienden el actual sistema autonómico, y por otro, los que opinan que éste debería ser objeto importantes cambios. No vamos a entrar en este debate, si bien, no debemos olvidar que la actual ordenación territorial es fruto de un proceso histórico que no podemos obviar para comprenderlo en profundidad.

Durante el siglo XIX nuestro país sufrió diversos vaivenes Constitucionales consecuencia de la alternancia en el poder de partidos políticos de ideología progresista o moderada. Dichos cambios tendrán su manifestación no sólo en el marco fundamental, como ya se ha indicado, sino también en el modelo de organización territorial de la Península. El sistema provincial creado en Cádiz y desarrollado posteriormente a través de las leyes de división territorial de 1822, primero, y más tarde, de 1833 a cargo de Javier de Burgos sufrirán importantes modificaciones con la llegada al poder de los principios ideológicos del moderantismo. A partir de 1844 se articula en España una estructura institucional fuertemente centralizada que tendrá su pieza angular en la instalación de los Consejos provinciales.

Este será, en concreto, el objeto de nuestra comunicación. El análisis y el estudio de la Administración territorial articulada en España durante el gobierno moderado. En particular, se profundizará en la figura del Consejo Provincial, órgano creado por la Ley de 2 de Abril de 1845 que vino a absorber las competencias de las Diputaciones Provinciales, limitando, por tanto la autonomía de los entes provinciales. Se trata de una Corporación nueva, sin parangón en nuestra historia institucional, con una naturaleza compleja al asumir funciones administrativas y contenciosas. Palabras clave:

Ordenación territorial, Administración Pública, Década Moderada, Centralismo, Consejo Provincial, autonomía.

INTRODUCCIÓN

El territorio español, de acuerdo con lo establecido en el artículo 137 de la Constitución Española de 1978, se encuentra dividido en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, gozando todas estas entidades de autonomía para la gestión de sus intereses.

De todos es sabido que la redacción de la Carta Magna trató de dar cabida a las distintas opciones políticas y a nuevas e históricas sensibilidades de la nación, lo que implicó grandes dificultades de consenso. En concreto, el diseño del Título VIII de la misma, en el que están comprendidos los citados preceptos, resultó especialmente espinoso. En él quedaron reflejadas las tensiones existentes entre los

redactores de la Constitución referentes a la forma y organización territorial de la nación (BELMONTE MARTÍN, 2008, p. 41). Rigideces que han llegado hasta nuestros días, pues el citado modelo, todavía hoy, se encuentra fuertemente cuestionado. En concreto, del análisis de los estudios realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas, en relación a la preferencia de la población entre diferentes alternativas de organización territorial en España, se desprende que solo un 32,4% de los entrevistados defienden la actual configuración; el resto, al contrario, opina que debería ser objeto de importantes cambios (frente a un 31,5%, que abogaría por que las Comunidades Autónomas tuviesen menor independencia de la que disfrutaban actualmente o, incluso, por su desaparición, un 22% otorgaría mayores competencias a estos entes territoriales o, aún más, apostaría por que se les reconociese como naciones independientes) (CIS, 2015)

No es objeto de esta comunicación entrar en el indicado debate, sino poner de manifiesto la importancia de recurrir a los orígenes de la vigente ordenación territorial para entender el actual debate político, pues no es posible olvidar que la misma es fruto de un proceso histórico que resulta necesario conocer para comprenderla en profundidad. En concreto, el inicio de la actual organización administrativa del territorio lo encontramos en el siglo XIX, con el nacimiento del Constitucionalismo Español. Fue en este momento cuando se abordó la inevitable tarea de llevar a cabo una nueva distribución del territorio. Las luchas políticas decimonónicas supusieron, además de los ya conocidos vaivenes constitucionales, repercusiones en el modelo territorial de la Península. Una muestra clara de esta afirmación son las importantes modificaciones que el sistema provincial gaditano sufrió con la llegada al poder de los principios ideológicos del moderantismo en 1844. Desde ese momento se estableció una estructura institucional fuertemente centralizada que tuvo su pieza angular en la instalación de los Consejos provinciales. Este será, concretamente, el objeto principal de nuestra comunicación: el estudio de los cambios operados en la Administración territorial española durante el gobierno moderado y, particularmente, el análisis del Consejo Provincial, órgano que vino a absorber las competencias de las Diputaciones Provinciales, limitando, por tanto la autonomía de los entes provinciales.

LA DIVISIÓN TERRITORIAL GADITANA Y SU DESARROLLO LEGISLATIVO

España comenzó el S. XIX con un panorama administrativo, heredado del siglo XVIII, que se caracterizaba por las notas de falta de unidad, carácter asistemático y heterogeneidad. En ella existía una superposición entre los diferentes agentes gubernativos, lo que, sumado a la irregular distribución del territorio, dificultaba el normal funcionamiento de la acción de gobierno (PÉREZ JUAN, 2009, p. 145). La causa de la existencia de esta configuración arcaica e irracional, en la que reinaba la desarmonía y la desproporción, era que la misma solo atendía al ámbito puramente fiscal, no trascendiendo ni a lo gubernativo ni a lo judicial (MARTÍNEZ DÍEZ, 1981, pp. 557-558). Esta nebulosa es la se quiso subsanar por los legisladores liberales al abordar la difícil tarea de reorganizar el territorio, buscando la coincidencia en unas mismas unidades territoriales de las funciones administrativas, gubernativas y judiciales.

El primer intento de modificación territorial se elaboró durante el reinado de José Bonaparte, y se plasmó en el Decreto de 17 de abril de 1810. Se trata de una ordenación claramente inspirada en el modelo revolucionario francés. De acuerdo con lo establecido en el artículo 1º del Título I, España sería dividida en 38 prefecturas, fraccionadas en subprefecturas, que a su vez, se distribuirían en municipios. Al frente de cada prefectura, el artículo 1º del Título II, situaba al prefecto, encargado del gobierno civil, de la vigilancia sobre la administración de rentas y de la policía general. Además,

habría también un consejo de prefectura y una junta general de prefectura. (Gazeta de Madrid nº 124 del Viernes 4 de mayo de 1810). Estamos ante una obra auténticamente revolucionaria, dado que se realizó de espaldas a la historia, sin utilizar otro punto de referencia que el de la teorización sobre el mapa. No obstante no tuvo futuro pues, una vez expulsados los ejércitos franceses del territorio español, la misma cayó en el olvido (MARTÍNEZ DÍEZ, 1981, p. 561).

Por su parte, las Cortes de Cádiz, reunidas en septiembre de 1810, también se ocuparon de abordar, de manera urgente, la tarea de reordenar la caótica situación territorial española. La invasión napoleónica generó en el país un levantamiento popular que se institucionalizó, ante el vacío de poder causado por la doble abdicación del trono, en las juntas locales, y posteriormente, en las provinciales. Si bien las mismas fueron realmente útiles al levantamiento del pueblo español, lo cierto es que la dispersión institucional generó grandes dificultades en el desarrollo de la contienda, exigiendo una pronta y necesaria unificación. Es por ello que los constituyentes gaditanos, antes incluso de la promulgación de la Constitución, nombraron una comisión con el objeto de estudiar los medios más adecuados para la reorganización de las entidades locales y provinciales. El resultado de esta labor fue el Decreto Provisional para el gobierno de las Juntas de Provincia de 18 de marzo de 1811. Los entes territoriales establecidos por la citada norma tenían atribuciones en materia de recaudación, censos, alistamiento de tropas, vigilancia de los caudales públicos, establecimiento de escuelas de primeras letras y suministro de víveres a las fuerzas armadas. Pero lo más relevante e innovador fue el principio de autonomía que recogía el Decreto, lo que hizo que en un primer momento fuera rechazado por la cámara alegando la incompatibilidad de las nuevas instituciones con el tradicional sistema de rentas provinciales (PÉREZ JUAN, 2009, p. 146).

A pesar de la existencia del Decreto de 1811, la doctrina coincide en señalar que el nacimiento de la provincia como división territorial del Estado en el sentido moderno de su acepción, y con una administración, la Diputación, a su frente, se produjo con la Constitución de 1812 (DÍAZ REVORIO & BELDA PÉREZ PEDRERO, 2000, p. 649). Concretamente, fue regulada en el Capítulo I del Título II del texto constitucional. Dentro de este, durante la discusión parlamentaria de la Carta Magna, fue especialmente polémico el artículo 11, según el cual era necesaria una nueva división del territorio español, que se llevaría a cabo “luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”. El propio Sr. Arguelles ponía de manifiesto lo difícil de la empresa:

“Bien hubiera querido la comisión hacer una enumeración tan exacta de las provincias de España, que se hubiesen especificado hasta las leguas cuadradas de su superficie; pero siempre hubiera habido grandes dificultades; y si los mismos señores que han notado estas faltas presentasen mañana otra cualquiera nomenclatura, no dejarían de encontrar objeciones tales que provocarían discusiones interminables. La comisión conoció las dificultades de esta empresa en el día, y para vencerla, consultó personas sumamente inteligentes en la materia; pero no siendo posible hacer esa división con toda la exactitud necesaria, puso el artículo siguiente para que se verificase en tiempos más oportunos”. (Diario de Sesiones de Cortes de 2 de septiembre de 1811, nº 335).

Todo indica que el debate, aunque breve, fue de máxima intensidad, vehemencia y sobre todo interés, por cuanto manifestó a la cámara con claridad la resistencia de las regiones pertenecientes a la antigua Confederación aragonesa a que se variasen los límites territoriales históricos en general, y de Cataluña, Aragón y Valencia en particular (VILAR, 2004, p. 27). Muestra de ello son las intervenciones del Sr. Aner poniendo de manifiesto su voluntad de que se omitiese el citado artículo si la modificación del territorio español suponía dividir las provincias que ya tenían demarcados sus términos, y las del

valenciano Borrull, quien pedía que se incorporara al texto la siguiente frase textual: “conservando cada reino su nombre y los pueblos que les pertenecen”. Finalmente estas enmiendas fueron rechazadas, siendo aprobado el precepto. (Diario de Sesiones de Cortes de 2 de septiembre de 1811, nº 335).

La ejecución del citado precepto se retrasó por las circunstancias bélicas. No fue hasta 1813, una vez desocupada la Corte y la mayor parte de la Península por los franceses, cuando las Cortes vieron cumplidas las previsiones para proceder a la división del territorio español. Este encargo fue encomendado a Felipe Bauzá, quien presentó a las Cortes una proposición consistente en dividir el territorio español en 44 provincias, desglosadas a su vez en partido. El proyecto, una vez sometido a discusión en la Cámara, sufrió importantes modificaciones, si bien las deliberaciones sobre el mismo quedarían interrumpidas por los acontecimientos.

Conscientes de que el nuevo orden territorial necesitaba de la creación de órganos de gobierno en los que apoyarse, los artífices de la Constitución de 1812 dedicaron su Título VI a configurar el régimen administrativo territorial. El sistema, caracterizado por las notas de electividad, centralismo, no-representatividad y uniformismo, se basaba en la figura del jefe político, alrededor del cual giraban como agentes suyos los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales (PÉREZ JUAN, 2005, p. 27). La instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 23 de junio de 1813 vino a desarrollar el citado título. De acuerdo con el artículo 1 del Capítulo III de la misma, citando al artículo 324 del texto constitucional gaditano, el Gobierno político de las provincias estaba encomendado al “Gefe político”, delegado del poder ejecutivo al tratarse de un cargo de designación regia. Éste era el presidente del Ayuntamiento de la capital de provincia y, a su vez, de la Diputación, siendo el único conducto de comunicación entre Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, y entre éstas últimas y el Gobierno central (Suplemento a la Gazeta de la Regencia del sábado 24 de julio de 1813).

No obstante, los acontecimientos políticos de mayo de 1814 impidieron la puesta en práctica de esta división geográfico-política de la Península. Fernando VII derogó el día 4 del citado mes la Constitución de 1812 y declaró nulas todas las medidas legales tomadas por las Cortes, provocando la vuelta a la situación del siglo XVIII.

Los trabajos se retomarían seis años después. Tras el levantamiento del General Riego se declaró, de nuevo, vigente la Constitución de Cádiz y, como consecuencia de ello, se reanudó la urgente tarea de dividir administrativamente el territorio. En julio de ese año, el gobierno liberal nombró una comisión con la labor de preparar un nuevo proyecto que, después de arduos meses de trabajo, fue aprobado y decretado el 27 de enero de 1822. Éste tomó como base la división realizada en 1813, perfeccionándola y completándola. De él resultaron 52 provincias, fijándose ya los criterios básicos que habrían de presidir el resto del proceso: superficie, población, riqueza y “las preocupaciones de provincialismo” (CALERO AMOR, 1984, p. 7), éstas últimas referidas a las especialidades lingüísticas y las costumbres de los pueblos. Sin embargo, no llegó a entrar en vigor. El 1 de octubre de 1823, Fernando VII promulgó un decreto anulando todos los actos del Gobierno, retro trayéndose por lo tanto, la configuración administrativa de España al estado en que se hallaba en 1820.

LA ORDENACIÓN PROVINCIAL DE JAVIER DE BURGOS

La muerte de Fernando VII, el 29 de septiembre de 1833 significó la desaparición del dique que contenía la implantación del régimen parlamentario liberal (MARTÍNEZ DÍEZ, 1981, p. 584). Fue durante la regencia de Maria Cristina de Borbón dos Sicilias cuando se elaboró la división territorial que ha llegado hasta nuestros días sin más importante modificación que la de fragmentar en dos la provincia de las Islas Canarias en el año 1927. Gran parte de la historiografía (entre ellos CALERO AMOR, 1984, p. 10 o MARTÍNEZ DÍEZ, 1981, pp. 586-587) defiende que el artífice de esta nueva ordenación, el granadino Javier de Burgos, se sirvió de los trabajos y documentos que hemos venido mencionando, para llevar a cabo su proyecto. De otro modo no se explica la celeridad con la que cumplió el encargo de la regente. No debemos olvidar que fue nombrado Ministro de Fomento el 21 de octubre de 1833 con la misión de dedicarse “antes de todo” a plantear y proponer, “la división civil del territorio” (GAZETA nº 103 del martes 22 de octubre de 1833), y apenas un mes más tarde, el 30 de noviembre de ese mismo año, rubricaba el Decreto que nos ocupa. La nueva disposición estructuraba el territorio español en 49 provincias. Ésta partición no se limitó al orden administrativo, si no que a ella se arreglaron, según establece el artículo 4º, las demarcaciones militares, judiciales y de hacienda. (GAZETA nº 154 del martes 3 de diciembre de 1833).

El objetivo de la división provincial, según establece la exposición de motivos de la citada norma, fue “facilitar la acción de la administración” y para ello, se estableció a la cabeza de cada una de las provincias la figura del subdelegado de fomento, cargo que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7º, había de ser designado por el Rey. Los decretos de 23 de octubre y 3 de noviembre de 1833 fueron los encargados de desarrollar legislativamente esta figura. En ellos, tales funcionarios son definidos como “autoridad superior administrativa en cada provincia”, “empleados de ejecución”, “agentes inmediatos de la prosperidad del Reino” cuya misión consiste en “conocer todos los negocios de la incumbencia y atribución privativa del Ministerio de Fomento” (CALERO AMOR, 1984, p. 16).

De todo lo hasta aquí manifestado, resulta claro que durante el siglo XIX se consolidó un Estado uniforme y centralizado. El principal objetivo de los liberales, idealistas de la distribución territorial, fue facilitar la acción de la administración central en las provincias, las cuales fueron, por tanto, la respuesta a unos objetivos de carácter centralizador. Y para el cumplimiento de estos fines se establecieron en ellas, como máximas autoridades, agentes del gobierno, llamados, en un primer momento jefes políticos y, posteriormente, con la reforma de Javier de Burgos, subgobernadores de fomento. Esta idea, precisamente, se desprende de la intervención del Sr. Muñoz Torrero en la discusión parlamentaria que tuvo lugar en 2 de septiembre de 1811 relativa al artículo 11 de la Constitución de Cádiz:

“Estamos hablando como si la Nación española no fuese una, sino que tuviera reinos y estados diferentes. Es menester que nos hagamos cargo que todas estas divisiones de provincias deben desaparecer, y que en la Constitución actual deben refundirse todas las leyes fundamentales de las demas provincias de la Monarquía, especialmente cuando en ella ninguna pierda. La comision se ha propuesto igualarlas todas; pero para esto, lejos de rebajar los fueros, por ejemplo, de los navarros y aragoneses, ha elevado á ellos á los andaluces castellanos, etc., igualándolos de esta manera á todos para que juntos formen una sola familia con las mismas leyes y Gobierno (...)”.

A nuestro modo de ver es aquí donde hallamos la causa que ha permitido que la división provincial diseñada en 1833 haya estado vigente, sin apenas modificaciones, hasta la implantación del Estado de las autonomías.

En definitiva, tal y como afirma Calero, la división de provincias es, sobre todo, un instrumento de centralización, y como tal pudo ser concebido y utilizado tanto por quienes daban prioridad a la implantación del sistema constitucional, como por aquellos que se la daban a la racionalización administrativa. Ideado por los legisladores liberales, fue implantado por los absolutistas ilustrados, para ser utilizado después por los gobiernos monárquicos liberales de varios matices, en dos repúblicas y en otras tantas dictaduras, todo ello a pesar de las críticas constantes que siempre recibió desde los más diversos ángulos. (CALERO AMOR, 1984, p. 17)

Será en la denominada como década moderada cuando, con la puesta en práctica de los ideales de racionalidad, centralización, control jerárquico, responsabilidad efectiva y dependencia inmediata, se convierta a las provincias en herramientas de control ejercido por la administración central sobre la periférica. Los efectos inmediatos serán sufridos por las Diputaciones Provinciales. Si las anteriores regulaciones les atribuían una notable autonomía junto a una amplia y detallada tabla de funciones, ocupando, por lo tanto, un importante papel en la vida provincial, con la normativa promulgada a partir de la subida al poder del Espadón de Loja, el General Narváez, estas instituciones pasarán a un segundo plano, restringiéndose, en mucho, su independencia y su ámbito de actuación.

EL CENTRALISMO ADMINISTRATIVO EN LA DÉCADA MODERADA

El 4 de mayo de 1844 el Capitán General Ramón María Narváez asumió la presidencia del Estado español. El Espadón de Loja se convirtió en el hombre fuerte del Estado y del partido moderado. Sus objetivos principales eran fortalecer la Corona, centralizar la administración y establecer un orden público más eficaz. A partir de entonces, frente al sistema descentralizado establecido en la etapa anterior, se abogó por un modelo centralista

“ (...) en que no haya ramo alguno de la administración civil independiente del Gobierno; en que á este se unan y enlacen las diferentes partes del todo; en que él sea el motor único, la causa eficiente del movimiento de la máquina. No se debilita su fuerza por la delegación sucesiva; antes por el contrario gana en prestigio cuando se aparta del escabroso terreno de los intereses locales” (Exposición de motivos al decreto 29 de octubre de 1847 organizando la gobernación civil del reino, en BOPA, núm 123, de viernes, 8 de octubre de 1847).

Para cumplir este objetivo, el Gobierno moderado presentó a las Cortes un proyecto de ley, fechado el 9 de octubre de 1844, solicitando autorización “para arreglar la legislación relativa a los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Gobiernos políticos y Consejos provinciales”. A raíz de su aprobación, se promulgaron, el 8 de enero de 1845, dos normas sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos y las Diputaciones, y, tres meses después, el 2 de abril de 1845, otras dos relativas una al gobierno de las provincias y otra a la organización y atribuciones de los Consejos Provinciales.

La causa de que las reformas introducidas por el gobierno moderado se aprobaran con tanta rapidez y, como hemos visto, casi sin discusión parlamentaria, es que estaban basadas en ideas y propuestas ampliamente debatidas por la doctrina y ello porque se trataba de un claro reflejo del modelo de distribución administrativa y territorial llevado a cabo por los revolucionarios franceses. El mismo se componía de tres órganos de gobierno territorial: un órgano unipersonal al frente del Gobierno político

de cada departamento francés o provincia española, el Prefecto en Francia y Jefe político en España, que concentraba las principales funciones de gobierno; un órgano colegiado: Conseil de Département, en Francia, y Diputaciones provinciales en el caso de España; y un segundo cuerpo consultivo: el Conseil de prefecture, en Francia, o el Consejo Provincial español. (RAMOS VÁZQUEZ & BLÁZQUEZ VILAPLANA, 2014, pp. 232-233)

De acuerdo con lo establecido en la Ley para el Gobierno de las Provincias del 2 de abril de 1845, los jefes políticos se encontraban bajo la dependencia inmediata del Ministerio de la Gobernación de la Península, hasta tal punto que eran nombrados y separados por reales decretos refrendados por dicha autoridad gubernativa. Sus competencias se vieron ampliadas notablemente en este periodo en comparación con las que se le establecían en la regulación anterior. Obrando en todo momento como delegados del poder Real, eran de su competencia, a modo de ejemplo, cuestiones tales como la represión y castigo de los desacatos a la religión, la moral o la decencia pública; la imposición penas correccionales tales como multas o, incluso, penas de detención de duración inferior a un mes; la vigilancia e inspección de todos los ramos de la administración comprendidos en el territorio de su ramo; la concesión o denegación de autorizaciones a los órganos jurisdiccionales para procesar a los empleados y corporaciones dependientes de su autoridad y la presidencia de todas las corporaciones dependientes del ministerio de la Gobernación. (Ley de 2 de abril para el Gobierno de las Provincias, en Gaceta de Madrid nº 3860 de miércoles 9 de abril de 1845).

En lo que respecta a las Diputaciones Provinciales, la Ley de 8 de enero, reguladora de su organización y atribuciones, introdujo importantes modificaciones que minaron seriamente su autonomía.

Primeramente, en cuanto a su composición, se pretendió garantizar la constitución de una Corporación integrada por los sectores sociales más tradicionales y, para ello, se endurecieron los requisitos económicos necesarios para poder ser elegido diputado, eliminándose toda referencia a los profesionales liberales (PÉREZ JUAN, 2008, pp. 23-24).

En lo que concierne a su funcionamiento, el artículo 36 de la antedicha ley redujo claramente el número de sus reuniones, estableciendo que celebrarían anualmente dos sesiones ordinarias en las épocas que determinase el Gobierno. Además, se preceptuaba que durarían 20 días en cada periodo, siendo solo el Jefe político el capacitado para decidir su prórroga en caso de que los trabajos de ésta no se hubieran concluido. A éste no sólo correspondía convocarlas, presidirlas y ejecutar sus acuerdos, sino que, también constituía, según el artículo 49, el único conducto válido a través del cual éstas podían comunicarse con el Gobierno y las restantes autoridades. Asimismo, estaba facultado para suspender las asambleas de la Diputación y a sus propios vocales. (PÉREZ JUAN, 2005, p. 118).

Por último, si hasta la fecha gozaban de un amplio abanico de facultades, con la nueva legislación se vieron restringidas cualitativa y cuantitativamente. Su campo de actuación quedó limitado al reparto del cupo provincial en materia de contribuciones y de quintos para el reemplazo del ejército, resolución de las reclamaciones que los citados repartos pudiesen suscitar, así como propuesta al Gobierno de los arbitrios que considerase necesarios para el interés provincial, además de someter a consideración del rey exposiciones relativas a asuntos de utilidad para la provincia. Se las autorizaba, asimismo, para deliberar sobre asuntos de diversa índole, pero limitaba su actividad hasta el punto de prohibir debatir sobre éstos sino habían sido antes aprobados por el Gobierno o Jefes políticos correspondientes. Finalmente se enumeraban en la ley un grupo de atribuciones sobre las que la

Diputación solo tenía posibilidad de ser oída, a diferencia de lo establecido en normativas precedentes que le atribuían facultades de decisión sobre las mismas materias. (PÉREZ JUAN, 2005, pp. 118-119).

Estas facultades que se eliminan del ámbito competencial de las Diputaciones fueron asumidas por los Consejos provinciales. Estos entes, regulados por la ley de 2 de abril de 1845, pueden ser calificados como la máxima expresión de los ideales del partido moderado, en tanto en cuanto fueron órganos periféricos totalmente dependientes del poder central.

El grado de subordinación de este cuerpo provincial a la administración central se ponía de manifiesto, en primer lugar en que sus miembros, de tres a cinco, a diferencia de los de la Diputación provincial, no eran electos, sino nombrados directamente por el monarca. Su presidente, el Jefe Político, era el encargado de decidir las sesiones que debía celebrar la corporación para el despacho de sus negocios. (Ley de 2 de abril de 1845, en Gaceta de Madrid nº 3860 de miércoles 9 de abril de 1845)

Sus competencias estaban limitadas a resolver las cuestiones que le correspondían por ley o que el delegado del poder central en la provincia les atribuía. En ningún caso podían elevar ni apoyar petición alguna al Gobierno o a las Cortes, ni siquiera publicar sus acuerdos, sin permiso del Jefe político o del Gobierno. La legislación otorgó a estas entidades dos tipos de atribuciones: una de carácter consultivo y otra de carácter jurisdiccional con la consecuencia, en este último caso, de sustraerse del conocimiento del poder judicial los litigios contencioso-administrativos, que con anterioridad pertenecían a su atribución. La concesión de facultades jurisdiccionales a órganos del poder ejecutivo no fue una innovación del partido moderado. Se trata de la llamada “justicia retenida” en la que la propia administración se reservaba el conocimiento de todas las cuestiones judiciales que afectasen a la misma. La preocupación por una vía específica para la resolución de este tipo de pleitos se expresó en numerosas ocasiones antes de su efectiva materialización. No podemos dejar de nombrar aquí, en este sentido, a Francisco Agustín Silvela, a quien se atribuye la idea de crear los Consejos Provinciales, encontrando su propuesta un amplio eco en la doctrina de la época, pronunciándose sobre ello hombres como Alejandro Oliván, o Manuel Ortiz de Zúñiga (RAMOS VÁZQUEZ & BLÁZQUEZ VILAPLANA, 2014, p. 235). Según la doctrina mayoritaria de la época, la independencia de la administración respecto de la autoridad judicial era de esencia en toda clase de buen gobierno y especialmente en el representativo, pues para llevar a cabo sus deberes necesitaba obrar con libertad e independencia dentro del círculo de sus atribuciones, y esta libertad desaparecería desde el momento en que los Tribunales conociesen de los actos de administración y los juzgasen. Si bien es cierto que la asunción por estos órganos de ambas competencias también fue objeto, en la época, de numerosas críticas ante la sospecha de falta de imparcialidad en el ejercicio de este importante cometido. Finalmente, las atribuciones consultivas de los Consejos provinciales se limitaban a emitir un dictamen cuando el Jefe político lo pidiese, por sí o por acuerdo del gobierno (consulta voluntaria), o cuando las leyes y demás disposiciones así lo prescribiesen (consulta obligatoria). (PÉREZ JUAN, 2014, p. 440).

Hasta aquí hemos expuesto el modelo territorial moderado y los cambios más importantes que se produjeron en el régimen provincial con la promulgación del nuevo marco legal en 1845. No obstante, nuestra intención no es solo historiar normas, sino acercarnos al derecho realmente vivido. Para ello, entendemos necesario descender a la praxis administrativa, y en concreto, resulta de interés conocer

cómo se aplicó dicha normativa. Para conocer esta cuestión nos detendremos en la actividad desplegada por el Consejo provincial de Alicante en estas fechas.

La Real orden de 2 de julio de 1845 (En Gaceta de Madrid, nº 3947, de 5 de julio de 1845) estableció en su artículo 1º la obligación consistente en que estuviesen definitivamente constituidos el 1 de agosto de ese año. Cumpliendo con lo prescrito, en Alicante, se reunieron el día 29 de julio de 1845, bajo la presidencia del Jefe político, los consejeros que habían sido nombrados como tales por Real Orden de 26 de junio (BOPA nº 181 de 02 de agosto de 1845). En esta primera sesión se declaró instalado el Consejo Provincial de Alicante.

El día 4 de agosto del mismo año comenzó su labor, que no cesó hasta el 11 de julio de mil ochocientos cincuenta y cuatro, ante la puesta en práctica de los ideales del bienio progresista. Una vez finalizado el gobierno de Espartero, volvió a instalarse el día 23 de octubre de mil ochocientos cincuenta y seis y desarrolló su labor ininterrumpidamente hasta el 17 de septiembre de mil ochocientos sesenta y ocho, fecha en la que tuvo lugar la última sesión de este órgano, tras haber sido suprimido definitivamente por Sagasta.

Durante todos estos años, la aplicación del modelo territorial moderado puso de manifiesto sus deficiencias y la experiencia demostró que la centralización, en determinados asuntos, lejos de garantizar el éxito de su gestión, constituía un inconveniente para la buena administración (PÉREZ JUAN, 2005, p. 146).

En el tiempo en que estuvo en vigor el Consejo provincial de Alicante son numerosas y diversas las materias y decisiones adoptadas. El alistamiento de los quintos, las obras públicas y el desarrollo de los recursos hídricos, así como los expedientes vinculados a las elecciones municipales y la instalación de los Ayuntamientos ocuparon buena parte de las atenciones de esta nueva institución. Por razones obvias, este trabajo no puede descender al estudio detallado de todas las decisiones adoptadas por la Corporación lucentina en estos años, si bien, resulta necesario, para comprender la relevancia de esta institución, ofrecer una visión, no exhaustiva, pero sí amplia de los principales acuerdos adoptados en las actas de este nuevo ente.

Quintas: llevó a cabo actos públicos declarativos de soldados, resolvió sobre las reclamaciones presentadas por los quintos o sus familiares destinadas a conseguir la exención del servicio, y también sobre aquellas destinadas a lograr la anulación del sorteo; determinó la conveniencia o inconveniencia de las sustituciones de mozos; conoció de las deserciones; dispuso imposiciones de condenas a prófugos; y decidió las gratificaciones correspondientes a los médicos y a los medidores.

Elecciones: despachó reclamaciones relativas a la inclusión o exclusión en las listas electorales, a solicitudes de modificación de nombres y apellidos, a nulidad de las actas electorales o, incluso, del proceso electoral (artículo 28 de la Ley de 18 de marzo de 1846 en Gaceta de Madrid, nº 4206, del sábado, 21 de marzo de 1846 y artículo 31 de la Ley de 8 de enero de 1845, de organización y atribuciones de los Ayuntamientos)

Ayuntamientos: la ley le concedía la facultad de decretar la suspensión de los acuerdos ejecutorios sobre competencias atribuidas por la normativa a los cabildos, cuando los mismos fuesen calificados como contrarios a las leyes, reglamentos y reales órdenes. En concreto, se pronunciaba sobre el sistema de administración de propios, arbitrios y demás fondos del común, el disfrute de los pastos, aguas, la distribución de granos de los pósitos y resto aprovechamientos comunes, en donde no

hubiese un régimen especial autorizado competentemente; también dictaminaba sobre la falta de cumplimiento de la obligación que estos tenían de cuidar, conservar, y reparar los caminos y veredas, puentes y pontones vecinales; y además, sobre las mejoras materiales que la municipalidad considerase susceptibles de realizar en el pueblo, siempre que estas no excediesen de 200 reales en pueblos de menos de 200 vecinos o 500 reales en pueblos de 200 a 1000 vecinos (Artículo 80 de la Ley de 8 de enero de 1845, de organización y atribuciones de los ayuntamientos en Gaceta de Madrid, nº 3776, del miércoles 15 de enero de 1845). A ello hay que añadir que el Consejo Provincial de Alicante, consultaba al jefe político la adecuación a la legislación estatal de los presupuestos municipales; y también sobre la procedencia o improcedencia de autorizar a los Ayuntamientos para litigar ante los tribunales.

Obras públicas: fallaba la clasificación, dirección y anchura de los caminos vecinales; la imposición de servidumbres temporales a los terrenos colindantes no consentidas por sus propietarios; y sobre los conflictos relativos a la necesidad y conveniencia de la construcción de este tipo de vías (artículo 2 del Real Decreto de 7 de abril de 1848 en Gaceta de Madrid, nº 4958, del martes 11 de abril de 1848; y artículos 5 y 7 de la ley de 28 de abril de 1849, en Gaceta de Madrid, nº 5344, del martes 1 de mayo de 1849). Igualmente, la ley requería su informe con relación a la distribución de los fondos entre varios pueblos que la Diputación provincial votase para los caminos vecinales de primer orden, así como sobre las desavenencias entre los alcaldes de distintos pueblos acerca de la cuota que de los recursos votados debía afrontar cada pueblo (artículos 4, 5 y 9 del Real decreto de 7 de abril en Gaceta de Madrid, nº 4958 de martes 11 de abril de 1848).

Divisiones territoriales y amojonamientos: consultaba a la autoridad superior de la provincia sobre conflictos relativos al deslinde de términos municipales derivados de la falta de acuerdo entre los cabildos.

Recursos hídricos: se sometían a su conocimiento cuestiones relacionadas con la construcción de infraestructuras para el conducto de las aguas, así como la destrucción de las mismas, excavaciones en busca de aguas, solicitudes de aprovechamiento de aguas sobrantes, e, igualmente, las reclamaciones que de las mismas pudiesen surgir; se pronunciaba sobre la conveniencia de arriendo sobre las aguas; conocía de las transacciones realizadas entre los agentes públicos interesados en el riego; resolvía los conflictos surgidos entre regantes; se sometía a su consulta la creación de entidades destinadas a la administración de las aguas; se le encomendaba la aprobación determinados acuerdos tomados por las Comisiones de Regantes de la misma forma que los proyectos normativos para la regulación del riego; asesoraba al Jefe político sobre la conveniencia o no de la imposición de multas a los regantes; e, igualmente, decidió sobre las reclamaciones producidas por éstos últimos, relativas al sufragio para la elección de sus representantes en el sindicato.

Minas: participó de las solicitudes de autorización para la extracción de minerales de naturaleza terrosa de alguna propiedad particular; para la apertura de calicatas a menor distancia de cincuenta varas de un edificio, hacienda o cercado contra la voluntad de sus dueños; intervino en autorizaciones de construcciones de cualquier artefacto u oficio que requiriese el uso de combustible vegetal o el aprovechamiento de algún salto de agua y la abertura de caminos de más de media legua, cuando hubiese oposición de los pueblos o particulares cuyas tierras deben de atravesar (Arts. 3,7, 10 y 20 de la ley de 11 de abril de 1849 en Gaceta de Madrid, nº 5327, de sábado 14 de abril de 1849).

Cuestiones de competencia de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas: los artículos 4 y 13 del Real Decreto de 4 de abril de 1847 (en Gazeta de Madrid, nº 4648, del domingo 6 de junio de 1847) le atribuyeron la facultad de pronunciarse, de oficio a instancia de parte, cuando existía la certeza de que un asunto, del que se encontraba conociendo un órgano jurisdiccional, pertenecía a la autoridad gubernativa, animándole a sostener la competencia contra éste. Asimismo, en los procedimientos contencioso-administrativos, debía ser consultado al fijar las dietas que hayan de devengar los ujieres del mismo Consejo, cuando saliesen de la capital a practicar alguna diligencia de su oficio (art 12, reglamento 1 de octubre de 1845, en Gazeta de Madrid, nº 4038, sábado 4 de octubre de 1845).

Concesión o denegación de autorizaciones para procesar: En los casos en los que un órgano jurisdiccional procediese contra un agente público, debía, necesariamente y con anterioridad, ponerlo en conocimiento del jefe político para que este le autorizase a iniciar el procedimiento. La máxima autoridad civil de la provincia, como regla general, sometía estos asuntos a la resolución del Consejo Provincial, para que se manifestase sobre la procedencia o improcedencia de otorgar la indicada aprobación.

Beneficencia: resolvía la concesión o rehusó de la competente aprobación a los presupuestos para el régimen interior del mismo, y calificaba la importancia de sus negocios litigiosos para decidir si les convenía elegir letrado que no fuese de turno. La ley establecía como preceptivo, además, su parecer al suspender a los patronos de los establecimientos provinciales o municipales de beneficencia. (Artículo 11 de la ley de 20 de abril de 1849, en Gazeta de Madrid, nº 5398, domingo 24 de junio de 1849).

Si bien es cierto que una gran parte de los informes emitidos por el Consejo alicantino afectan a materias en las que la consulta era preceptiva según lo dispuesto en la normativa, no lo es menos que, como se puede comprobar, existe una ingente cantidad de asuntos en los que el jefe político solicita el juicio del Consejo de forma facultativa, sin que lo obligase norma alguna. Es patente, por lo tanto, la gran importancia de este ente en la vida provincial y local.

Hay que poner de manifiesto que los asuntos en los que el representante del gobierno en la provincia consultó al órgano colegiado, fueron en su mayoría ejecutados por el primero conforme a lo informado por el segundo. Indicio de ello es el hecho de que el jefe político presidiera la gran mayoría de las sesiones celebradas por la entidad colegiada. Al dirigir él las reuniones y estar presente en el debate resulta difícil comprender que no compartiera el acuerdo del órgano consultivo, más aún cuando gozaba de voto de calidad en el supuesto de que hubiera empate en la toma de decisiones (PÉREZ JUAN, 2014, p. 454).

CONCLUSIONES

El objetivo inmediato de la reforma administrativa llevada a cabo por la Revolución liberal, fue procurar la uniformización y la centralización, con el objeto de salvar las dificultades que la irracional organización territorial que venía a sustituir generaba.

Como es sabido, la división provincial llevada a cabo por Javier de Burgos resultó de tal trascendencia que ha llegado prácticamente sin modificaciones hasta nuestros días, siendo utilizada, a lo largo del siglo XIX, por diversos gobiernos liberales de distintos matices (moderados, progresistas y unionistas), por los de dos repúblicas, por los monárquicos de la Restauración, y por dos dictaduras. Si

bien también es cierto que, la alternancia en el poder de partidos de ideología distinta tuvo repercusiones en el modelo de administración territorial. Un ejemplo claro de ello es el de las Diputaciones provinciales, pues su mayor periodo de actividad coincidió con la existencia de gobiernos más liberales, mientras ocurría lo contrario con los conservadores y moderados.

Es ejemplo claro de este último caso el de los periodos que abarcan de 1845 a 1854 y 1856 a 1858 en los que la Diputación provincial fue sustituida por la figura de los Consejos provinciales. La razón que alegaba la doctrina favorable a esta suplencia era la imposibilidad de que las Diputaciones pudieran llevar a cabo una adecuada tarea de asesoramiento por su frecuente renovación y, según decían, por su carencia de unidad de pensamiento debido a su origen popular.

No obstante, como afirma José Antonio Pérez Juan, lo cierto es que posiblemente la verdadera razón fue que el Consejo provincial se constituyó como la pieza angular de la Administración territorial articulada por el partido moderado. Siendo el instrumento clave para alcanzar la ansiada uniformidad y centralismo. De este modo, se privaba a las Diputaciones de competencias y atribuciones, dejándolas sin contenido en favor del Consejo provincial y, como consecuencia, eliminando la autonomía de la administración provincial (PÉREZ JUAN, 2014, p. 437)

Por último, si bien no es posible obviar el hecho de la existencia de un gran número de partidarios, durante el siglo XIX, de un Estado uniforme y centralizado, tampoco el consistente en la aparición de diversos nacionalismos periféricos que, con una lengua y costumbres propias, tendrían la voluntad de independizarse del mismo. Este sentimiento independentista será más acentuado conforme vaya avanzando el proceso centralizador, y perdurará hasta nuestros días, al compás de la división territorial operada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCHIVO DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE. LEGAJOS: GE-24603/2; GE-24603/3; GE-24603/4; GE-24603/5; GE-24604/1; GE-24604/2; GE-24604/3; GE-24605/1; GE-24605/2; GE-24605/3; GE-24605/4; GE-24606/1; GE-24606/2; GE-24607/1; GE-24607/2; GE-24608/1; GE-24608/2; GE-24609/1; GE-24609/2; GE-24610/1; GE-24611/1; GE-24612/1; GE-24612/2

BELMONTE MARTÍN, I (2008), “El modelo territorial en la Constitución de 1978”, en J. REIG MULLOR & J. A. PÉREZ JUAN (Coord), *El Papel de las Diputaciones Provinciales en el siglo XXI. Análisis particular de la provincia de Alicante*, Navarra: Aranzadi SA: pp. 41-71.

CALERO AMOR, A. M, (1984), “Liberalismo y división provincial” en *Revista de Historia Contemporánea*, Número 3: pp. 5-32.

CHAMOCHO CANTUDO, M.Á., (2014), “Los consejos provinciales: atribuciones contenciosas, procedimientos y sistema de recursos” en CHAMOCHO CANTUDO, M.Á., (Coord). *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, Madrid, Dykinson S.L: pp. 397-426.

CIS, 2015. CIS ANÁLISIS EN LÍNEA.

En la Red: <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp> (26 Junio 2015).

CUESTA REVILLA, J., (2014), “De las leyes Pidal a la ley Santamaría de Paredes (1845-1888) en CHAMOCHO CANTUDO, M.Á., (Coord). El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales, Madrid, Dykinson S.L: pp. 277-300.

DÍAZ REVORIO, F. J. & BELDA PÉREZ PEDRERO , E., (2000), “La provincia y la diputación. Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia” en Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica , Número 284: pp. 649-679.

FERNÁNDEZ TORRES, J., (1998), La formación de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868), (1998), Madrid, Civitas.

MARTÍNEZ, M., “La reforma administrativa de Javier de Burgos y la división territorial militar en Castilla y León” (1995) en Investigaciones históricas. Época moderna y contemporánea, Número 15: pp. 315-328.

MARTÍNEZ DÍEZ, G., (1981), “Génesis histórica de las Provincias españolas” en Anuario de historia del derecho español, Número 51: pp. 523-594.

MARTÍNEZ RODA, F., (2011). La división provincial y el final del reino de Valencia (1810-1833), Valencia, Real Academia de Cultura Valenciana.

PÉREZ JUAN, J. A., (2005), Centralismo y descentralización. Organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874). Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas: Instituto nacional de administración pública.

PÉREZ JUAN, J. A., (2008), “Evolución histórica del régimen provincial” en: J. REIG MULLOR & J. A. PÉREZ JUAN, (Coord.) El Papel de las Diputaciones Provinciales en el siglo XXI. Análisis particular de la provincia de Alicante, Navarra, Aranzadi SA: pp. 19-40.

PÉREZ JUAN, J. A., (2009), “El Reglamento Provincial de 1811: la creación de la Comisión de Gobierno del Reino de Valencia”. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche, Número extraordinario 5 dedicado a: la Constitución de Cádiz: pp. 144-157.

PÉREZ JUAN, J. A., (2014), “Atribuciones consultivas de los consejos provinciales” en CHAMOCHO CANTUDO, M.Á., (Coord). El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales, Madrid, Dykinson S.L: pp. 427-455.

RAMOS VÁZQUEZ, I. & BLÁZQUEZ VILAPLANA, B., (2014). “La justicia administrativa en la doctrina española del Moderantismo” en CHAMOCHO CANTUDO, M.Á., (Coord). El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales, Madrid, Dykinson S.L: pp. 229-258.

SUÁREZ, F., (1982), Las Cortes de Cádiz, Madrid, RIALP.

VILAR, M. J., (2004). “El primer proyecto liberal de división provincial de España. El propuesto por Felipe Bauzá y revisado por Miguel De Lastarria, 1913-1814” en Anales de Historia Contemporánea, Número 20: pp. 21-63.