



Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas



# EL CONSEJO PROVINCIAL DE ALICANTE

SARA MORENO TEJADA

DIRECTOR: Prof. Dr. JOSÉ ANTONIO PÉREZ JUAN

2018

**D. JOSÉ ANTONIO PÉREZ JUAN**, profesor titular de Historia del Derecho y de las Instituciones del Departamento de Ciencia Jurídica de la Universidad Miguel Hernández de Elche

### CERTIFICA

Que el trabajo de investigación desarrollado bajo mi dirección por **Dña. SARA MORENO TEJADA** con el título “El consejo provincial de Alicante”, reúne las condiciones para ser defendido como tesis doctoral con el fin de optar al grado de Doctor.

Y para que surta los efectos oportunos allí donde corresponda firmo el presente en Elche, a 20 de marzo de 2018.

JOSE ANTONIO  
PEREZ|JUAN

Firmado digitalmente por  
JOSE ANTONIO|PEREZ|  
JUAN  
Fecha: 2018.03.20 11:38:30  
+01'00'

Fdo.  
Prof. Dr. José Antonio Pérez Juan



**Dpto. Ciencia Jurídica**

Campus de Elche. Avda. de la Universidad, s/n – 03202 ELCHE  
Telf.: 96 665 86 97 - Fax: 96.665.87.97  
c.electrónico: [jperezjuan@umh.es](mailto:jperezjuan@umh.es)

**D. JOSÉ ANTONIO PÉREZ JUAN**, coordinador del programa de doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Miguel Hernández de Elche

**CERTIFICA**

Que el trabajo de investigación desarrollado por **Dña. SARA MORENO TEJADA** con el título “El consejo provincial de Alicante”, reúne las condiciones para ser defendido como tesis doctoral con el fin de optar al grado de Doctor.

Y para que surta los efectos oportunos allí donde corresponda firmo el presente en Elche, a 20 de marzo de 2018.

JOSE  
ANTONIO|  
PEREZ|JUAN

Firmado digitalmente por  
JOSE ANTONIO  
PEREZJUAN  
Fecha: 2018.03.20  
11:32:57 +01'00'

Fdo.  
Prof. Dr. José Antonio Pérez Juan

# EL CONSEJO PROVINCIAL DE ALICANTE

## ÍNDICE

ESTADO DE LA CUESTIÓN. ....	7
THE STATE OF THE QUESTION. ....	13
BLOQUE I. EL LIBERALISMO DOCTRINARIO Y LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL. ....	19
<b>I. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA. ....</b>	<b>19</b>
A. LA GÉNESIS DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN. ....	19
<b>1. Contexto histórico-político. ....</b>	<b>19</b>
<b>2. El concepto de Administración pública. ....</b>	<b>27</b>
<b>3. La separación de poderes. ....</b>	<b>35</b>
a. Ejecutivo vs. Legislativo. ....	41
b. Ejecutivo vs. Judicial. ....	44
<b>4. Centralismo, descentralización y desconcentración. ....</b>	<b>57</b>
B. LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA: Ejecución, consulta y contencioso. ....	69
<b>1. Ejecución y consulta. ....</b>	<b>69</b>
<b>2. La Jurisdicción contencioso-administrativa. ....</b>	<b>73</b>
a. Carácter y naturaleza. ....	73
a') Administración gubernativa y contenciosa. ....	73
b') La jurisdicción retenida y la delegada. ....	79
b. Objeto. ....	85
<b>3. Los Consejos provinciales: Tribunales y Cuerpos consultivos de la Administración territorial. ....</b>	<b>91</b>
<b>II. EL MARCO LEGAL Y LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL MODELO MODERADO. ....</b>	<b>99</b>
A. ANTECEDENTES. ....	99
<b>1. El proyecto de Francisco Agustín Silvela. ....</b>	<b>99</b>
<b>2. La autorización legislativa de 1844. ....</b>	<b>114</b>
B. LAS LEYES DE 8 DE ENERO Y 2 DE ABRIL DE 1845. ....	126
<b>1. El texto legal. ....</b>	<b>126</b>
<b>2. La instalación del Consejo provincial de Alicante. ....</b>	<b>133</b>
C. EL TRIUNFO DE LOS IDEALES PROGRESISTAS Y LA SUPRESIÓN DE LOS CONSEJOS PROVINCIALES. ....	136
D. EL RESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE 1845. ....	144
E. LAS PROPUESTAS DE REFORMA. ....	149
F. LA LEY PROVINCIAL DE 1863. ....	156

G. LA REVOLUCIÓN GLORIOSA Y EL FIN DEL MODELO MODERADO. ....	169
BLOQUE II. ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y COMPETENCIAS. ....	175
<b>I. COMPOSICIÓN. ....</b>	<b>175</b>
A. EL PRESIDENTE. ....	177
<b>1. Configuración jurídica. ....</b>	<b>177</b>
a. Nombramiento y requisitos. ....	177
b. El presidente consejero. ....	182
<b>2. Los presidentes del Consejo provincial de Alicante. ....</b>	<b>183</b>
B. EL VICEPRESIDENTE. ....	186
<b>1. Elección y naturaleza jurídica. ....</b>	<b>186</b>
<b>2. La desaparición de la Vicepresidencia. ....</b>	<b>188</b>
C. CONSEJEROS NUMERARIOS. ....	197
<b>1. La figura del consejero titular. ....</b>	<b>197</b>
a. Designación y cese. ....	197
b. Gratificación. ....	203
<b>2. El consejero letrado y el consejero diputado. ....</b>	<b>209</b>
<b>3. Los proyectos de 1851 y 1858. ....</b>	<b>211</b>
<b>4. La Diputación provincial y la propuesta de consejeros. ....</b>	<b>213</b>
a. El texto gubernativo de 1863 y su debate parlamentario. ....	213
a') La propuesta del Congreso. ....	215
b') El parecer de la Cámara Alta. ....	224
b. El desarrollo reglamentario de la ley de 1863. ....	236
<b>5. Los consejeros alicantinos. ....</b>	<b>240</b>
D. CONSEJEROS SUPERNUMERARIOS. ....	257
<b>1. Requisitos y características. ....</b>	<b>257</b>
<b>2. La reforma de 1863. ....</b>	<b>260</b>
<b>3. Los vocales supernumerarios de la provincia de Alicante. ....</b>	<b>264</b>
E. EL PERSONAL AUXILIAR. ....	269
<b>1. El secretario. ....</b>	<b>269</b>
<b>2. Los oficiales. ....</b>	<b>274</b>
<b>3. Los ujieres. ....</b>	<b>276</b>
<b>II. FUNCIONAMIENTO. ....</b>	<b>283</b>
A. LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA. ....	283
<b>1. El procedimiento común. ....</b>	<b>283</b>
<b>2. Su actuación en los actos de quintas. ....</b>	<b>288</b>
B. PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. ....	294

<b>1. Consideraciones generales.</b>	<b>294</b>
<b>2. La composición del Tribunal.</b>	<b>298</b>
<b>3. La incoación del proceso.</b>	<b>300</b>
a. El acto administrativo.	301
b. Plazos para la interposición de la demanda.	307
c. Trámites previos.	308
d. Legitimación y representación.	313
e. Forma.	318
<b>4. Su desarrollo.</b>	<b>321</b>
a. Emplazamiento y notificación.	321
b. Declaración de rebeldía.	323
c. Contestación.	328
d. Escritos de réplica y dúplica.	332
e. Recusación y abstención.	336
f. Prueba.	338
g. Vista pública.	342
<b>5. Deliberación y sentencia.</b>	<b>344</b>
<b>6. Medios de impugnación.</b>	<b>347</b>
a. Rescisión.	347
b. Interpretación.	348
c. Apelación.	349
d. Nulidad.	353
e. Apelación y nulidad.	354
<b>7. La ejecución de la sentencia.</b>	<b>356</b>
<b>III. ATRIBUCIONES.</b>	<b>359</b>
A. CONSULTIVAS.	359
<b>1. Político-administrativas.</b>	<b>362</b>
a. <b>Elecciones.</b>	362
a') La creación de los distritos electorales.	362
b') Las reclamaciones en materia de elecciones.	364
b. Control administrativo de los entes locales.	368
c. Supervisión de las resoluciones de los alcaldes.	371
d. Términos municipales.	376
<b>2. Beneficencia.</b>	<b>382</b>
<b>3. Fomento.</b>	<b>385</b>
a. Obras públicas.	385
b. Minas.	391

c.	Montes. ....	395
d.	Caminos vecinales. ....	399
e.	Recursos hídricos. ....	400
a')	Aguas pluviales. ....	401
b')	Aguas vivas. ....	403
c')	Aguas subterráneas. ....	408
d')	Reglamentos y ordenanzas de riegos. ....	410
<b>4.</b>	<b>Económicas. ....</b>	<b>413</b>
a.	Propios y arbitrios municipales. Pósitos. ....	414
b.	Examen y aprobación de los presupuestos locales. ....	416
c.	Creación de empresas. ....	419
<b>5.</b>	<b>Vinculada a la actividad judicial. ....</b>	<b>422</b>
a.	Autorizaciones para procesar. ....	422
a')	Consideraciones generales. ....	422
b')	Ámbito de aplicación. ....	426
c')	Autoridad competente. ....	429
d')	Beneficiarios de la prerrogativa. ....	435
e')	Procedimiento. ....	437
b.	Licencias para litigar. ....	444
c.	Conflictos de atribuciones. ....	445
a')	Causas. ....	445
b')	Tramitación. ....	447
<b>6.</b>	<b>Quintas. ....</b>	<b>459</b>
<b>7.</b>	<b>Imprenta. ....</b>	<b>464</b>
<b>B.</b>	<b>FACULTADES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS. ....</b>	<b>467</b>
<b>1.</b>	<b>Uso y distribución de los bienes públicos. ....</b>	<b>468</b>
<b>2.</b>	<b>Tributos. ....</b>	<b>472</b>
<b>3.</b>	<b>Contratos públicos. ....</b>	<b>477</b>
<b>4.</b>	<b>Obras públicas y establecimientos insalubres. ....</b>	<b>478</b>
<b>5.</b>	<b>Deslindes. ....</b>	<b>480</b>
<b>6.</b>	<b>Subastas o arrendamientos de bienes nacionales. ....</b>	<b>480</b>
<b>7.</b>	<b>Legislación especial. ....</b>	<b>481</b>
	CONCLUSIONES. ....	485
	CONCLUSIONS. ....	493
	APÉNDICE DOCUMENTAL. ....	501
<b>1.</b>	<b>Orden de 13 de abril de 1845, solicitando informe del Jefe político para la designación de los consejeros provinciales. ....</b>	<b>503</b>

<b>2. Carta confidencial dirigida por el Ministro de la Gobernación al Jefe político y nota adjunta a ella. ....</b>	<b>504</b>
<b>3. Contestación del jefe político relativa a los miembros que debían componer el órgano consultivo. ....</b>	<b>505</b>
<b>4. Consejeros numerarios y supernumerarios alicantinos. ....</b>	<b>508</b>
<b>5. Cuadro comparativo de la normativa reguladora de los Consejos provinciales. ....</b>	<b>513</b>
<b>6. Procedimientos tramitados ante el Consejo lucentino. ....</b>	<b>535</b>
<b>7. Modelos de documentación procesal. ....</b>	<b>552</b>
a. Escrito de demanda. ....	552
b. Auto de admisión. ....	559
c. Solicitud y declaración de rebeldía. ....	560
d. Contestación. ....	562
e. Escrito de réplica. ....	594
f. Escrito de dúplica. ....	609
g. Auto recibiendo el pleito a prueba. ....	612
h. Sentencia. ....	613
i. Apelación. ....	616
j. Aceptación del recurso. ....	618
INDICIOS DE CALIDAD. NORMATIVA DOCTORADO UMH. ....	619
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES. ....	655
<b>I. BIBLIOGRAFÍA. ....</b>	<b>655</b>
<b>II. FUENTES. ....</b>	<b>667</b>
A. FUENTES IMPRESAS. ....	667
<b>1. Diario de sesiones de Cortes. ....</b>	<b>667</b>
<b>2. Hemeroteca digital. Biblioteca Nacional de España. ....</b>	<b>668</b>
<b>3. Boletín Oficial de la provincia de Alicante. ....</b>	<b>671</b>
B. FUENTES MANUSCRITAS. ....	672
<b>1. Archivo de la Diputación Provincial de Alicante. ....</b>	<b>672</b>
<b>2. Archivo Histórico Nacional. ....</b>	<b>675</b>
<b>3. Archivo General de la Administración. ....</b>	<b>676</b>
<b>4. Archivo del Congreso de los Diputados. ....</b>	<b>676</b>
C. REPERTORIO LEGISLATIVO. ....	677



## ESTADO DE LA CUESTIÓN.

La actual configuración de la Administración territorial encuentra su antecedente más directo en la España decimonónica. Los órganos provinciales y municipales que forman parte de nuestra estructura administrativa fueron instaurados por la Constitución gaditana y, aunque con evidentes cambios en su composición y facultades, han logrado llegar hasta nuestros días.

Será durante la etapa moderada cuando se acometan las principales reformas de la Administración pública. Inspiradas en las doctrinas francesas, se alteraron las funciones y la estructura de las Corporaciones existentes y se construyó una justicia contencioso-administrativa –hasta el momento confundida con la civil– que se corporeizó en un nuevo órgano, a saber, el Consejo provincial. El estudio de esta Institución, que presenta una naturaleza jurídica compleja, articulándose como ente consultivo y jurisdiccional al mismo tiempo, constituye el objeto de nuestra investigación.

La doctrina, al estudiar el sistema provincial decimonónico, se ha ocupado de las Diputaciones<sup>1</sup>, y, en menor medida, de los jefes políticos o gobernadores civiles<sup>2</sup>, siendo los estudios en torno a los Consejos provinciales prácticamente inexistentes. Tanto es así que, la historiografía relativa a este órgano asesor resulta evidentemente escasa. Apenas localizamos

---

<sup>1</sup> Sin ánimo de ser exhaustivos, *vid.* BERMEJO MARTÍN, FRANCISCO y DELGADO IDARRETA JOSÉ MIGUEL, *La Administración Española. La Diputación provincial de la Rioja*, Gobierno de la Rioja, Consejería de Administraciones Públicas, Logroño, 1989; CHUST, MANUEL (Dir.) *Historia de la Diputación provincial de Valencia*, Diputación de Valencia, Valencia, 1995; FARIÑA JAMARDO, XOSÉ y PEREIRE FIGEROA, MIGUEL, *La Diputación de Pontevedra 1836-1986*, Diputación Provincial de Pontevedra, Pontevedra, 1986; GALVÁN RODRIGUEZ, EDUARDO *El origen de la autonomía canaria. Historia de una Diputación Provincial (1813-1925)*, Ministerios, Madrid, 1995; GARCÍA SEGURA, MARIA CONCEPCIÓN, *Historia de la Diputación provincial de Soria: Siglo XIX*, Diputación Provincial de Soria, Soria, 2003; GONZÁLEZ MARIÑAS, PABLO ISIDORO, *Las Diputaciones provinciales en Galicia: Del Antiguo Régimen al constitucionalismo*, Diputación de A Coruña, La Coruña, 1978; JORDÁ FERNÁNDEZ, ANTONIO, *Las Diputaciones provinciales en sus inicios: Tarragona (1836-1840). La guerra como alteración en la aplicación de la norma jurídica*, Diputación Provincial de Tarragona, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002; MALUENDA, ABADÍA, LORETO, *Los orígenes de la Diputación provincial de Madrid (1812-1843)*, 2 Vols, Universidad Complutense, 2003; MARTÍN BOBILLO, PABLO, *Origen de la Diputación provincial de Zamora (1812-1823)*, Diputación Provincial de Zamora, Zamora, 1998; MORENO NIETO, LUIS, *Historia de la Administración Provincial de Toledo*, Diputación de Toledo, Toledo, 1986; ORDUÑA REBOLLO, ENRIQUE, *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia, 1833-1900*, Diputación Provincial de Segovia, Segovia, 1991; ORTEGO GIL, PEDRO, *Evolución legislativa de la Diputación Provincial en España, 1812-1845: La Diputación de Guadalajara*, Diputación de Guadalajara, Madrid, 1990; PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, *Centralismo y descentralización. Organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005; RAMOS PEREZ, VICENTE, *Historia de la Diputación provincial de Alicante*, Diputación Provincial de Alicante, Alicante, 2000; SANTANA MOLINA, MANUEL, *La Diputación Provincial en la España Decimonónica*, Madrid, 1989; SESMA MUÑOZ, JOSÉ ANGEL y ARMILLAS VICENTE, JOSÉ ANTONIO. *La Diputación de Aragón: el gobierno aragonés del Reino a la Comunidad autónoma*, Ediciones Oroel, Zaragoza, 1991.

<sup>2</sup> Destacamos aquí la obra de CAJAL VALERO, ARTURO, *El Gobernador Civil y el Estado centralizado del siglo XIX*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1999.

los trabajos de Emilio de Benito Fraile<sup>3</sup>, Faustino Martínez Martínez<sup>4</sup>, José Antonio Pérez Juan<sup>5</sup>, Emiliano González Díez<sup>6</sup>, Francisco Acosta Ramírez<sup>7</sup> o Antonio Laguna Platero y Francesc-Andreu<sup>8</sup>. Además, si nos contraemos a su faceta de Tribunal contencioso-administrativo, las referencias se reducen a la obra de Juan Ramón Fernández Torres titulada *La formación histórica de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, o la más reciente, coordinada y dirigida por Miguel Ángel Chamocho Cantudo, denominada *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de prefectura a los Consejos provinciales*. En este sentido, no debemos olvidar, siguiendo a Emilio de Benito Fraile, que la mayoría de los trabajos señalados se han limitado al estudio de la legislación sin descender a la praxis de esta Corporación<sup>9</sup>. Nos encontramos, por tanto, ante una importante laguna historiográfica<sup>10</sup> que nuestra investigación tratará de suplir en la medida de nuestras

---

<sup>3</sup> DE BENITO FRAILE, EMILIO, “El Consejo Provincial de Madrid (1852-1853)” en *Foro, Nueva Época*, Núm. 6, 2007, pp. 93-157.

<sup>4</sup> MARTÍNEZ MARTINEZ, FAUSTINO, “O Consello Provincial de Lugo. Os primeiros Anos (1845-1849)” en *Revista Galega de Administración Pública*, Núm. 18, 1998, pp. 105-166. También, “Instalación del Consejo Provincial de Lugo”, en *Boletín informativo de la Excelentísima Diputación Provincial de Lugo*, Núm. 44, 1998, pp. 96-97.

<sup>5</sup> PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, “Atribuciones consultivas de los Consejos Provinciales” en CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL (Coord. y Dir.) *El Nacimiento de la Justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Dykinson S.L, Madrid, 2014, pp. 427-455.

<sup>6</sup> GONZÁLEZ DÍEZ, EMILIANO, “Administración y Justicia: el Consejo Provincial de Palencia” en CALLEJA GONZÁLEZ, MARIA VALENTINA, (Coord.) *Actas del III Congreso de Historia de Palencia: 30, 31 de marzo y 1 de abril de 1995*, Diputación Provincial de Palencia, Palencia, 1995, pp. 605-648.

<sup>7</sup> ACOSTA, FRANCISCO “Perfiles políticos del Consejo provincial de Jaén (1845-1854)” en CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL (Coord. y Dir.) *El Nacimiento de la Justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Dykinson S.L, Madrid, 2014, pp. 427-455.

<sup>8</sup> LAGUNA PLATERO, ANTONIO y MARTÍNEZ GALLEGO, FRANCESC-ANDREU, “Una jurisdicción de privanza. El Consejo Provincial” en CHUST, MANUEL (Dir.) *Historia de la Diputación provincial de Valencia*, Diputación de Valencia, Valencia, 1995, pp. 115-118.

<sup>9</sup> DE BENITO FRAILE, EMILIO JAVIER, “El Consejo Provincial de Madrid...” op. cit., p. 95.

<sup>10</sup> La misma circunstancia se da en otros países europeos de nuestro entorno. De esta forma, por ejemplo, en Italia se trata de un terreno todavía por explorar, si bien ya se encuentran algunas aportaciones como las de AIMO, PIERO, *Le origini della Giustizia Amministrativa. Consigli di Prefettura e Consiglio di Stato Nell'Italia Napoleonica*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milan, 1990; LANDI, GUIDO, *Instituzioni di Diritto Pubblico del Regno delle due Sicilie (1815-1861)*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milan, 1977; o SEPE, STEFANO; MAZZONE, LAURA; PORTELLI, IGNACIO y VETRITTO, GIOVANNI, *Lineamenti di Storia Dell'amministrazione Italizana (1861-2006)*, Carocci, Roma, 2007. Lo mismo ocurre en Alemania donde el nacimiento de la justicia contencioso-administrativa ha sido escasamente estudiado. Al respecto, encontramos las publicaciones de RÜCKL, FRAUKE, “Festschrift „500 Jahre Kammergericht” Kas Kammergericht in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts –Mehr als ein Gericht!”; STOLLEIS, MICHAEL, *Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Materielem, Methodik, Fragestellungen*, De Gruyter Oldenbourg, 2017 o WEILL, HERMAN, “Judicial Reform in Eighteenth Century Prussia: Samuel von Concejji and the Unification of the Courts” en *The American Journal of Legal History*, vol. 4, 1960, pp. 226-240. Más atención se ha prestado a esta rama jurídica en Francia, donde encontramos numerosas obras relativas a la Administración territorial y su jurisdicción. En este sentido, sin ánimos de ser exhaustivos, *vid.* AUGUSTIN, JEAN-MARIE, “Les conseillers de préfectures au XIXe siècle, l'exemple du département de la Vienne” en GOJOSSO, ÉRIC, *Les conseils de préfecture (an VII-1953)*, Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, 2006, pp. 101-122; BERTHÉLEMY, HENRY, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, Arthur Rousseau, Paris, 1913; BIGOT, GRÉGOIRE, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002; BIGOT GREGOIRE y BOUVET,

posibilidades. En concreto, queremos contribuir al conocimiento de la Administración provincial aportando datos específicos sobre la aplicación y puesta en práctica del modelo territorial moderado y la instauración de esta nueva jurisdicción. Para ello analizaremos el marco legal vigente y la praxis institucional del Consejo provincial de Alicante. Sin duda esta es una de las cuestiones más relevantes de nuestro trabajo. No debemos olvidar, como señala Alejandro Nieto, que las normas poco nos dicen por sí mismas. Resulta necesario verificar si realmente han sido aplicadas y con qué medios financieros y personales cuentan, conociendo, de estos últimos, la capacidad, retribución y disciplina que tenían<sup>11</sup>.

La presente memoria doctoral se divide en dos bloques. En el primero, hemos examinado la génesis de la Ciencia de la Administración en España. En este punto se han consultado las principales obras científicas de la época sobre axiomas tan relevantes como el propio concepto de Administración pública, la separación de poderes, el centralismo, y la definición de lo contencioso y lo gubernativo. Concluye este capítulo con el estudio de la legislación promulgada entre 1845 y 1868 en materia de organización territorial. Al respecto, no nos hemos limitado a analizar su contenido, sino que hemos indagado en los debates parlamentarios que dieron lugar a su aprobación y examinado la opinión de la prensa sobre los citados textos legales. La segunda parte, núcleo de nuestra investigación, se centra en la configuración, funcionamiento y competencias del Consejo provincial de Alicante. En primer lugar, hemos analizado su composición delimitando la figura del presidente, la de los consejeros de número y supernumerarios, y el resto de personal auxiliar, como el secretario, los oficiales y los ujieres. De todos ellos, hemos observado, entre otros aspectos, los requisitos para su designación, las características de los cargos, así como el perfil de las personas que los ocuparon. Seguidamente se ha desmenuzado el funcionamiento de la Corporación como órgano consultivo, haciendo especial mención al *quorum* y a la toma de acuerdos. Como Tribunal contencioso administrativo, hemos explorado su procedimiento, abarcando, entre otros aspectos, la legitimación activa, los plazos, así como su tramitación, y la práctica de los distintos tipos de prueba. También ha ocupado nuestra atención en este

---

MARC, *Regards sur l'histoire de la justice administrative. Journées d'études du Centre d'histoire du droit de l'Université de Rennes I*, LexisNexis, Paris, 2006; CHEVALLIER, JACQUES, *L'Élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Lextenso éditions, Paris, 1970; BOUVET, MARC, "La composición de los Consejos de Prefectura (1800-1851)" en CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL, *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Dykinson S.L, Madrid, 2014, pp. 303-328; o BRUN-JANSEM, MARIE-FRANÇOISE, *Le Conseil de Prefecture de L'Isere, an VIII-1926*, C.R.H.E.S.I, Grenoble, 1981.

<sup>11</sup> NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, *Los primeros pasos del Estado Constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina*, Ariel, Barcelona, 2006, p. 19.

apartado el contenido de la sentencia, su ejecución y los recursos que podían interponerse contra la misma. Por último, delimitamos las distintas facultades de estos entes colegiados, tanto consultivas como contencioso-administrativas. En este punto la normativa se caracteriza por su vaguedad, al no identificar los asuntos que debía conocer cuando actuaba como ente asesor de la autoridad superior de la provincia. Este hecho nos ha obligado a profundizar en la regulación especial sobre cuestiones tan dispares como aguas, minas o montes con el fin de averiguar su grado de participación en ellas.

Una vez conocido el marco teórico, hemos descendido a la praxis institucional de los Consejos provinciales desde 1845 hasta su disolución durante el estallido de la Revolución Gloriosa. En este sentido se han manejado todas las actas que actualmente se conservan en el Archivo de la Diputación Provincial de Alicante, completando éstas con la consulta de centenares de legajos en materia de expropiaciones, elecciones, autorizaciones para procesar y litigar, quintas, reclamaciones y recursos contra las resoluciones de los alcaldes, arbitrios municipales, cuestiones de competencia o divisiones territoriales. Respecto al ámbito contencioso-administrativo, la tarea heurística ha sido harto complicada. Pese a los esfuerzos realizados no ha sido posible hallar expedientes completos en todos los asuntos que conoció el Consejo alicantino en su faceta de Tribunal. La gran mayoría de los consultados se basan en reclamaciones económico-administrativas y en cuestiones vinculadas al uso y aprovechamiento de los bienes comunales. El examen minucioso y detallado de esta documentación nos ha permitido conocer con precisión el funcionamiento y devenir de este tipo de procedimientos.

Toda esta información se ha completado con la lectura de los fondos contenidos en el Archivo Histórico Nacional, General de la Administración, Congreso de los Diputados y Senado. Del primero y el segundo hemos localizado los expedientes de clases pasivas, para conocer el *cursus honorum* de los integrantes de la Corporación alicantina. Del tercero y cuarto se han analizado los legajos sobre los proyectos legislativos tramitados durante estos años en la materia que nos ocupa. Esta labor se ha reforzado con la lectura de los fondos de la Biblioteca Nacional y la Hemeroteca digital Española. El acceso a los recursos mencionados nos ha permitido conocer las obras contemporáneas sobre la materia contencioso-administrativa, además de averiguar el parecer de la sociedad sobre los recursos de la Administración al expurgar los editoriales de la prensa de la época. Para completar la memoria se hizo necesario espigar el Boletín Oficial de la provincia y el portal web *LegisHca*. De éste último hemos obtenido las referencias normativas que incluimos en nuestro trabajo.

Al respecto, interesa señalar, de acuerdo con la normativa de doctorado de la Universidad Miguel Hernández, que los resultados de este proyecto de base de datos se han publicado, conjuntamente con el director de esta tesis, en el artículo “Legislación histórica en Red (*LegisHca*). Una herramienta para la docencia en Historia del Derecho”.

La metodología expuesta y los recursos apuntados nos han permitido pergeñar las líneas maestras de los Consejos provinciales que, a pesar de ser denostados por su origen, composición y funciones por parte de los sectores políticos más progresistas, desarrollaron en la práctica una actividad frenética y muy relevante para el devenir de las provincias.

No es posible terminar este apartado sin agradecer la tarea realizada por los doctores Ricardo Gómez Rivero y José Antonio Pérez Juan. Ambos comenzaron a dirigir los primeros pasos de esta investigación, haciendo posible el trabajo que ahora se presenta. Por desgracia solo pudimos aprehender de la sabiduría del Dr. Gómez Rivero durante un breve periodo de tiempo, pero suficiente para marcar la metodología de esta tesis y, sobretodo, para impregnarla de la pasión por la Historia del Derecho que siempre ha transmitido a sus discípulos. De la misma forma, debo reconocer al profesor Pérez Juan todas las horas que ha dedicado a esta memoria, su infinita paciencia, sus múltiples consejos, y sus constantes y valiosas enseñanzas.

Por último, quede patente nuestro reconocimiento al Instituto Juan Gil Albert, por el interés mostrado en la tesis, así como al Archivo de la Diputación provincial de Alicante, por su inmejorable atención y las facilidades que hemos tenido para llevar a cabo esta investigación.



## THE STATE OF THE QUESTION

The most direct historical precedent for the current configuration of territorial Administration dates back to the nineteenth-century Spain. The provincial and municipal bodies that form part of our administrative structure were introduced by the Cadiz Constitution and, although they have experienced evident changes in their composition and faculties they have survived to the present day.

It is during the moderate period when the main reforms to the public Administration were carried out. Inspired by the French doctrines, the functions and structure of the existing Corporations were altered and a contentious-administrative justice, as yet confused with civil justice, embodied a new entity, namely, the provincial Council. The study of this Institution, which has a complex legal nature, as both a consultative and jurisdictional body, is the subject of our research.

In the study of the nineteenth-century provincial system, the doctrine has dealt with the Deputations<sup>12</sup>, and to a lesser extent, with the political leaders or civil governors<sup>13</sup>; however, studies concerning the provincial Councils are practically non-existent. Such is the case that the historiography related to this consultative body is evidently scarce. We were only able to

---

<sup>12</sup> Without being exhaustive, *vid.* BERMEJO MARTÍN, FRANCISCO y DELGADO IDARRETA JOSÉ MIGUEL, *La Administración Española. La Diputación provincial de la Rioja*, Gobierno de la Rioja, Consejería de Administraciones Públicas, Logroño, 1989; CHUST, MANUEL (Dir.) *Historia de la Diputación provincial de Valencia*, Diputación de Valencia, Valencia, 1995; FARIÑA JAMARDO, XOSÉ y PEREIRE FIGEROA, MIGUEL, *La Diputación de Pontevedra 1836-1986*, Diputación Provincial de Pontevedra, Pontevedra, 1986; GALVÁN RODRIGUEZ, EDUARDO *El origen de la autonomía canaria. Historia de una Diputación Provincial (1813-1925)*, Ministerios, Madrid, 1995; GARCÍA SEGURA, MARIA CONCEPCIÓN, *Historia de la Diputación provincial de Soria: Siglo XIX*, Diputación Provincial de Soria, Soria, 2003; GONZÁLEZ MARIÑAS, PABLO ISIDORO, *Las Diputaciones provinciales en Galicia: Del Antiguo Régimen al constitucionalismo*, Diputación de A Coruña, La Coruña, 1978; JORDÁ FERNÁNDEZ, ANTONIO, *Las Diputaciones provinciales en sus inicios: Tarragona (1836-1840). La guerra como alteración en la aplicación de la norma jurídica*, Diputación Provincial de Tarragona, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002; MALUENDA, ABADÍA, LORETO, *Los orígenes de la Diputación provincial de Madrid (1812-1843)*, 2 Vols, Universidad Complutense, 2003; MARTÍN BOBILLO, PABLO, *Origen de la Diputación provincial de Zamora (1812-1823)*, Diputación Provincial de Zamora, Zamora, 1998; MORENO NIETO, LUIS, *Historia de la Administración Provincial de Toledo*, Diputación de Toledo, Toledo, 1986; ORDUÑA REBOLLO, ENRIQUE, *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia, 1833-1900*, Diputación Provincial de Segovia, Segovia, 1991; ORTEGO GIL, PEDRO, *Evolución legislativa de la Diputación Provincial en España, 1812-1845: La Diputación de Guadalajara*, Diputación de Guadalajara, Madrid, 1990; PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, *Centralismo y descentralización. Organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005; RAMOS PEREZ, VICENTE, *Historia de la Diputación provincial de Alicante*, Diputación Provincial de Alicante, Alicante, 2000; SANTANA MOLINA, MANUEL, *La Diputación Provincial en la España Decimonónica*, Madrid, 1989; SESMA MUÑOZ, JOSÉ ANGEL y ARMILLAS VICENTE, JOSÉ ANTONIO. *La Diputación de Aragón: el gobierno aragonés del Reino a la Comunidad autónoma*, Ediciones Oroel, Zaragoza, 1991.

<sup>13</sup> We highlight here CAJAL VALERO, ARTURO, *El Gobernador Civil y el Estado centralizado del siglo XIX*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1999.

find works by Emilio de Benito Fraile<sup>14</sup>, Faustino Martínez Martínez<sup>15</sup>, José Antonio Pérez Juan<sup>16</sup>, Emiliano González Díez<sup>17</sup>, Francisco Acosta Ramírez<sup>18</sup> or Antonio Laguna Platero and Francesc-Andreu<sup>19</sup>. Besides, if we confine ourselves to its facet as a contentious-administrative Court, the references are limited to the work by Juan Ramón Fernández Torres titled *La formación histórica de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, or the more recent work, coordinated and directed by Miguel Ángel Chamocho Cantudo, called *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de prefectura a los Consejos provinciales*. In this sense and in line with Emilio de Benito Fraile, we should not forget that the majority of the indicated works have been limited to a study of the legislation without including the praxis of this Corporation.<sup>20</sup> We are therefore faced with a historiographical lacuna<sup>21</sup> that our research will try to fill as far as possible. We particularly

---

<sup>14</sup> DE BENITO FRAILE, EMILIO, “El Consejo Provincial de Madrid (1852-1853)” en *Foro, Nueva Época*, Núm. 6, 2007, pp. 93-157.

<sup>15</sup> MARTÍNEZ MARTINEZ, FAUSTINO, “O Consello Provincial de Lugo. Os primeiros Anos (1845-1849)” en *Revista Galega de Administración Pública*, Núm. 18, 1998, pp. 105-166. También, “Instalación del Consejo Provincial de Lugo”, en *Boletín informativo de la Excelentísima Diputación Provincial de Lugo*, Núm. 44, 1998, pp. 96-97.

<sup>16</sup> PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, “Atribuciones consultivas de los Consejos Provinciales” en CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL (Coord. y Dir.) *El Nacimiento de la Justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Dykinson S.L, Madrid, 2014, pp. 427-455.

<sup>17</sup> GONZÁLEZ DÍEZ, EMILIANO, “Administración y Justicia: el Consejo Provincial de Palencia” en CALLEJA GONZÁLEZ, MARIA VALENTINA, (Coord.) *Actas del III Congreso de Historia de Palencia: 30, 31 de marzo y 1 de abril de 1995*, Diputación Provincial de Palencia, Palencia, 1995, pp. 605-648.

<sup>18</sup> ACOSTA, FRANCISCO “Perfiles políticos del Consejo provincial de Jaén (1845-1854)” en CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL (Coord. y Dir.) *El Nacimiento de la Justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Dykinson S.L, Madrid, 2014, pp. 427-455.

<sup>19</sup> LAGUNA PLATERO, ANTONIO y MARTÍNEZ GALLEGO, FRANCESC-ANDREU, “Una jurisdicción de privanza. El Consejo Provincial” en CHUST, MANUEL (Dir.) *Historia de la Diputación provincial de Valencia*, Diputación de Valencia, Valencia, 1995, pp. 115-118.

<sup>20</sup> DE BENITO FRAILE, EMILIO JAVIER, “El Consejo Provincial de Madrid...” op. cit., p. 95.

<sup>21</sup> This also applies for other European countries. For instance, in Italy, it is still a new territory to be explored, although it's true that there are some works such as AIMO, PIERO, *Le origini della Giustizia Amministrativa. Consigli di Prefettura e Consiglio di Stato Nell'Italia Napoleonica*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milan, 1990; LANDI, GUIDO, *Instituzioni di Diritto Pubblico del Regno delle due Sicilie (1815-1861)*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milan, 1977; or SEPE, STEFANO; MAZZONE, LAURA; PORTELLI, IGNACIO y VETRITTO, GIOVANNI, *Lineamenti di Storia Dell'amministrazione Italizana (1861-2006)*, Carocci, Roma, 2007. The same thing happens in Germany, where the birth of the administrative justice it's been barely studied. Thereon there are the publications of RÜCKL, FRAUKE, “Festschrift „500 Jahre Kammergericht” Kas Kammergericht in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts –Mehr als ein Gericht!”; STOLLEIS, MICHAEL, *Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Materielem, Methodik, Fragestellungen*, De Gruyter Oldenbourg, 2017 or WEILL, HERMAN, “Judicial Reform in Eighteenth Century Prussia: Samuel von Concejji and the Unification of the Courts” in *The American Journal of Legal History*, vol. 4, 1960, pp. 226-240. More attention has been given to this legal branch in France where we can find a hugh number of works related to the territorial administration and its justice, Without being exhaustive, vid. AUGUSTIN, JEAN-MARIE, “Les conseillers de préfectures au XIXe siècle, l' exemple du département de la Vienne” en GOJOSSO, ÉRIC, *Les conseils de préfecture (an VII-1953)*, Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, 2006, pp. 101-122; BERTHÉLEMY, HENRY, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, Arthur Rousseau, Paris, 1913; BIGOT, GRÉGOIRE, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002; BIGOT GREGOIRE y BOUVET, MARC, *Regards sur l' histoire de la justice administrative. Journées*

wish to contribute to the knowledge about the provincial Administration by providing specific data about the application and implementation of the moderate territorial model and the establishment of this new jurisdiction. To do so, we will analyse the legal framework in force and the institutional praxis of the provincial Council of Alicante, which is undoubtedly one of the most relevant aspects of our research. As pointed out by Alejandro Nieto, we should not forget that the regulations themselves tell us little. It is necessary to verify whether they were really applied and what financial means and personnel they counted on; and with respect to the latter, their abilities, remuneration and discipline<sup>22</sup>.

This doctoral thesis is divided into two parts. In the first part, we have examined the genesis of the Science of the Administration in Spain. In this point, we have consulted the main scientific works of the period about axioms as relevant as the very concept of public Administration, the separation of powers, centralism and the definition of what is contentious and what is governmental. This chapter concludes with a study of the legislation enacted between 1845 and 1868 regarding territorial organization. In this respect, we have not limited ourselves to just analysing its content, but we have looked into the parliamentary debates that led to its approval, and we have examined the opinion of the press about the cited legal texts. The second part, the core of our research, focuses on the configuration, functions and competences of the provincial Council of Alicante. Firstly, we have analysed its composition defining the figure of the president, that of the numerary and supernumerary counsellors and the rest of the auxiliary personnel, such as secretary, officials and ushers. Among some of the aspects we have observed for all these figures are the requirements for being appointed, what their responsibilities entailed as well as the profile of the people who held these posts. Subsequently, we have scrutinized the functions of the Corporation as a consultative body, making special mention of the *quorum* and agreement making processes. As a contentious administrative Court we have explored its procedure covering aspects such as locus standi, statutory deadlines, as well as proceedings and the use of different types of evidence. In this section, our attention has also been drawn to the content of judgements, their execution and

---

*d' études du Centre d' histoire du droit de l'Université de Rennes I*, LexisNexis, Paris, 2006; CHEVALLIER, JACQUES, *L' Élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*", Lextenso éditions, Paris, 1970; BOUVET, MARC, "La composición de los Consejos de Prefectura (1800-1851)" in CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL, *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Dykinson S.L, Madrid, 2014, pp. 303-328; o BRUN-JANSEM, MARIE-FRANÇOISE, *Le Conseil de Prefecture de L'Isere, an VIII-1926*, C.R.H.E.S.I, Grenoble, 1981.

<sup>22</sup> NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, *Los primeros pasos del Estado Constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina*, Ariel, Barcelona, 2006, p. 19.

the appeals that could be filed against them. Finally, we define the different faculties of both of these collegiate bodies; consultative and contentious-administrative. In this respect, the regulations are characterised by their vagueness, as they do not identify the matters that were heard when they acted as a consultative body for the higher authority of the province. For this reason, we have been compelled to examine in depth the special regulation about such disparate issues as water, mines or forests in order to find out to what extent they participated in them.

Having presented the theoretical framework, we have focused on the institutional praxis of the provincial Councils from 1845 to their dissolution during the outbreak of the Glorious Revolution. To this end, we have examined all of the acts that are currently conserved in the Archive of the Provincial Deputation of Alicante, and in addition, we have consulted the hundreds of files in matters of expropriations, elections, authorisations for legal procedures and litigations, conscription, claims and appeals against the rulings by the municipal mayors, municipal taxes, questions of competence or territorial divisions. The heuristic task in relation to the contentious-administrative area has been extremely complicated. In spite of our efforts, it has not been possible to find complete records in all the matters that the Alicante Council heard in its facet as a Court. The vast majority of those consulted are based on economic-administrative claims and on issues linked to the use and the exploitation of communal property. A thorough and detailed examination of these documents has enabled us to acquire accurate knowledge about the functions and the development of these types of procedures.

All this information has been complemented by reading the documentary collections in the National Historical Archive, the General Archive of Administration, the Congress of Deputies, and the Senate. In the first and second archives, we have found passive records to find out about the *cursus honorum* of the members of the Alicante Corporation. In the third and fourth, we have analysed the files for the legislative projects implemented during these years and related to the subject that concerns us. This task has been reinforced by reading the collection of documents at the National Library and in the Spanish Digital Repository. Access to these resources has enabled us to find contemporary works about the contentious-administrative aspect, and to learn about the sentiments of society regarding the Administration's actions of expunging the press editorials of the time. To complete the thesis it was necessary to gather data from the Official Bulletin of the province and the website *LegisHca*. From the latter, we have obtained the regulatory references that we include in our study. In this respect and in accordance with the doctorate regulations of the University

Miguel Hernández, it is of interest to point out that the results from this database project have been published, in collaboration with the director of this thesis, in the article “Legislación histórica en Red (*LegisHca*). Una herramienta para la docencia en Historia del Derecho”

The methodology presented and the indicated resources have permitted us to outline the main features of the provincial Councils. Despite being vilified by the most progressive political sectors for their origin, composition and functions, in actual fact the frenetic activity of these bodies was very important to the evolution of the provinces.

This section cannot end without expressing gratitude to Doctor Ricardo Gómez Rivero and Doctor José Antonio Pérez Juan for the work they carried out. Both of them began to direct the first steps of this research, making it possible for it to be presented now. Unfortunately, we were only able to appreciate the wisdom of Dr. Gómez Rivero for a brief period, but enough to define the development of this thesis and especially to impregnate it with the passion for the History of Law that he has always transmitted to his disciples. Likewise, I must acknowledge all the hours that Dr. Pérez Juan has dedicated to this thesis, his infinite patience, his numerous recommendations and his constant and valuable teaching.

Finally, we would like to acknowledge the Institute Juan Gil Albert, for the interest it has shown in the thesis, and also the Archive of the Provincial Deputation of Alicante, for its excellent attention and the facilities provided for carrying out this research.



# BLOQUE I. EL LIBERALISMO DOCTRINARIO Y LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL.

## I. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

### A. LA GÉNESIS DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.

#### 1. Contexto histórico-político.

La crisis dinástica vivida por España en 1808 marcó, como señala Artola, un punto de inflexión en la evolución histórica del país<sup>23</sup>. La impericia de los gobernantes, la incapacidad de las clases directoras y las debilidades sustanciales del propio Estado<sup>24</sup>, posibilitaron la coyuntura propicia para que el pensamiento liberal comenzase a brotar en nuestro territorio de forma imparable<sup>25</sup>. El regreso de Fernando VII en 1814, y la consecuente derogación del sistema establecido por las Cortes de Cádiz, no fue suficiente para acabar con el ideario surgido durante la Guerra de la Independencia<sup>26</sup>. Como es sabido, el 1 de enero de 1820, el alzamiento militar del general del Riego en Cabezas de San Juan permitió la vuelta al régimen Constitucional y la recuperación de las Instituciones liberales gaditanas<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> ARTOLA GALLEGU, MIGUEL, *Partidos y programas políticos, 1808-1936*, I, Alianza Editorial, Madrid, 1991, p. 205.

<sup>24</sup> DÍEZ DEL CORRAL, LUIS, *El Liberalismo Doctrinario*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1946, p. 21.

<sup>25</sup> Así nos lo relata Andrés Borrego: “Al formarse la Junta central, reunida por primera vez en Aranjuez en 1809, sus individuos unánimemente, y los hombres que en las provincias estaban al frente del movimiento nacional, clamaban por una reforma en el Gobierno, por el restablecimiento de la autoridad de la ley, por garantías estables del reconocimiento de los derechos de la nación. La palabra *libertad política*, salió entonces, no solo de los labios de los que se tenían por sábios, sino de la de los individuos de todas las clases; los magnates, los títulos, los labriegos, los curiales, los industriales, los clérigos y muy principalmente los frailes, se mostraban muy celosos porque se establecieran instituciones, en las que se diese oído y se tomase en cuenta la opinión nacional”, BORREGO MORENO, ANDRÉS, *De la organización de los partidos en España considerada como medio de adelantar la educación constitucional de la Nación, y de realizar las condiciones del Gobierno representativo*, Madrid, 1855, pp. 54-55.

<sup>26</sup> Ejemplo de esta afirmación lo constituye la Proclama que del Riego dirige a los oficiales y al pueblo el 1 de enero de 1820, en Cabezas de San Juan, cuando dice: “España está viviendo a merced de un poder arbitrario y absoluto, ejercido sin el menor respeto a las leyes fundamentales de la Nación. El Rey que debe su trono a cuantos lucharon en la guerra de la Independencia, no ha jurado, sin embargo, la Constitución (...). La Constitución española, justa y liberal, ha sido elaborada en Cádiz entre sangre y sufrimiento. Mas el rey no la ha jurado y es necesario, para que España se salve, que el Rey jure y respete esa Constitución de 1812, afirmación legítima y civil de los derechos y deberes de los españoles, de todos los españoles, desde el Rey al último labrador (...)”, GIL NOVALES, ALBERTO, *Rafael del Riego. La revolución de 1820 día a día. Cartas, escritos y discursos*, Tecnos, Madrid, 1976, texto nº 19, p. 35.

<sup>27</sup> Fueron múltiples los intentos de pronunciamiento en contra del régimen absolutismo tras su restauración en 1841. En concreto, nos habla Miguel Artola de los levantamientos de Mina, en el mismo año; Porlier, en 1815; la conspiración del Triángulo, en 1816; Lacy, en 1817; Vidal, en 1819; y, finalmente, del Riego. ARTOLA GALLEGU, MIGUEL, *La España de Fernando VII*, Espasa Fórum, Madrid, 1999, pp. 485 y ss.

De entre la multitud de acontecimientos que tuvieron lugar durante el denominado *Trienio Liberal*<sup>28</sup> interesa a nuestro estudio la importante quiebra que se produjo entre los representantes del liberalismo. El desacuerdo sobre la libertad de imprenta, la convocatoria de las Cortes y la creación de las Sociedades patrióticas favoreció su escisión, apareciendo dos grupos claramente diferenciados: los doceañistas o moderados<sup>29</sup> y los exaltados o progresistas<sup>30</sup>. Dicha fractura pone de manifiesto un cambio generacional que nos permite diferenciar a aquellos que participaron directa o indirectamente en la elaboración del texto gaditano de las nuevas generaciones que, con su impulso revolucionario, habían logrado restaurar la Carta Magna<sup>31</sup>. La distinción entre ambos sectores se centra en la interpretación que realizaban del articulado constitucional. Los primeros, que se hallaban fuertemente influenciados por el liberalismo doctrinario<sup>32</sup>, subordinaban el papel de las Cortes a favor del rey. Los segundos, más acordes con el ideario jacobino, interpretaban el texto fundamental en el sentido de dominio incondicional del Parlamento como garante de las libertades ciudadanas<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> Sobre este período, *vid.* GIL NOVALES, ALBERTO, *El Trienio Liberal*, Siglo Veintiuno de España Editores, 1980.

<sup>29</sup> Son varias las denominaciones que se dieron al Partido moderado. De acuerdo con Cánovas Sánchez, durante la etapa de 1843-1848 se les llamó también, indistintamente, “conservador”, “parlamentario” y “monárquico constitucional”. Según explica este estudioso, la primera de ellas fue la utilizada con mayor frecuencia por los dirigentes del partido. El empleo del término venía justificado, según lo aclaraba *El Heraldo* porque se declaraban garantes de la Constitución, el orden público, la religión, los intereses generales y particulares, el trono y, en definitiva, la nación, que, según decían, no era respetada por los progresistas. Sin embargo, a partir de 1848 se impuso la designación de moderados por su uso generalizado en la prensa y el habla común, CÁNOVAS SÁNCHEZ, FRANCISCO, “Los partidos políticos” en *Historia de España Ramón Menéndez Pidal*, Vol. XXXIV La era isabelina y el sexenio democrático, Espasa-Calpe, Madrid, 1996, p. 373.

<sup>30</sup> ARTOLA GALLEGO, MIGUEL, *Partidos y programas políticos, 1808-1936...*, op. cit., p. 209.

<sup>31</sup> FERNÁNDEZ SARASOLA, IGNACIO, “Los partidos políticos en el pensamiento español (1783-1855)” en *Historia Constitucional*, 1, 2000, pp. 107-108.

<sup>32</sup> El término doctrinario comenzó a aplicarse en Francia, en los salones políticos, durante el invierno de 1817. Según Díez del Corral dicho calificativo estaba en relación con el hecho de haber estudiado la mayor parte de los así designados con los Padres de la Doctrina Cristiana, aunque se caracterizaban por una deficiencia en principios y normas conductoras sólidamente establecidas y aceptadas. Lo mismo ocurriría con el partido moderado español, que, citando a Balmes “es una especie de terreno libre donde entra cada cual con las opiniones que quiere, sin que se necesiten más requisitos que la no profesión de los principios que el clasificador ha tenido a bien señalar”. Lo que el término moderado expresaba, más que un contenido, era una negación. Con el tiempo iría concretándose su ideario pero siempre tuvo un sentido amplio e impreciso. En definitiva, podría decirse que el liberalismo doctrinario se basaba, fundamentalmente, en el eclecticismo francés, defendiendo la soberanía compartida, el fortalecimiento de la autoridad real, el sufragio censitario y el orden público por encima de los derechos individuales, DÍEZ DEL CORRAL, LUIS, *El Liberalismo Doctrinario...*, op. cit., pp. 470-471. De acuerdo con Tuñón de Lara la base ideológica doctrinaria de éstos era un pretexto, puesto que su principal objetivo era defender el orden establecido en España a nivel social, político, económico y moral. Esto es, buscaban mantener sus privilegios semif feudales, TUÑÓN DE LARA, MANUEL, *Estudios sobre el siglo XIX español*, Siglo Veintiuno de España editores, Madrid, 1976, p. 55.

<sup>33</sup> FERNÁNDEZ SARASOLA, IGNACIO, “Los partidos políticos en el pensamiento español...”, op. cit., p. 120.

Las divergencias entre estas opciones ideológicas también afectaron a la configuración administrativo-territorial del Estado. En este sentido los progresistas defendían un sistema en el que municipalidades y provincias gozasen de total libertad para la gestión de los derechos y negocios que les eran propios. Los moderados<sup>34</sup>, por su parte, anhelaban un modelo centralizado que concentrase todos los ramos de la Administración civil en un único mando<sup>35</sup>.

La puesta en práctica de la estructura conservadora tendría lugar una vez fallecido Fernando VII. Es bien conocido el conflicto sucesorio que se produjo entre su hermano, Carlos María Isidro de Borbón, y su viuda, María Cristina. En este escenario, unos meses antes de la muerte de su consorte, la reina madre siguió una política aperturista que derivaría en una grave pugna entre los llamados “carlistas” y los “isabelinos”. La contienda, que ocuparía gran parte de su regencia<sup>36</sup>, le obligaría a acometer la transformación del régimen<sup>37</sup>. A partir de este momento asistimos al desmantelamiento paulatino de las estructuras políticas y económicas del absolutismo<sup>38</sup> y la creación de un aparato administrativo que pretendía modernizar un sistema caduco de Estado<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> Rico y Amat definía al moderado como: “Hombre de miradas dulces, palabras suaves y modales finos; dice lo que no siente y siente lo que no dice. De aspecto modesto y pacífico, es en ocasiones más atrevido y bilioso que sus contrarios. Tenido por cobarde en su juventud, ha demostrado en su virilidad que era más valiente que el *guapo Francisco Esteban*. Aparentando vivir con tranquilidad en su barrio, ha alborotado la vecindad siempre que ha encontrado la ocasión oportuna. Anatemizador constante, cuando *obedece*, de los fusilamientos, estados de sitio y deportaciones, se muestra muy aficionado, cuando *manda* a las deportaciones, estados de sitio y fusilamientos. (...) Su misión en política es la de crear sin destruir, al revés del progresista, que destruye sin crear. En una palabra, el *moderado* tiene más cabeza que corazón.”, RICO Y AMAT, JUAN, *Diccionario de los políticos*, PAREDES JAVIER, (ed. y notas), Bibliotheca Homologens, Madrid, 2012, pp. 275-276.

<sup>35</sup> PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, “Atribuciones consultivas de los Consejos Provinciales...”, op. cit., pp. 427-428.

<sup>36</sup> Sobre la Regencia de María Cristina, *vid.* DONOSO CORTÉS, JUAN, *Historia política de la Regencia de la reina doña María Cristina de Borbón*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2016. Sobre la Administración Pública en esta etapa, NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina...* op. cit., pp. 186-471.

<sup>37</sup> Secundamos, en este punto, la afirmación de Rafael Jimenez Asencio de que en la guerra carlista puede encontrarse el fundamento de innumerables decisiones que, tanto de tipo político, como administrativo, se adoptaron en dicho periodo. Sin embargo, como afirma este autor, también supuso, junto a otros conflictos que caracterizaron al período, un marco de incertidumbre que perjudicaría a la construcción del Estado constitucional. JIMENEZ ASENSIO, RAFAEL, “La Administración Pública en los orígenes del Estado Constitucional” en *Revista española de Derecho Constitucional*, Núm. 52, 1998, p. 307

<sup>38</sup> De acuerdo con Santamaría Pastor, los historiadores de la economía política española coinciden en considerar a la muerte de Fernando VII como un hito que señala el fin definitivo de un estado de economía feudal y el asentamiento de las bases de un incipiente desarrollo industrial y agrario cuyo origen fue exclusivamente altoburgués. SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, Iustel, 2006, p. 141.

<sup>39</sup> JIMENEZ ASENSIO, RAFAEL, “La Administración Pública en los orígenes del Estado Constitucional...”, op. cit., p. 310.

Inicialmente, la regente se mostró reacia a grandes transformaciones. De este modo, en su manifiesto de 4 de octubre de 1833, rechazaba el régimen liberal<sup>40</sup> y expresaba su determinación en favor de que la Religión y la Monarquía continuasen teniendo la misma condición que habían disfrutado hasta el momento. No obstante reconocía la necesidad de llevar a cabo importantes arreglos en la Administración del Estado, realizando mejoras en cuestiones ligadas a la seguridad de las personas y sus bienes, la Justicia y el fomento de la riqueza<sup>41</sup>. Se trataba de reformas imprescindibles que se derivaban de la ausencia de una sólida organización administrativa<sup>42</sup>.

No podemos detenernos en los acontecimientos históricos acaecidos en estas fechas. No obstante, interesa señalar que las tensiones políticas vividas en aquel entonces obligaron a la regente a convocar Cortes. Sin duda alguna las cuestiones ligadas al Derecho público ocuparon, sobremanera, la atención de las Cámaras legislativas<sup>43</sup>. Tanto es así, que el propio Alejandro Nieto considera la lectura del Diario de Sesiones de la época como el mejor instrumento para conocer la teoría y la práctica de la incipiente Ciencia de la Administración<sup>44</sup>. La organización del Estado era una de las mayores preocupaciones de los diputados. Buena muestra de esta afirmación es la intervención del diputado Seoane el 15 de noviembre de 1838, quien, tras solicitar junto a un numeroso grupo de parlamentarios el

---

<sup>40</sup> “(...) sin admitir innovaciones peligrosas, aunque halagüeñas en su principio, probadas ya sobradamente por nuestra desgracia. La mejor forma de gobierno para un país es aquella á que está acostumbrado. Un poder estable y compacto (...) que no se consigue debilitando la autoridad, combatiendo las ideas, las habitudes y las instituciones establecidas, contrariando los intereses y las esperanzas actuales para crear nuevas ambiciones y exigencias (...)”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 122, sábado, 5 de octubre de 1833.

<sup>41</sup> “(...) Mas no por eso dejaré estadiza y sin cultivo esta preciosa posesion que le espera. Conozco los males que ha traído al pueblo la serie de nuestras calamidades, y me afanaré por aliviarlos: no ignoro, y procuraré estudiar mejor, los vicios que el tiempo y los hombres han introducido en los varios ramos de la administracion pública, y me esforzaré para corregirlos. Las reformas administrativas, únicas que producen inmediatamente la prosperidad y la dicha, que son el solo bien de un valor positivo para el pueblo, serán la materia permanente de mis desvelos. Yo los dedicaré muy especialmente á la disminucion de las cargas que sea compatible con la seguridad del Estado y a las urgencias del servicio; á la recta y pronta administracion de la justicia; á la seguridad de las personas y los bienes; al fomento de todos los orígenes de la riqueza (...)”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 122, sábado, 5 de octubre de 1833.

<sup>42</sup> Así lo sentenciaba Pedro José Pidal en la sesión del Congreso de Diputados de 5 de diciembre de 1844: “(...) Es indudable que sobre el país pesa una administracion anárquica, viciosa, y que casi todos los días el Gobierno tiene precision de apelar á medidas excepcionales: una administracion mala en la parte de gastos municipales; una administracion mala en una porcion de objetos de interés que estan sujetos á su cuidado, como son los montes y plantíos; una administracion, en fin, que hace casi imposible ninguna mejora si no se empiezan reformando las leyes que la establecen. (...)”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (en adelante DSCD)*, jueves, 5 de diciembre de 1844, Núm. 48, p. 848.

<sup>43</sup> En concreto, hace referencia Alejandro Nieto a la sesión en la que tuvo lugar un amplio debate sobre el estado de la Administración. En ella, diputados como Camaleño o Gómez Acebo manifestaban su preocupación por el desorden existente en la misma y por su falta de bases, NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina...*, op. cit., pp. 75-76.

<sup>44</sup> NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina...*, op. cit., p. 8.

nombramiento de una Comisión especial para analizar la situación de la Hacienda pública<sup>45</sup>, indicaba lo siguiente: “(...) Señores, el desarreglo en la administración pública es inmenso, es escandaloso, es insufrible y nos lleva derechos á la ruina (...)”<sup>46</sup>. Unos días más tarde, expresaba también su pesadumbre Camaleño, afirmando que la causa principal de los males que afligían a los pueblos era la anarquía que presidía en la organización del Estado<sup>47</sup>.

La articulación de una vigorosa estructura gubernativa tuvo, sin embargo, que aguardar un tiempo<sup>48</sup>. De esta circunstancia se lamentaban Ortiz de Zúñiga y Francisco Agustín Silvela en sus escritos políticos. El primero, en 1841, denunciaba que, aunque se había avanzado mucho con la creación del Ministerio del interior, la división territorial y la promulgación de una serie de normas esenciales para la regeneración del Estado, todavía no se había concluido su diseño, quedando este “(...) á la manera que un majestuoso edificio (...), para el cual solo se han echado los cimientos y preparado preciosos materiales (...)”<sup>49</sup>. Francisco Agustín Silvela, por su parte, se quejaba de que la ansiada y necesaria reforma<sup>50</sup> no se hubiera

---

<sup>45</sup> DSCD, jueves, 15 de noviembre de 1838, Núm. 6, pp. 52-53.

<sup>46</sup> DSCD, jueves, 15 de noviembre de 1838, Núm. 6, p. 53.

<sup>47</sup> “(...) El mismo caos ha presidido á la administración: los desórdenes de que los pueblos eran víctimas han continuado en triste progresion; el fatal sistema de consumir anticipadamente los productos del Estado ha aumentado el conflicto de los contribuyentes; la falta de cumplimiento á todo lo prometido ha hecho crecer el descrédito del Gobierno; y empleados en activo servicio, jubilados, cesantes, viudas, soldados, acreedores del Estado, sacerdotes, vírgenes encerradas en los cláustros, corporaciones populares que tocan de cerca y participan de los males que afligen á los pueblos, todos dirigen quejas sobre su abandono, y nunca han sido escuchadas (...)”, DSCD miércoles, 21 de noviembre de 1838, Núm. 12, p. 175.

<sup>48</sup> En opinión de Jover Zamora, la Administración moderada sería el legado más característico y considerable de la era isabelina al conjunto de la España contemporánea y esto porque “(...) el edificio de la Administración, levantado y perfeccionado a lo largo de la gran época moderada, estaba destinado a durar en España más que el mismo régimen constitucional, por lo menos hasta 1978”, JOVER ZAMORA, JOSÉ MARÍA, *La civilización española de mediados del s. XIX*, Espasa Calpe, 1991, p. 98.

<sup>49</sup> “La creación del ministerio de lo interior fué el cimiento de todo el edificio que nuevamente se iba á construir: sobre esta base, necesaria en las naciones modernas bien regidas, se erigieron los gobiernos políticos, se formó la division territorial, se dictaron leyes protectoras de todas las industrias, se reintegró al dominio de sus derechos usurpados, se rompieron las trabas que encadenaban el genio, comprimian sus creaciones, reglamentaban el tráfico, sometian á restricciones embarazosas y opresoras los objetos agrícolas, fabriles y comerciales; y en una palabra, fue regenerada la administracion pública, en la mayor parte de los ramos que la componen.= Faltaba empero, concluir sobre tan sólidos cimientos el edificio comenzado: formar leyes orgánicas, emanadas del nuevo régimen, y poner en armonía todos los elementos que hubiesen de contribuir á afianzar un buen gobierno posible. (...)”, ORTIZ DE ZÚÑIGA, MANUEL, *El libro de los alcaldes y Ayuntamientos*, Tomo I, Granada, 1841, pp. XI-XII.

<sup>50</sup> “(...) En 18 de Julio de 1837 se consumó en España una revolucion, sufriendo entónces alteraciones notables nuestro derecho político. Si lo que precede es cierto ¿por qué han pasado ya mas de dos años sin que nuestra legislacion administrativa haya seguido aquel movimiento de progreso? ¿Por qué no hemos puesto aun en armonía las leyes orgánicas con la nueva constitucion? (...) quisiéramos (...) demostrar que semejante estado de cosas no puede subsistir por mas tiempo.= Abrazaria la cuestion, tomada en toda su latitud, infinidad de puntos que no nos hemos propuesto tratar. La reforma de la ley electoral, la del órden judicial, asentada sobre las bases de la inamovilidad de los jueces, y la amovilidad de los agentes del ministerio fiscal, y otras no menos importantes, son en verdad de urgentísima necesidad. Pero la indispensable, la que no admite espera, la que consideramos como vital, es la reforma de las leyes administrativas, y señaladamente las que tienen por objeto el régimen de las provincias y de los pueblos; ó, si se quiere, el gobierno de la nacion, porque la nacion no es otra cosa que el conjunto de pueblos y de provincias.”, SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN,

ejecutado aprovechando la promulgación de la Constitución española de 1837<sup>51</sup>.

Será, por tanto, a partir del segundo tercio del siglo XIX cuando comenzó a gestarse la Ciencia de la Administración<sup>52</sup>. De esta forma, como afirma Santamaría Pastor, ésta tiene un origen innegablemente conservador<sup>53</sup>, ya que las etapas liberales o progresistas fueron estériles para el Derecho Público<sup>54</sup>. Al respecto, resultan ilustrativas las palabras que Ortiz de Zúñiga escribió en 1841:

“(…) No será extraño, si se observa esta triste verdad, que en una época en que abundan esclarecidos escritores, apenas se dedique alguno á publicar obras literarias sobre materias administrativas, ni mucho menos trabajos prácticos sobre los diversos ramos que de ellas emanan (…)”<sup>55</sup>.

A lo largo de esta etapa vieron la luz las obras de algunos de los considerados como los “padres” de la referida rama jurídica, cuya divulgación se vio favorecida por la introducción, durante el gobierno de Espartero, de la disciplina “Elementos de Derecho Administrativo” en

---

*Colección de proyectos, dictámenes y Leyes orgánicas ó estudios prácticos de Administración*, Madrid, 1839, pp. V-VI.

<sup>51</sup> Sobre ésta, *vid.* D.F.C. *La Constitución de 1837 y su reforma*, Madrid, 1844.

<sup>52</sup> No solo la Ciencia de la Administración. “(…) entre 1833 y 1840 –afirma José Luis Comellas–, levanta su voz toda una generación de teóricos, que en sus artículos de fondo o en sus conferencias del Ateneo, hablan de Derecho político y de edificación jurídica de un nuevo orden en la sociedad (…”. La cuarta decena del siglo XIX es la que señala el triunfo definitivo del nuevo régimen, y, por lo tanto, “(…) aquella en que se desarrolla un más fuerte afán de doctrina de exposición y justificación de unos principios fundamentales (…”, COMELLAS GARCÍA-LLERA, JOSÉ LUIS, *La teoría del Régimen Liberal español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, p. 15. La misma teoría mantiene Alfonso García-Gallo que, aunque reconoce que es cierto que la Administración, en su mayor parte, existía desde tiempos remotos, entiende que no se puede hablar de una historia de la misma, desde una perspectiva dogmática, hasta el siglo XIX: “(…) Si nosotros tratamos de hacer la historia de la *Administración*, sólo podemos trazarla a partir del siglo XIX, en que la misma aparece. Y, sin embargo, ya antes de esa fecha existían ministros, consejos, autoridades provinciales y locales, servicios públicos, etc. Sólo que entonces de todo ello no era *Administración*. No se trata de un juego de palabras, sino de algo que afecta a la naturaleza de las cosas. = Las instituciones, situaciones, las relaciones que hoy abarca la *Administración*, en su mayor parte, ya existían desde mucho antes. Eran hechos positivos en la vida social y política. Sobre ellos actuaban concepciones o intereses políticos, sociales, económicos o culturales. Pero la regulación de todo ello –el Derecho– no había cristalizado en la idea de *Administración*. (….) Dentro de una concepción dogmática, la Historia de la *Administración* sólo puede trazarse a partir del siglo XIX (…”, GARCÍA-GALLO, ALFONSO, “Cuestiones y problemas de la historia de la Administración española” en *Actas del I Symposium de historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970, p. 47.

<sup>53</sup> En este punto conviene aclarar que hablamos de *Ciencia Administrativa* y no de *Administración* o *Derecho Administrativo* porque, como afirma Alfredo Gallego Anabitarte: “(…) este saber jurídico no tiene fecha de nacimiento, no se creó en un momento, sino que el conjunto de normas, principios y técnicas que regula la actuación de las Autoridades públicas con los súbditos o ciudadanos, se ha ido formando en España desde por lo menos el siglo XV-XVI hasta nuestros días. Y esto con independencia de que los doceañistas vincularon diversas instituciones liberales (Jefe político, etc.) con instituciones del Antiguo Régimen (…”, GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO, “Influencias nacionales y foráneas en la creación del Derecho administrativo español” en *Posada Herrera y los orígenes del Derecho administrativo español*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2001, p. 43.

<sup>54</sup> SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo...*, op. cit., p. 35.

<sup>55</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, MANUEL, *El libro de los alcaldes y ayuntamientos...*, op. cit., p. XII.

las Facultades de jurisprudencia<sup>56</sup>. En concreto, nos referimos a los trabajos del referido Ortiz de Zúñiga, Oliván<sup>57</sup>, Gómez de la Serna, Posada Herrera<sup>58</sup>, Francisco Agustín Silvela, Colmeiro o Gil de Zárate, todos ellos de filiación moderada y, en definitiva, influenciados por el liberalismo doctrinario<sup>59</sup>. Todos ellos coincidían en que, para un adecuado asentamiento de los pilares del constitucionalismo, era precisa una profunda reforma de la Administración del Estado, dirigiendo la mirada a lo acontecido en la Francia revolucionaria de 1789<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> RAMOS VÁZQUEZ, ISABEL y BLÁZQUEZ VILAPLANA, BELÉN, “La justicia administrativa en la doctrina española del moderantismo” en CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL (coord. y Dir.), *El nacimiento de la Justicia Administrativa Provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Dikynson, S.L., Madrid, 2014, p. 233.

<sup>57</sup> Sobre Oliván, *vid.* GASCÓN Y MARTIN, JOSÉ, “Oliván y la ciencia de la Administración”, en *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944, pp. 9 y ss.; JORDÀ FERNÁNDEZ, ANTONIO, “Alejandro Oliván (1796-1878) y la administración del territorio” en *Reformistas y reformas en la Administración, III Seminario de Historia de la Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, pp. 319-332; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIÁN, *Alejandro Oliván: reflexiones sobre su vida y obra*, Civitas, Madrid, 1997; VICENTE Y GUERRERO, GUILLERMO, *El pensamiento político-jurídico de Alejandro Oliván en los inicios del moderantismo (1820-1843)*, Instituto de Estudios Altoaragoneses, Huesca, 2003; también “Alejandro Oliván: una biografía intelectual” en GIL CREMADES, JUAN JOSÉ; SEOANE VACAS, CORAL; NAGORE LAÍN, FRANCHO y VICENTE Y GUERRERO, GUILLERMO (Coord.) *La configuración jurídica política del estado liberal en España : actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de Alejandro Oliván (1796-1996) : Huesca, 12-13 de diciembre de 1996*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1997, pp. 13-28.

<sup>58</sup> Sobre este autor, *vid.* SOSA WAGNER, FRANCISCO, “Posada Herrera: su significado como jurista y como político” en GIL CREMADES, JUAN JOSÉ; SEOANE VACAS, CORAL; NAGORE LAÍN, FRANCHO; VICENTE Y GUERRERO, GUILLERMO (Coord.), *La configuración jurídica política del estado liberal en España: Actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de Alejandro Oliván (1796-1996), Huesca, 12-13 de diciembre de 1996*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1997, pp. 31-73.

<sup>59</sup> Aunque esta influencia fue grande, hay que tener en cuenta, como indica Luis Díez del Corral, que: “(...) nuestra historia está animada por un impulso netamente indígena, y las ideas advenedizas han sido transformadas de tal suerte que la resultante aparece extrañamente original (...)”. De esta forma, la Constitución de 1845, afirma, “(...) responde a principios políticos doctrinarios, pero no de un Doctrinarismo de importación, sino nacionalizado (...)”, acorde a la posición de la Monarquía española y de las Cortes, a la estructura social del país y a su honda raigambre católica, DÍEZ DEL CORRAL, LUIS, *El Liberalismo Doctrinario...* op. cit., 1946, pp. 20-21. Mantiene esto mismo, José Luis Villar Palasí, cuando afirma que “(...) En el origen del Derecho Administrativo no está sólo el Derecho francés, sus ideas y sus técnicas, sino las técnicas de nuestro propio Derecho medieval. Por ejemplo, las cláusulas exorbitantes de los contratos administrativos que constituyen prerrogativa del poder del Estado aparecen en la terminología de Gregorio López, que no era precisamente francés, y constantemente encontramos en la glosa de las Partidas, en los comentarios a las Partidas de algunos glosadores y autores españoles de los cuales tomaron la legislación y la doctrina francesa. Hay libros editados en Lyon, donde se menciona precisamente la doctrina española de las cláusulas exorbitantes (...)”, VILLAR PALASÍ, JOSÉ LUIS, “El fin del Antiguo Régimen y los orígenes del Estado constitucional en España. La aparición del Derecho Administrativo.” en *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo español*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2001, pp. 27-28.

<sup>60</sup> Así lo reconocían sus propios protagonistas. Entre ellos, Silvela, quien, en su obra *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas ó estudios prácticos de administración*, sentenciaba: “(...) no vacilamos en ir á buscar fuera de casa lo que no encontrásemos en ella. La administracion francesa nos ofrece un notable grado de perfeccion, comparada con las de otros países que mas ó menos conocemos tambien: de consiguiente, á ella debíamos recurrir. Pero presentar el cuadro de la administracion francesa no es pretender que todo él se copie: no es querer que se adopte absolutamente el sistema (y sobre esto hacemos formal protesta), sin atender á lo que pueda haber de singular en nuestras necesidades, usos y costumbres. Ademas de que, lo que es bueno en sí, no es frances, ni español, ni ruso: es de todas las naciones y de todas las edades.”, SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN, *Colección de proyectos...* op. cit., p. XXXVI. También, Alejandro Oliván,

Pretendían la articulación de una estructura administrativa que, en contraposición a la existente hasta ese momento, fuese fuerte, centralizada y eficaz, con una acción vigorosa y rápida. Para lograr este objetivo era necesario garantizar su independencia, lo que se lograría excluyendo a los Tribunales ordinarios de aquellos asuntos en los que el interés público era objeto de litigio<sup>61</sup>. La resolución de estas cuestiones debía quedar en la propia Administración pues, de lo contrario, se vería limitada y ralentizada su acción. Se trataba, según mantiene Santamaría Pastor, de un artificio que la burguesía liberal utilizaría para garantizar su primacía económico-política frente a las clases privilegiadas del Antiguo Régimen<sup>62</sup>.

A partir de 1844 se diseñó un modelo de justicia administrativa que, fuertemente inspirada en el sistema francés<sup>63</sup>, estaría conformado por los Consejos provinciales en primera

---

defendería esta influencia francesa con estas palabras: “(...) las leyes francesas, especialmente en administracion, pueden llamarse un código europeo, porque á ellas se consulta en todas partes, y ellas sirven de guia en los vacíos de la propia y doméstica legislacion, siempre que pueden aplicarse como reglas de la eterna razon y equidad (...) No es esto abogar ciegamente por cosas extranjeras, no. (...) Esto es aconsejar que se estudie y se medite lo bueno, y que se procure adoptar un modelo juicioso y apropiado, aquello que las demas naciones alaban é imitan, aquello que hace falta en nuestra sociedad, y que puede implantarse en ella, florecer y fructificar (...)”, OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública con relación a España*, Madrid, 1843, pp. 232-233. Igualmente lo haría Posada Herrera al afirmar que: “La Francia será para nosotros siempre un modelo, en materia de instituciones administrativas, como lo ha sido en materia de instituciones políticas; no creo por esto, que debemos abandonar nuestros usos, nuestras costumbres, por adoptar los usos y costumbres extrañas, sino que cuando en el extranjero veamos principios de teoría tan luminosos y claros, que no puedan servir de provecho, debemos adoptarlos, sin pensar en si vienen de nuestros amigos ó de nuestros enemigos. Rara teoría seria por cierto, la que tomase por principio, no adoptar nada del extranjero, porque el extranjero no era nuestro amigo, ó porque una vanidad nacional mal entendida, exigia que nosotros diéramos forma distinta á lo que no podia tener otra, que la que en extraños países le habian dado.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de administracion*, Tomo I, Madrid, 1843, pp. 256-257. Años más tarde lo seguiría sosteniendo, como se ve en su “Prólogo” a la obra *Lo contencioso Administrativo* de José Gallostra y Frau. Decía: “(...) Tiene entre nosotros la ventaja, que es grande en las instituciones judiciales, de no ser una novedad, como V. cumplidamente demuestra; pues aunque se le dió forma moderna y más acomodada á la organizacion administrativa dentro del régimen constitucional, en el fondo no se hizo otra cosa que sustituir tribunales colegiados á la multitud de asesores, que antes existian al lado de cada uno de los ramos de la Administracion. Ni hace al caso que hayamos seguido en esto á los franceses, cuyos principios administrativos venimos adoptando hace siglo y medio, no por espíritu de imitacion servil, sino porque Francia y España se han desenvuelto históricamente casi de una misma manera. No pudimos imitar á los ingleses, por más que la gran libertad de que gozan arrastre nuestras simpatías hácia las instituciones en que las fundan (...). No están allí científicamente separadas como en Francia, Italia y España las funciones legislativas administrativas y judiciales (...)”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, “Prólogo” en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, p. XXI.

<sup>61</sup> Como ya veremos, a partir de 1845, se materializará, de forma imperceptible, el alejamiento del sistema de separación de poderes instalado por la Constitución de 1812. En concreto, afirma SANTAMARÍA PASTOR que se trató de: “(...) una auténtica revolución silenciosa realizada mediante la manipulación jurídico-dogmática de los conceptos de lo gubernativo y de lo contencioso, base práctica de la delimitación del ámbito competencial de ambos poderes.”, SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español...*, op. cit. p. 42.

<sup>62</sup> SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español...*, op. cit., p. 37. En términos parecidos nos habla Juan Ramón Fernández Torres: “(...) La Administración, en sí misma, se erige, pues, como un fin inmediato de la acción política, vocado a sentar las bases sobre las cuales pueda la burguesía, ulteriormente, transformar la sociedad e iniciar la expansión del capitalismo industrial y financiero, en aras de sus propios intereses económicos.”, FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Civitas, S.A., Madrid, 1998, pp. 67-68.

<sup>63</sup> “Cúlpase al mencionado partido de ser en esto fiel imitador de la legislacion francesa; pero sin negar que lo contencioso-administrativo, con las condiciones de regularidad en que lo conocemos, ha sido tomado de la

instancia, y el Consejo de Estado en apelación<sup>64</sup>.

Con la nueva estructura se buscaba clarificar la escisión entre las funciones gubernativas y judiciales, hasta el momento confundidas, la propia definición de jurisdicción retenida y delegada<sup>65</sup>, o la separación de los poderes Ejecutivo y Judicial a través de la identificación de las materias que debían atribuirse a cada uno de ellos. Al estudio de estas cuestiones dedicaremos las siguientes páginas de nuestro trabajo con el fin de comprender este ideario político y los órganos resultantes de su aplicación.

## 2. El concepto de Administración pública.

Para comprender la relevancia que la Administración pública tuvo en la doctrina científica del primer tercio del siglo XIX resulta necesario profundizar en el concepto que éstos autores tenían de la misma<sup>66</sup>. Al respecto, no debemos olvidar que, como apunta Baena de Alcázar, se trata de un término que presenta un doble contenido: sociológico y político, pero nada jurídico. Para los autores de aquella época histórica no se trataba de una ciencia en el sentido moderno de la palabra, sino de unas reglas y unos principios ordenados que era necesario

---

legislacion y de la jurisprudencia en Francia, preciso es confesar que la imitacion no es peculiar de esta porcion del régimen administrativo de que viene á ser el complemento, sino del régimen mismo en su totalidad. En efecto, todas nuestras leyes de organizacion central, provincial y municipal, todas nuestras ordenanzas, dirigidas á regular la organizacion, los servicios y la contabilidad de la Administracion pública, así las dictadas por los partidos conservadores como por los radicales, han sido vaciadas en moldes fundidos en Francia. Aparte de esto, si la imputacion de cosa traspirenaica envolvese en realidad una acusacion grave, preciso sería convenir en que sus efectos habrian de alcanzar á cuantas leyes importantes se han dictado en España desde los principios de su trasformacion política (...) todo se ha inspirado en los principios, en las instituciones, en las leyes que desde 1789 vienen sucediéndole en la hoy República francesa. Nada de esto es de extrañar. Desde que el advenimiento de la dinastía borbónica hizo desaparecer la valla moral que nos separaba de la Francia, usos, costumbres y educacion, ciencia y artes, todo nos ha sido importado de esta Nacion, viniendo á hacer de la nuestra, preparada ya por la identidad de la raza, vecindad y situacion geográfica, á recibir aquella invasion, no sólo sin repugnancia, sino con agrado, la imitadora de sus progresos y adelantamientos”, AGUIRRE DE TEJADA, MANUEL, “El restablecimiento de la Jurisdiccion contencioso-administrativa y el Decreto de 20 de enero de 1875” en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Coleccion bibliográfica de lo Contencioso-Administrativo*, Madrid, 1882, p. 361-362.

<sup>64</sup> RAMOS VÁZQUEZ, ISABEL y BLÁZQUEZ VILAPLANA, BELÉN, “La justicia administrativa en la doctrina española del moderantismo...”, op. cit., p. 232.

<sup>65</sup> GARRIDO FALLA, FERNANDO, “La evolución del recurso contencioso-administrativo en España” en *Revista de Administración Pública*, Núm. 55, 1968, p. 9.

<sup>66</sup> Juan Rico y Amat, describía la Administración pública como el “[b]aturrillo que nadie comprende; ni el administrador ni el administrado. Laberinto de órdenes y contraórdenes; decretos que establecen y decretos que derogan; disposiciones que crean una cosa y circulares que la destruyen en seguida (...)”, RICO Y AMAT, JUAN, *Diccionario de los políticos...* op. cit., p. 30. No pude ser más acertada para el caso español esta definición, pues se puede afirmar que, como consecuencia de los conflictos políticos y los múltiples vaivenes constitucionales, la organización administrativa del Estado a lo largo del siglo XIX fue del todo inestable. Así, un ejemplo claro de este hecho es lo acontecido con los Consejos provinciales que, instaurados por el Partido Moderado en 1845, fueron disueltos tan pronto como ascendieron al poder los progresistas en 1854, para verse, de nuevo en funcionamiento tras la vuelta de los primeros en 1856 y, finalmente suprimidos en 1868 con el triunfo de la revolución gloriosa.

difundir y llevar a la práctica<sup>67</sup>. En este sentido, denunciaba Adolfo Posada que entre los publicistas no se había producido una reflexión científica acerca de la Administración del Estado, lo que había llevado a que ésta no tuviese una continuidad o tradición y sufriese todos los embates de la política más virulenta<sup>68</sup>. Destacaba, por tanto, el asturiano, el sin sentido de explicar el Derecho Administrativo sin haber, previamente, determinado su objeto<sup>69</sup>. Esto, aseguraba, impedía identificar las normas administrativas y contribuía a la confusión e indeterminación que existía respecto del objeto de esta rama jurídica<sup>70</sup>.

También resaltaba José María Pantoja Agudo la importancia de definir bien el indicado término. En su opinión podía ser considerado bajo tres puntos de vista: como poder administrativo, cuando se le entendía como el agente encargado de administrar; como ciencia

---

<sup>67</sup> BAENA DE ALCÁZAR, MARIANO, “La generación primitiva de administrativistas y la moderna ciencia de la Administración” en GIL CREMADES, JUAN JOSÉ; SEOANE VACAS, CORAL; NAGORE LAÍN, FRANCHO Y VICENTE Y GUERRERO, GUILLERMO; (Coord.), *La configuración jurídico política del estado liberal en España : actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de Alejandro Oliván (1796-1996) : Huesca, 12-13 de diciembre de 1996*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1997, p. 154.

<sup>68</sup> La bibliografía especializada estaba dominada, según afirmaba, por el empirismo práctico, sin que fuese considerado como objeto de ciencia. Esto, decía, era la causa de la gran influencia que la pasión política tenía en ella, lo que llevaba a su inestabilidad y a su falta de cimentación sólida. Afirmaba: “(...) La administración del Estado existe, claro es, porque hay un Estado que se administra; pero la reflexión científica no se ha producido entre nuestros publicistas, hasta el punto que pueda señalarse una dirección con sus antecedentes en el pensamiento científico, que se haya propuesto investigar lo que es realmente la administración, lo que debe ser, las leyes a que obedece su vida. Prácticamente, aquí, más, mucho más que en otras partes, la administración del Estado se desarrolla empíricamente, sin continuidad ni tradición, sin cohesión orgánica, viviendo al día, sin ideal, sufriendo todos los embates de la política violenta, sin haber logrado oponer su carácter técnico frente al meramente *voluntario* y *variable* de la política *pasional* de los partidos. En la teoría no se ha logrado, ni acaso propuesto, discernir en la vida del Estado constitucional moderno la actividad administrativa, que exige permanencia, estabilidad, que supone una cimentación sólida, de la vida formal exterior, en que se producen las expansiones variadas de las opiniones, y en donde por virtud de esa misma expansión y oposición se elabora la normalidad a que ha de sujetarse la vida del Estado.= Y no es esta afirmación de las que no se prueban. La administración del Estado, como orden de conocimientos, no tiene en España ni una bibliografía numerosa. Parece que la administración del Estado no se quiere considerar como objeto de ciencia (...)”, POSADA, ADOLFO, “PRELIMINAR. Sobre el estado actual de los estudios de derecho administrativo en España” en MEYER, J. *La Administración y la organización administrativa en Inglaterra, Francia, Alemania y Austria*, Analecta editorial, Madrid, 2003, p. 5.

<sup>69</sup> Apuntaba este autor que: “(...) la administración es la función del Estado *que tiene por objeto la conservación y perfeccionamiento del organismo político*”, POSADA, ADOLFO, “Introducción al estudio del Derecho Administrativo” en MEYER, J., *La Administración y la organización administrativa en Inglaterra, Francia, Alemania y Austria*, Analecta, Madrid, 2003, p. 27.

<sup>70</sup> “Se acusa una gran falta de lógica en aquellos tratadistas que al exponer el derecho administrativo prescinden de definir previamente la *administración*. En efecto; ¿con qué criterio podrán discernir las leyes *administrativas de las que no lo sean*? Por otra parte, esa falta de un concepto de la administración, de su contenido y demás, es causa de que consideren el Derecho administrativo como una *mera reunión de leyes positivas, según las cuales debe moverse la acción administrativa* sin que haya un principio orgánico, interno, que sirva para comprender la administración en su aspecto jurídico total, y si meramente en el estrecho y limitado de la *ley positiva*. Esto contribuye, además, a acentuar la gran confusión e indeterminación que hoy existe respecto del objeto propio de la ciencia administrativa.”, POSADA, ADOLFO, “Introducción al estudio del Derecho Administrativo”..., op.cit., p. 15.

administrativa que ilustraba a éste; y como derecho administrativo, si se atendía al conjunto de reglas que debían regir sus funciones. Al respecto afirmaba:

“Considerada en el primer concepto, que es precisamente cuando andan mas divididas las opiniones de los hombres públicos, la Administracion es para unos, entre ellos Mr. Guizot, el conjunto de medios destinados á hacer llegar pronta y seguramente la voluntad del poder central á todas partes de la sociedad y á hacer subir con iguales condiciones hácia el poder central las fuerzas de la sociedad misma, sea en hombres, sea en dinero. Para otros, como Mr. Bechard, la Administracion es la direccion y manejo por medio de mandatarios de los intereses locales, es decir, la organizacion y atribuciones del municipio y de la provincia. (...) la escuela de los primeros, defensora de la centralizacion; la de los segundos, partidaria de la descentralizacion administrativa.”<sup>71</sup>.

La mayoría de los teóricos de la incipiente ciencia administrativista española de mitad del siglo XIX valoraba la primera de las definiciones citadas por Pantoja como la más acertada. Se concebía la Administración como una Institución imprescindible para el conjunto de la sociedad, necesaria para el desarrollo del Estado, garante de los intereses públicos y suministradora de los servicios indispensables para el confort de los ciudadanos. Podemos afirmar, por tanto, junto a Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, que en estos autores latía el espíritu de la Ilustración y la doctrina del despotismo ilustrado<sup>72</sup>. Todos ellos la consideraban como agente de bienestar, aceptando, en consecuencia, el carácter intervencionista de la misma o, lo que es lo mismo, defendiendo su presencia en todos los círculos de la sociedad<sup>73</sup>.

En concreto, Javier de Burgos la entendía como la más útil de todas las “ciencias morales”<sup>74</sup>. Para el granadino, presidía el movimiento de la “máquina social”, precipitaba o

---

<sup>71</sup> “Y es tanto mas necesario definir bien lo que por Administracion se entiende, cuanto que, además de ser un estudio nuevo, puede ser considerada bajo tres aspectos: como el agente encargado de administrar, poder administrativo; como la ciencia que ha de ilustrarle, ciencia administrativa; y como el conjunto de reglas á que ha de atenerse en el desempeño de sus funciones, derecho administrativo.”, PANTOJA AGUDO, JOSÉ MARÍA, *Repertorio de la Jurisprudencia Administrativa española*, Madrid, 1869, pp. VII-VIII.

<sup>72</sup> También realiza esta aserción Santamaría Pastor, para quien es indudable que las primeras teorizaciones administrativas se formulan al servicio de la burguesía. La prueba más directa de esto, afirma, es la ideología ilustrada que preside a las obras de los diferentes administrativistas, donde se resaltan los valores del modo de ser burgués. Así pone de ejemplo a Oliván, quien señala como el objeto directo de la acción administrativa la seguridad, la tranquilidad, y la prosperidad, SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español...*, op. cit., pp. 152-153.

<sup>73</sup> RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, JAIME, “Sobre el origen de la Ciencia Administrativa en España”, en GIL CREMADES, JUAN JOSÉ; SEOANE VACAS, CORAL; NAGORE LAÍN, FRANCHO y VICENTE Y GUERRERO, GUILLERMO (Coord.), *La configuración jurídico política del estado liberal en España: actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de Alejandro Oliván (1796-1996): Huesca, 12-13 de diciembre de 1996*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1997, p. 167.

<sup>74</sup> “Si en las fases más importantes (...) de la vida del hombre en sociedad es permanente y activa la acción de la Administración, no lo es menos en las demás situaciones, ligadas como lo están íntimamente todas las de la existencia social. ¿Qué harían, en efecto, las autoridades militares y marítimas para el reemplazo de las tropas de mar y tierra, si la Administración no les señalase la juventud propia para entrambos servicios? ¿Qué harían los encargados de la cobranza de los tributos si la Administración no reuniese, en el conocimiento exacto y completo de la materia imponible, los elementos de la equidad de la repartición, equidad de que depende esencial

moderaba su acción, arreglaba o modificaba su mecanismo y protegía todos los intereses públicos y particulares, velando por los individuos desde su nacimiento hasta su fallecimiento<sup>75</sup>. Alejandro Oliván, por su parte, la comprendía como el brazo ejecutor del Gobierno que, a su vez, era el poder supremo encargado de otorgar orden y protección a la sociedad<sup>76</sup>. Con iguales atributos la concebía Ortiz de Zúñiga, quien la describía como un poder que, desde el trono hasta el hogar de las familias, velaba por la protección y felicidad

---

y casi exclusivamente la puntualidad en los pagos? ¿Qué haría la justicia misma con los criminales no merecedores del último suplicio si la Administración no preparase cárceles donde se custodiase a unos; talleres penitenciarios donde se corrigiese a otros; y presidios donde los más delincuentes hallasen a la vez escarmiento y castigo? ¿Hasta qué punto, en fin, no se neutralizarían las ventajas mismas del tráfico marítimo, si los lazaretos ventilados y cómodos no reuniesen todos los medios de sofocar los gérmenes de la muerte que entre sus algodones envía tal vez Esmirna a Marsella y Nueva York a Liverpool? Aun a los ministros del culto, sustraídos por la naturaleza de sus funciones a la influencia de la Administración, los arrastra ella a su órbita, asociándolos a proyectos de beneficencia y haciéndolos así colaboradores del bien que de otro modo no tendrían medio de fomentar (...)", ROCA ROCA, EDUARDO, *Las ideas de Administración de Javier de Burgos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987, pp. 49-50. De forma parecida razonaba Alejandro Oliván: "(...) la administración pública ó de la cosa pública tiene por objeto la satisfaccion de las necesidades interiores de la sociedad, la vigilancia sobre sus intereses, y el ordenado manejo de sus negocios en la intencion del mejor estar de los asociados, y con sujecion á las reglas de un superior. Este superior es el poder supremo ó la personificacion de la misma sociedad, y sus reglas son las leyes.", OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública ...*, op. cit., p. 7.

<sup>75</sup> "Objeto de su solicitud es el hombre antes de nacer, y lo es después que ha cesado de existir. En las escuelas de arte obstetricio prepara, en efecto, la Administración socorros a las parturientas, y allana así la senda de la vida a los que la Naturaleza condena a recorrerla. Contra el virus maligno que debe luego inficionar su sangre, tiene la Administración preparado un poderoso contraveneno en otro virus benéfico, que por la inoculación infiltra en sus venas. Preservado por ella el niño de la lepra, que durante siglos diezmó la infancia, la Administración le lleva por la mano a las escuelas que tiene establecidas, infiltra asimismo en su mente los gérmenes del saber, y le preserva de la lepra de la ignorancia tan mortífera para el espíritu, como lo es para el cuerpo el vicio de la sangre. Adulto en breve el infante, la Administración cuida de que ejercicios gimnásticos desarrollen sus miembros, y de que nuevos y más elevados conocimientos fortifiquen su inteligencia. Domiciliado en un pueblo, la Administración vela sobre su seguridad y reposo, y cuida, además, de que aguas copiosas y saludables aplaquen su sed; alimentos abundantes y sanos satisfagan su hambre; árboles frondosos le proporcionen sombra y frescor en el verano, y calles espaciosas, ventilación y comodidad en todas estaciones. (...) La Administración proporciona ocupación a los hombres robustos en los trabajos públicos; proporcionála en los hospicios a los desvalidos, y a los delincuentes en los establecimientos de corrección. Socórellos en sus dolencias, ora abriéndoles las puertas de los hospitales, ora derramando sobre el hogar doméstico los dones de la compasion privada y los consuelos de la caridad pública. (...) Ni aun al morir el hombre abdica de la suya la Administración; ella preside los funerales, dicta las precauciones con que deben hacerse, aísla el asilo de los muertos y, señalando a los vivos la mansión que les aguarda, les ofrece en cada tumba un recuerdo de su miseria y una lección de moralidad.", ROCA ROCA, EDUARDO, *Las ideas de Administración de Javier de Burgos...*, op. cit., pp. 46-49.

<sup>76</sup> "El gobierno es el poder supremo considerado en su impulso y accion para ordenar y proteger la sociedad; y la *administracion* constituye el servicio general ó el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del gobierno, y para regularizar la accion legal de las entidades locales.= De modo que administrando se gobierna.= Para llenar su mision el *gobierno*, consulta en la esfera de la *política* exterior é interior los intereses primordiales de la seguridad del estado y mantenimiento de las instituciones fundamentales, trata con los demas gobiernos, dispone de las fuerzas de mar y tierra, y determina el movimiento que en cada época haya de imprimirse á la sociedad. La *administracion* le prepara y facilita todos los medios, y realiza todos sus propósitos. Desde el pensamiento impulsivo del gobierno hasta la accion administrativa no media distancia apreciable: el gobierno y la alta administracion se tocan, y se confunden á la vista.= De consiguiente, siendo el poder supremo la voluntad social representada en la cabeza, es la administracion el brazo que ejecuta, y sus funciones comprenden el cumplimiento de las leyes en cuanto al gobierno compete, con mas el cuidado de las mejoras, que son el fin y la condicion de toda reunion de hombres civilizados.", OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública...*, op. cit., pp. 7-8.

de cada uno de los individuos de la comunidad<sup>77</sup>. Su objeto, decía este ilustre sevillano de origen vasco, era promover la prosperidad y proteger los intereses generales<sup>78</sup>. Esta era, de hecho, la diferencia entre el derecho administrativo y el civil. El primero estaba enfocado a conciliar los intereses individuales con el general, los derechos de la comunidad con los de cada sujeto en particular; mientras el segundo consideraba a las personas y a las cosas en sus transacciones y obligaciones privadas, sin atender, en ningún momento, a la conveniencia pública o la utilidad común<sup>79</sup>.

Colmeiro la concebía como el conjunto de principios y reglas que determinaban las relaciones entre el Estado y sus miembros. Afirmaba que la Ciencia de la Administración abrazaba todas las necesidades comunes, de manera que su tarea era fomentar el bien y combatir el mal. Sus palabras resultan reveladoras:

“La administracion es cual otro ángel tutelar del hombre; porque á cada paso que damos en la sociedad corresponde un acto administrativo que nos ampara ó nos reprime; de suerte que, en medio del absoluto aislamiento de nuestros conciudadanos, todavía no vivimos solos, pues la autoridad de la administracion nos sigue á donde quiera y vela de continuo á nuestro lado”<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> “Yo observo en ella un poder, que desde la altura del trono hasta el hogar de las familias vela por la proteccion de los asociados, desde el momento en que nacen hasta que sus cenizas reposan en el sepulcro. Para la conservacion y felicidad de ellos cooperan todos los agentes instituidos en nombre y por delegacion del poder supremo que representa la sociedad. La órbita de su movimiento es inmensa, como son innumerables los puntos adonde puede y debe dirigir su accion y su impulso. Cuanto existe, desde lo mas grande y sublime hasta lo mas pequeño, todo está sujeto al influjo benéfico y poderoso de la Administracion. El goce inapreciable de la seguridad individual, de los bienes y de la propia existencia; la instruccion de los pueblos, desde los rudimentos de la niñez hasta las ciencias mas elevadas; la prosperidad y fomento de todas las industrias y cuanto contribuye á fecundizar las fuentes de la riqueza pública; los grandes medios que el saber y la civilizacion han inventado para las cómodas y rápidas comunicaciones; el socorro de la humanidad en sus dolencias, sus miserias y sus calamidades; la reunion y sostenimiento de fuerzas para mantener la tranquilidad interior y defender la independencia de la patria; hasta las comodidades y goces sociales, los espectáculos y recreos, el ornato de los pueblos, su órden interior, sus intereses municipales, todo es objeto de esa institucion saludable y protectora, que pudiéramos llamar omnipotente.”, ORTIZ DE ZUÑIGA, MANUEL, *Elementos de derecho administrativo*, Tomo I, Granada, 1842, pp. 2-3.

<sup>78</sup> ORTIZ DE ZUÑIGA, MANUEL, *Elementos de derecho administrativo...*, Tomo I, op.cit., p. 4.

<sup>79</sup> Para ilustrar esta diferencia, utilizaba Ortiz de Zúñiga una serie de ejemplos: “La ley civil, lo mismo que la política ó constitucional, protege el uso absoluto de la propiedad privada y la defiende contra toda tentativa de usurpacion, contra cualquier acto que menoscabe su goce; mas esta proteccion, esta defensa se limitan á los casos en que el interés público no exige el sacrificio de aquel uso absoluto, de aquella posesion. El dueño de una heredad tiene una propiedad indisputable, y un derecho sagrado á su disfrute: ni la ley civil, ni los tribunales de justicia puede permitir que se la usurpe, ni se menoscabe; pero la conveniencia pública, el interés de la sociedad ó de un número considerable de los asociados exige que sobre aquella heredad se habra un camino; y en este caso la ley administrativa, atendiendo á la exigencia pública, se apodera de la propiedad privada, si bien indemnizando como reclama la justicia. –El propietario de una casa la derriba en uso de su dominio, y la ley civil no le molesta ni inquita en el ejercicio de este derecho; mas la ley administrativa, que mira á la conveniencia comun, le obliga á reedificar la finca, ó á que la venda con este objeto, y aun le compromete á que en la reedificacion observe ciertas reglas (...)”, ORTIZ DE ZUÑIGA, MANUEL, *Elementos de derecho administrativo...*, Tomo I, op.cit., pp. 15-16.

<sup>80</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, Madrid, 1850, p. 8. De la misma forma, en la edición de 1865, Tomo I, pp. 7-8.

Por su parte, la *Enciclopedia española de de Derecho y Administración* la definía como la fuerza encargada de garantizar y conservar los intereses comunes, protegiendo, al mismo tiempo, los derechos de los individuos que la componían<sup>81</sup>. Resulta evidente, en este punto, el influjo de la doctrina francesa. En concreto es fácilmente perceptible la similitud de las indicadas concepciones con la mantenida por Bonnin. Para el autor galo la Administración era una consecuencia natural del Estado social que solo traía beneficios a la comunidad, pues era una potencia que arreglaba, corregía y mejoraba cuanto existía, dando una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas<sup>82</sup>.

Los citados autores describían al Poder público desde un punto de vista objetivo al poner el énfasis en la actividad que la misma desempeñaba y los beneficios que suponía a la sociedad. Posada Herrera y Gómez de la Serna, sin embargo, utilizaron un concepto subjetivo<sup>83</sup>. En concreto, el primero de ellos la entendía como “(...) el número y distribución de los agentes que tiene el gobierno á su disposición para poder ejecutar las leyes”, mientras que el Derecho administrativo era, según este erudito, “el conjunto de leyes administrativas”<sup>84</sup>. En términos parecidos se expresaba el autor mahonés, quien la definía como la agrupación de medios por los cuales se ejecutaban las normas<sup>85</sup>. De esta forma, la rama jurídica era “(...) la colección de reglas que teniendo por norte el interés general de la

---

<sup>81</sup> “Es la institución que en la sociedad desempeña el cargo de cuidar, conservar, y fomentar los intereses comunes, proteger los derechos de los individuos como miembros de ella, y facilitar el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades, funcionarios y agentes á quienes esta misión se confía, y con arreglo á las leyes, instrucciones, reglamentos, edictos, órdenes y demás disposiciones dictadas con el mismo objeto.”, ARRAZOLA, LORENZO, *Enciclopedia Española de Derecho y Administración ó Nuevo teatro Universal de la legislación de España é Indias*, Madrid, 1848, Voz “Administración pública”, p. 527.

<sup>82</sup> “¡Qué no debe esperarse de la administración! Por sus cuidados y vigilancia se aseguran los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; las propiedades están preservadas de la violencia ó de la astucia, la fuerza pública contribuye al entendimiento del orden, la riqueza nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta la existencia, y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos”, BONNIN, C.J.B., *Compendio de los Principios de Administración*, traducido al Castellano por SAAVEDRA, J.M., Madrid, 1834, pp. 36-37.

<sup>83</sup> Seguimos en este punto la distinción que realiza Rafael Entrena Cuesta entre los diferentes conceptos de Administración manejados por la doctrina. La explica el referido autor, en concreto, de la forma siguiente: “La Administración Pública puede ser considerada, en cuanto a su concepto, fundamentalmente, desde dos puntos de vista: subjetivo y objetivo. En el primer sentido se entiende por la Administración Pública un conjunto de órganos; en el segundo una actividad. Ambos puntos de vista se distinguen en todo momento por la doctrina, pero poniendo el énfasis sobre uno de ellos. Cuando la balanza cae del lado del aspecto subjetivo, se considera en el sentido inverso por Administración la actividad realizada por los órganos a los que se asigna aquel carácter; en cambio, cuando el que predomina es el aspecto objetivo, la Administración Pública como sujeto estará integrada por el conjunto de órganos –y entes– que realizan la actividad que se estima como administrativa”, ENTRENA CUESTA, RAFAEL, “El concepto de administración pública en la doctrina y el derecho positivo españoles” en *Revista de la Administración pública*, Núm. 32, 1960, pp. 57-58.

<sup>84</sup> DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de administración...*, op.cit., p. 43.

<sup>85</sup> GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, *Instituciones del Derecho Administrativo español*, Tomo I, Madrid, 1843, p. 13.

sociedad, fijan las relaciones necesarias del Estado con los ciudadanos y de los ciudadanos con el Estado (...)<sup>86</sup>.

Llegados a este punto debemos destacar la importante diferenciación que la doctrina realizaba entre los conceptos “Gobierno” y “Administración pública”. Se comprendían como dos entidades distintas con diferentes atribuciones, pero cuya íntima conexión hacía imposible su división. Según Posada Herrera eran dos entes con una gran semejanza y analogía, cuya separación supondría su extinción porque sería desunir dos entidades que formaban un todo. Afirmaba, en concreto, que la primera era uno de los elementos del segundo, hallándose su esfera comprendida dentro de la de éste<sup>87</sup>. Una mejor distinción era ofrecida por Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre. En palabras de estos dos autores el Gobierno era “(...) la acción de todos los poderes constituidos obrando cada uno dentro del límite de sus atribuciones”, mientras que la Administración suponía “(...) la acción exclusiva del poder ejecutivo en toda la extensión de sus atribuciones”<sup>88</sup>. Insistían estos estudiosos en la importancia de esta diferenciación para conocer la forma del Estado. De este modo, especificaban que mientras que el responsable de la acción gubernativa debía entenderse como la ley fundamental, el Poder Legislativo y la potestad ejecutiva, la Administración pública comprendía, únicamente, ésta última. En concreto, decían que al Ejecutivo correspondían funciones tan importantes como garantizar la actividad de las Cortes y el ejercicio de sus funciones, mientras que la segunda se limitaba a aplicar la legislación promulgada por el parlamento a través de la acción de sus agentes o, incluso, de la publicación de reglamentos que la desarrollasen<sup>89</sup>. Igualmente Martínez Alcubilla destacaba la relevancia

---

<sup>86</sup> GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, *Instituciones del Derecho Administrativo español...* op.cit., p. 13.

<sup>87</sup> “(...) al mismo tiempo, que comprendemos en la ciencia de la administración, las leyes administrativas que es necesario considerar, para tener una verdadera idea de la administración, no puede existir esta, sin magistrados encargados de la ejecución de estas leyes. Ambas cosas son necesarias, no puede haber leyes sin magistrados que las ejecuten, ni magistrados sin leyes, sin reglas que los dirijan en su marcha. De estos principios se deduce claramente que la administración y el gobierno son dos cosas, sino iguales, al menos que tienen tanta analogía y semejanza como tiene el efecto con la causa. El gobierno produce la administración, ó mejor dicho, la administración es uno de los elementos del gobierno. La esfera del gobierno se extiende más que la de la administración, pero la esfera de la administración está comprendida dentro de la esfera del gobierno; separar el gobierno de la administración sería, señores, separar la voluntad del individuo de la acción de cada uno de sus miembros, sería desunir cosas que están enteramente unidas y que forman un todo entero, destruyéndolas necesariamente, porque separando de él, cualquiera de estas dos partes que forman su esencia, ni existiría la administración ni existiría el gobierno.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de administración...*, op.cit., p. 46.

<sup>88</sup> GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados y escribanos*, Tomo VI, Madrid, 1852, p. 11.

<sup>89</sup> “No ignoramos que se da comúnmente el nombre de gobierno al poder ejecutivo, y el de administración tomada en un sentido lato á la formación y ejecución de las leyes; es preciso sin embargo no confundirlas científicamente para conocer bien la forma de gobierno, y el conjunto de medios por los cuales se consigue que las leyes tengan el debido cumplimiento para conseguir el fin social. Lo primero comprende la ley fundamental, el poder legislativo y la potestad ejecutiva (...) lo segundo únicamente la potestad ejecutiva, que residiendo

de no confundir ambas figuras. Para este jurista el motivo de esta equivocación venía dado, en muchas ocasiones, porque las autoridades gubernativa y administrativa estaban reunidas en una misma persona o Institución. Sin embargo, decía, mientras que el Gobierno dirigía y daba impulso, la Administración se encargaba de ejecutar las órdenes de éste<sup>90</sup>.

De lo expuesto hasta el momento podemos concluir, con Entrena Cuesta, que la Administración Pública, cuya misión era la de ejecutar la ley, se concebía como un complejo orgánico encuadrada dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero sin que hubiese identidad entre aquella y éste<sup>91</sup>. En definitiva, el Gobierno se entendía, en palabras de Ortiz de Zúñiga, como el alma de la Administración, como el pensamiento que la dirige y ésta como el brazo ejecutor de sus decisiones<sup>92</sup>.

Entre la doctrina emergente existía la convicción de que la prosperidad o penuria social dependían directamente de la mayor o menor bondad de las medidas administrativas<sup>93</sup>.

---

esclusivamente en el monarca le constituye único y supremo administrador (...)= [Consideramos el gobierno y la administracion en sentido mas estricto, diferéncianse entre sí, en que al gobierno incumbe facilitar al poder legislativo el libre uso de sus funciones, iniciar las leyes, convocando á los legisladores, abriendo y cerrando las cámaras y sancionando las disposiciones del poder legislativo, y á la administracion ejecutar estas disposiciones por medio de funcionarios y de otras medidas accesorias y fundadas en las del poder legislativo y del gobierno. Esta accion, este movimiento de las ruedas del Estado que produce resultados inmediatos, es lo que constituye la idea fundamental de la administracion pública. De manera, que el poder legislativo medita, discute y adopta las reglas que deben seguirse respecto de los derechos y obligaciones comunes de los súbditos, en combinacion con las necesidades generales de la sociedad, con el objeto de procurarles la mayor felicidad posible; el gobierno auxilia al poder legislativo en su objeto, suministrándole las noticias necesarias, vigilando para que haya libertad en la discusion, tomando las demas medidas que juzgue necesarias é imprimiendo últimamente el sello de su autoridad á las disposiciones adoptadas, y la administracion realiza el pensamiento del legislador, y la prevision y disposiciones del gobierno, ya por medio de reglamentos que especifican los pormenores necesarios para desarrollar aquel pensamiento, ya poniendo en movimiento á los funcionarios públicos para que por medio de sus actos y providencias lo lleven á ejecucion debida]”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op.cit., pp. 11-12.

<sup>90</sup> “Confúndese muchas veces, aunque sin motivo, el Gobierno con la Administracion, y esta confusion proviene sin duda de que la autoridad gubernativa y la autoridad de la Administracion están por lo comun reunidas en la misma persona, como en la del Rey y de los Ministros, y de que los funcionarios y agentes administrativos están por órden gerárquico subordinados á los miembros del Gobierno, y forman, por decirlo así, cuerpo con él. Pero estas dos Autoridades son tan distintas la una de la otra como la voluntad de la accion. El gobierno es quien dirige, quien da el impulso; la Administracion la que obra; la que ejecuta. La autoridad que ejerce la Administracion es delegada, sea de una manera general por el hecho de su institucion, sea de una manera particular por una ley especial. Hay leyes que regulan todos los detalles, y no dejan á la Administracion mas que la ejecucion pura y simplemente de sus prescripciones; hay otras que sientan solamente los principios, y confian á la Administracion el cuidado de hacer los reglamentos necesarios para su aplicacion; y otras, en fin, cuyo número es grande, se limitan á encargarla de un servicio público, dejándola toda latitud para la ejecucion.”, MARTÍNEZ ALCUBILLA, MARCELO, *Diccionario de la administracion española, peninsular y ultramarina: compilacion ilustrada de la novisima legislacion de España en todos los ramos de la administracion pública*, Tomo I, Madrid, 1868, Voz “Administración Pública”, p. 160.

<sup>91</sup> ENTRENA CUESTA, RAFAEL, “El concepto de administración pública en la doctrina y el derecho positivo españoles”..., op. cit., p. 61.

<sup>92</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, MANUEL, *Elementos de Derecho Administrativo...*, Tomo I, op. cit., p. 10.

<sup>93</sup> NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina...*, op. cit., p. 78.

Tratándose de una Institución clave para la dirección del Estado y el bienestar de los pueblos<sup>94</sup> era urgente su arreglo. Modificación que se hizo siguiendo el modelo napoleónico y centralista<sup>95</sup>, con el objeto de lograr que su acción fuese vigorosa, rápida, simultánea y capaz de proteger todos los intereses legítimos, afianzando la tranquilidad pública<sup>96</sup>.

### 3. La separación de poderes.

El primer paso necesario para lograr la instauración de una Administración pública racionalizada, centralizada, fuerte y eficaz, consistía en configurarla como un ente independiente del resto de los existentes en el Estado. Esto implicaba, forzosamente, la alteración de la división de poderes que fue introducida en España por las Cortes de Cádiz.

No debemos olvidar que el principal propósito de las Cortes gaditanas era desterrar para siempre al modelo absolutista y a sus Instituciones. Para lograrlo, además de abolir vetustos privilegios e igualar formalmente a los individuos mediante el unicameralismo y el amplio sistema de sufragio, introdujeron importantes axiomas como la soberanía nacional<sup>97</sup> y la separación de poderes de Montesquieu<sup>98</sup>. De acuerdo con la misma, las facultades del Estado se debían dividir en Legislativas, Ejecutivas y Judiciales, siendo necesario que cada una de

---

<sup>94</sup> Así lo entiende José María Pantoja cuando mantiene que: “Últimamente, si fuera preciso todavía mas para comprender la existencia, la índole y la importancia de esa institucion en el Estado, bastaría fijarse en la sencilla y vulgar consideracion de que este no puede prescindir de esa potencia que, como dicen el señor Burgos y Mr. Vivien, recibe al hombre en su seno desde el instante de su nacimiento, que le acompaña, le ilustra, le protege, le socorre y le ayuda en todos los períodos de su vida, que le asiste en el trance de la muerte, que honra su memoria cuando se hizo digno de semejante distincion y que, por fin, cuida de que sus cenizas reposen en perpétua paz. Tal es la Administracion, tales son sus servicios en los pueblos cultos.”, PANTOJA AGUDO, JOSÉ MARÍA, *Repertorio de la Jurisprudencia Administrativa española...* op. cit., p. XI.

<sup>95</sup> FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit., pp. 75-76.

<sup>96</sup> FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit., pp. 71-73.

<sup>97</sup> Artículo 3 de la Constitución de 1812. Sobre las doctrinas relativas a la soberanía en las Cortes de Cádiz vid. TIMMERMANN, ANDREAS y MÜSSIG, ULRIKE, “Sovereignty doctrines in the constitutional debates around the Cádiz Cortes: Transition of monarchical sovereignty to national sovereignty?” en *Journal of Constitutional History*, Núm. 34, Vol II, 2017, pp. 105-135.

<sup>98</sup> “Hay en todos los Estados tres especies de poder: el legislativo, el de ejecutar aquello que depende del derecho de gentes y el de ejecutar lo que depende del derecho civil.= Por el primero, el príncipe o el magistrado hace leyes, para algún tiempo ó para siempre, y corrige y abroga las que existen. Por el segundo, hace la paz ó la guerra, envía ó recibe embajadas, vela por la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los crímenes ó juzga los pleitos de los particulares. Éste último debe llamarse poder judicial y el otro simplemente poder ejecutivo del Estado. (...) Cuando el poder legislativo y el ejecutivo se reunen en la misma persona ó el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad, porque puede temerse que el monarca ó el tirano haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente.= No hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del legislativo y el ejecutivo. Si está unido á la potestad legislativa, el poder de decidir de la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitrario, porque el juez será al mismo tiempo legislador: si está unido al poder ejecutivo, el juez tendrá en su mano la fuerza de un opresor.= Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de los próceres ó de los nobles ó del pueblo, ejerciese estos tres poderes (...)”, BARÓN DE MONTESQUIEU, CHARLES DE SECONDANT, *El espíritu de las Leyes por Montesquieu vertido al Castellano con notas y observaciones por Siro García del Mazo*, Tomo I, Madrid, 1906, pp. 227-228.

ellas se atribuyese a sujetos o entidades distintas, pues solo de esta manera se evitarían los abusos que se habían cometido durante el absolutismo y se garantizaría la libertad<sup>99</sup>. La indicada configuración se completaba con la prohibición expresa de que las Cortes o el rey ejerciesen, en ningún caso, facultades judiciales, y con la prescripción de que los Tribunales no ejerciesen otra actividad que la de juzgar y ejecutar lo juzgado<sup>100</sup>.

Se estableció, por tanto, un sistema judicialista de separación de poderes en que cada uno de ellos estaba configurado como independiente y tenía delimitadas sus facultades, sin posibilidad de extralimitarse<sup>101</sup>. Esto suponía, en lo que a este trabajo interesa, que ni los Tribunales civiles podrían entender de materias administrativas, ni el Poder Ejecutivo resolver cuestiones encomendadas a la jurisdicción ordinaria<sup>102</sup>. La determinación de los asuntos que debían someterse a unos u otros órganos se realizaría utilizando la *dicotomía secular* gubernativo-contencioso<sup>103</sup>, quedando excluido, en concreto, del conocimiento de la jurisdicción ordinaria el ejercicio de funciones gubernativas y económicas. El objetivo inicial de esta restricción, asegura Santamaría Pastor, no era garantizar la independencia de los Cuerpos administrativos, sino que, muy al contrario, se buscaba el beneficio y purificación de la propia función judicial<sup>104</sup>. En concreto, de acuerdo con éste autor, en el sistema establecido en Cádiz:

“(…) el ejecutivo aparec[ía] ahogado, capitidismínuido, entre un conjunto de poderes: un legislativo casi omnipotente, un poder judicial de total y absoluta independencia, y un poder municipal y provincial potenciado hasta la más radical autonomía. La separación de poderes se entendi[ía] en este texto casi en exclusiva defensa frente al poder ejecutivo, lo cual es lógico si se considera la pretensión de los

---

<sup>99</sup> Artículos 15 a 17 de la Constitución de 1812. Reconocía, además, los principios de unidad de códigos – artículo 258– y de fueros –artículo 248-, si bien esta última era relativa, pues inmediatamente, recogía la existencia de Tribunales especiales de carácter eclesiástico y militar –artículos 249 y 250-.

<sup>100</sup> GARRIDO FALLA, FERNANDO, “La evolución del recurso contencioso-administrativo en España”..., op. cit., pp. 13-14. Asimismo, *vid.* arts. 243 y 245 de la Constitución de 1812.

<sup>101</sup> FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit., pp. 95-97.

<sup>102</sup> “(…) separados los poderes públicos, la lógica, con sus rigurosas reglas, exigía que guardasen conformidad las leyes orgánicas con la fundamental, y por lo tanto, que ni los Tribunales civiles entendieran ya en ninguna de las materias administrativas, ni ménos la Administración resolviera ninguna cuestión encomendada á la jurisdicción ordinaria.”, ALFARO Y LAFUENTE, SANTOS, *Tratado completo de lo Contencioso-Administrativo ó sea lecciones dadas sobre los principios generales, legislación, jurisprudencia y procedimientos de estas materias en la academia marítense de jurisprudencia y legislación durante el curso de 1873 a 1874*, Madrid, 1875, p. 27.

<sup>103</sup> SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo XIX...*, op. cit., p. 69.

<sup>104</sup> SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo XIX...*, op. cit., pp. 78-79.

doceañistas de convertir una monarquía divina y absoluta en un órgano puro y simple”<sup>105</sup>.

Descrito el modelo de división de poderes diseñado en 1812 y confirmado que esta Constitución no hacía mención alguna sobre los conflictos contenciosos<sup>106</sup> que podían derivarse de la actuación administrativa<sup>107</sup>, debemos formularnos una cuestión relevante, a saber: ¿qué órganos estaban encargados de resolver estos litigios?<sup>108</sup>.

Parada Vázquez entiende que la referida Carta Magna, al recoger el principio de división de poderes en su versión judicialista y revolucionaria, configuraba al Poder judicial como el único competente, a excepción de los fueros militar y eclesiástico, para la aplicación de las leyes, por lo que es evidente que la Administración civil y sus funcionarios quedaban sometidos a su jurisdicción<sup>109</sup>. Se muestra favorable con esta teoría Santamaría Pastor, al afirmar que el término contencioso-administrativo como categoría autónoma, tal y como hoy en día lo concebimos, no existió hasta bien entrado siglo XIX. Asegura que los constituyentes de Cádiz no se plantearon dicha materia de un modo frontal y directo, no apareciendo en las normas emanadas de las Cortes generales y extraordinarias ni en el Diario de sesiones. Teniendo en cuenta esto y, además, la existencia del principio de unidad de fueros y la

---

<sup>105</sup> SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo XIX...*, op. cit., pp. 154-155.

<sup>106</sup> Alfaro y Lafuernte entiende que la omisión de referencia alguna de las cuestiones contencioso-administrativas en el Texto fundamental de 1812 pudo deberse a lo atrasada que en aquella época estaba la ciencia administrativa o, en su caso, porque creyesen los legisladores que una ley orgánica y no la fundamental debía establecer y reglamentar esta Institución, opción que le parecía más probable, ALFARO Y LAFUENTE, SANTOS, *Tratado completo de lo Contencioso-Administrativo...*, op. cit., p. 27. Garrido Falla, por su parte, asegura que la razón de que no existiese en la Constitución gaditana previsión alguna respecto a los litigios sobre asuntos gubernativos podría deberse a las escasas competencias que los constitucionalistas pretendían conceder a la Administración pública con objeto de restarle peligrosidad, GARRIDO FALLA, FERNANDO, “La evolución del recurso contencioso-administrativo en España”..., op. cit., pp. 13-14.

<sup>107</sup> El artículo 17 hacía referencia únicamente a las causas civiles y criminales.

<sup>108</sup> Sobre este punto existió un importante debate doctrinal, *vid.* PARADA VÁZQUEZ, RAMÓN, “Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso-administrativos” en *Revista de Administración Pública*, Núm. 55, 1968, pp. 65-112. Del mismo autor, “Réplica a Nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo” en *Revista de Administración Pública*, Núm. 59, 1969, pp. 41-70. También NIETO GARCÍA, ALEJANDRO “Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España” en *Revista de Administración Pública*, Núm. 50, 1966, pp. 27-50 y “Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo contencioso-administrativo” en *Revista de Administración Pública*, Núm. 57, 1968, pp. 9-34. De igual forma, GARRIDO FALLA, FERNANDO “La evolución del recurso contencioso-administrativo en España”..., op. cit., pp. 9-26 y GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO *Administración y Jueces: gubernativo y contencioso. Reflexiones sobre el Antiguo Régimen y el Estado constitucional y los fundamentos del Derecho administrativo español*, Instituto de Estudios de la Administración, Madrid, 1971.

<sup>109</sup> PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, “Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso...”, op. cit., p. 72. La misma tesis sostiene Juan Ramón Fernández Torres. De acuerdo con este autor los indicados asuntos sólo podían estar atribuidos a los Tribunales ordinarios porque, en atención al esquema orgánico de reparto de poderes, éstos ejercían el monopolio de la potestad jurisdiccional. Esto es, conocían de forma exclusiva y excluyente en todos los litigios, incluyendo aquellos en los que fuese parte la Administración. Ésta, por su parte, quedaría encargada de los asuntos económicos, políticos y gubernativos, FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit., pp. 100-101.

aplicación indiscriminada del esquema gubernativo-contencioso, es fácil suponer que dichos litigios en los que el Ejecutivo era parte se atribuían al conocimiento de la jurisdicción ordinaria<sup>110</sup>. Teoría que parecen confirmar las palabras de Antonio Gil de Zárate, según el cual, al abolirse en 1812 los Juzgados privativos del Antiguo Régimen pasaron las cuestiones que estos conocían a los Tribunales ordinarios. Decisión que califica de un grave error que, asegura, no se volvió a cometer tras la restauración de la Constitución años más tarde<sup>111</sup>.

La opinión contraria, sin embargo, la defienden Alejandro Nieto<sup>112</sup> y Garrido Falla<sup>113</sup>. Para estos juristas, durante el periodo en que rigió el Texto fundamental conocido como “la Pepa”, no estuvo al alcance de la ciudadanía ningún medio para la resolución de los litigios en los que era parte el interés público. En aquel entonces de estos pleitos no podían conocer ni los Tribunales ordinarios, dado que eran materias excluidas de su competencia, ni los Juzgados y fueros especiales del Antiguo Régimen, que acababan de ser suprimidos, ni tampoco unos Tribunales administrativos que todavía no habían nacido.

---

<sup>110</sup> “(...) Siendo los litigios contra los órganos ejecutivos primariamente *materia contenciosa*, nadie podía conocer lógicamente de ellos sino el poder judicial, los jueces ordinarios cuyas competencias *se limitarán precisamente a los asuntos contenciosos de su partido* (...). No hubo, pues, una peligrosa zona de nadie como afirma NIETO, como tampoco hubo una atribución expresa y consciente del contencioso-administrativo (concepto desconocido prácticamente en la época) a la jurisdicción ordinaria; la competencia de los jueces en los litigios de la Administración fue una consecuencia automática y quizá no pensada del juego de conceptos gubernativo-contencioso, conceptos que en sí agotaban todas las posibilidades de actuación del poder público y cuya propia inercia condujo a la situación que describimos.”, SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo XIX...*, op. cit., pp. 83-84.

<sup>111</sup> “Así, en España, apenas ha existido un ramo de Administración que no haya tenido su Juzgado privativo; pero de aquí resultaron abusos de consideración; porque tales juzgados (...) no estaban organizados conforme á los buenos principios entonces desconocidos, y adolecían de vicios esenciales. No sólo el interés individual no estaba suficientemente garantido por ellos, sino que saliendo de su verdadero terreno, que es el conocimiento de las cosas, pasaban á amparar, bajo su poderosa éjida, á las personas; y la Administración tenía en ellos un instrumento poderoso por medio del cual, además de atropellar los derechos individuales con ciertas formas jurídicas, sustraía á la acción de los tribunales ordinarios á casi todos sus empleados. Presentáronse, pues, los tribunales privativos con toda la odiosidad del privilegio, y debieron necesariamente hacerse aborrecibles.= Clamóse contra ellos, y como las inculpaciones que se les hacían se fundaban en vicios ciertos, en agravios generalmente sentidos, creyóse perjudicial la institución, la cual no podía ménos de caer con el sistema jurídico bajo cuyo imperio se les había visto cometer no pocos desmanes y de que se creían ser una consecuencia precisa. Así es que al desaparecer los privilegios con la Constitución de 1812, desaparecieron también los tribunales privativos á fuer de privilegiados, y todos los negocios que los ocupaban antes pasaron al conocimiento de los tribunales ordinarios.= Error fué este nacido de los principios exclusivos que nacían de aquella Constitución, y error cuyas fatales consecuencias se dejaron conocer bien pronto. La Administración se vió de repente sin fuerza, y acometida de una paralización espantosa, no le fué dado ya ejercer en bien de la sociedad ninguna de sus funciones. (...) Amaestrados por aquella costosa experiencia, no hemos caído en el mismo error cuando el código de 1812 ha sido restablecido (...)”, GIL DE ZÁRATE, ANTONIO, “Administración de los Tribunales contencioso-administrativos” en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Colección bibliográfica de lo Contencioso-Administrativo*, Madrid, 1882, pp. 146-148.

<sup>112</sup> NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, “Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España”..., op. cit., pp. 30-31.

<sup>113</sup> GARRIDO FALLA, FERNANDO, “La evolución del recurso contencioso-administrativo en España”..., op. cit., pp. 14-15.

Algún otro autor, como Parada, sostiene que esta tesis –según la cual la configuración de una Justicia contencioso-administrativa al estilo francés no pudo de manera alguna implantarse en Cádiz porque, de hacerlo, hubiese sido una excepción anticonstitucional– sería igualmente aplicable a las Cartas magnas de 1837 y 1845. Ambas contemplaban en su articulado el mismo principio de que la potestad de aplicar las leyes correspondía de forma exclusiva y excluyente a los órganos jurisdiccionales ordinarios, sin excepción alguna<sup>114</sup>. Entiende este administrativista que la propia doctrina favorable a implantar el sistema napoleónico de justicia administrativa era consciente de que contravenía la Carta Magna. Conclusión que no comparte Alejandro Nieto, al afirmar que, en modo alguno, se daba por obvia la falta de legitimación constitucional del sistema<sup>115</sup>.

Al margen de esta discusión doctrinal, lo cierto es que, en 1820, al restaurarse la Constitución gaditana, comenzó a adulterarse el dogma de la división de poderes<sup>116</sup>. De este modo, como afirma Santamaría Pastor, durante los años que siguieron a su promulgación esta máxima fue objeto de un cuarteamiento en beneficio de la Administración<sup>117</sup> que, además de ir arrancando privilegios e inmunidades jurisdiccionales, fue asumiendo competencias que eran típicamente judiciales<sup>118</sup>.

Como ya se ha puesto de manifiesto, los hombres más influyentes del momento consideraban que, para lograr el efectivo establecimiento de un régimen constitucional, se hacía necesaria una mejora de las Instituciones administrativas del Estado. Su acción, decían, debía ser libre y expedita. Este razonamiento supuso que, apenas transcurrido un año desde

---

<sup>114</sup> “(...) El primer obstáculo con que primero tropiezan es el constitucional, resolviéndolo en forma muy poco correcta por no decir arbitraria. SILVELA dice que es un dogma constitucional el que *el Estado debe ser al propio tiempo Juez supremo de las contiendas administrativas bajo la responsabilidad de los Ministros*; pero no puede por menos de reconocer que *este principio no está explícito en nuestra Ley fundamental, como no lo está en ninguna Constitución*, y agrega *mas no por eso deja de estar virtualmente comprendido en todas ellas*, afirmación esta última desmentida y expresamente negada, como hemos visto, en la Constitución de Cádiz.”, PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, “Réplica a Nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria...”, op.cit., p. 62.

<sup>115</sup> NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, “Sobre la tesis de Parada...”, op. cit., pp. 28-30.

<sup>116</sup> FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit., p. 104.

<sup>117</sup> Juan Ramón Fernández Torres explica, con mucha claridad, que este proceso se produjo como consecuencia de la manipulación de las categorías de lo gubernativo y lo contencioso. En concreto, detalla cómo el modelo judicialista de separación de poderes establecido en Cádiz se comenzó a degradar, desde sus inicios, por el legislador ordinario a través de una normativa que, además de ignorar la categoría jurídica de lo contencioso-administrativo, contemplaba la pervivencia de asuntos meramente gubernativos irrecurribles en la vía judicial. Esto es, se preservó un concreto ámbito material contra el que los juzgados y Tribunales ordinarios se encontraron inermes para hacer valer sus potestades. FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit., pp. 136 y ss.

<sup>118</sup> SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español...*, op. cit. p. 42.

el restablecimiento del sistema liberal, comenzó a gestarse un clima de amplia preocupación hacia el grado de intromisión que el Poder Judicial podía tener sobre el Ejecutivo y las repercusiones que esto causaría en el imprescindible proceso de reforma administrativa<sup>119</sup>. La atribución exclusiva a los Tribunales de la postestad de aplicar las leyes, de repente, ponía en peligro la tan ansiada remodelación<sup>120</sup>. La razón de este cambio de paradigma vino dada por lo agitado de esta época. Recordemos que el país vivió, por un lado, una guerra civil latente y, por otro, la amenaza exterior de las potencias integrantes de la Santa Alianza, a lo que hay que añadir una Hacienda totalmente entumecida. La confluencia de todos estos hechos facilitó el reforzamiento de la Administración en perjuicio del Poder Judicial, cuyas potestades excluyentes sobre los negocios contenciosos fueron quebrantadas en beneficio de aquélla en todo lo tocante a los regímenes económico y local<sup>121</sup>. Las consecuencias pronto se dejarían ver al aflorar uno de los fenómenos más característicos del siglo XIX: el distanciamiento real entre los planos de la constitucionalidad y la legalidad<sup>122</sup>. Al respecto, la Constitución de 1837 se presentaba como una adaptación de la gaditana a las necesidades de los nuevos tiempos, manteniéndose fiel al axioma de división de poderes establecido en Cádiz. Sin embargo, bajo su régimen se produjo una auténtica revolución en el esquema de relaciones entre los poderes del Estado, que fue alterándose paulatinamente por medio de ataques sistemáticos y deliberados a la posición constitucional de las funciones legislativa, judicial y municipal<sup>123</sup>. De esta manera, en la década de 1836 a 1845 coexistieron la vigencia formal del régimen judicialista de separación de poderes y la verdadera existencia de un sistema de exención jurisdiccional del Ejecutivo, de acuerdo con un modelo heterodoxo francés. El Gobierno moderado, por lo tanto, no hizo más que refrendar jurídicamente un estado de cosas

---

<sup>119</sup> Al respecto, afirmaba Agustín Silvela: “(...) se discute hace quince años y cada día con mas calor entre los publicistas. Quién opina que en toda colision intervenga el poder judicial; y quién pretende erigir tribunales administrativos independientes, soberanos en su línea: crear un poder intermedio entre la administracion y los administrados.”, SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN, *Colección de proyectos...*, op. cit., p. 187.

<sup>120</sup> MARTÍN DELGADO, ISAAC, *Función jurisdiccional y ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo. Hacia un sistema de ejecución objetivo normalizado*, Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 29-30.

<sup>121</sup> SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español...*, op. cit., pp. 102-103. Igualmente, FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit., pp. 104-107.

<sup>122</sup> FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit., p. 77.

<sup>123</sup> SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español...*, op. cit., pp. 155-156. De la misma forma, FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit., pp. 116-117.

existentes a nivel infraconstitucional cuando, en 1845, implantó la jurisdicción contencioso-administrativa de inspiración napoleónica<sup>124</sup>.

Con el nuevo texto constitucional aparecería una visión alternativa del principio de división de poderes establecido en las anteriores Cartas Magnas. El hasta ahora considerado “Poder Judicial” ya no sería tal, sino que, basándose en la regulación y doctrina galas, se le entendería como un orden dentro del Ejecutivo<sup>125</sup>. Para comprender este sistema resulta imprescindible el estudio de los principales argumentos en que se sustentó, analizando las relaciones que entre los distintos poderes existían. Veámoslo.

#### a. Ejecutivo vs. Legislativo.

Distinguía la doctrina dos únicos poderes en el Estado: el Ejecutivo y el Legislativo, que, si bien no podían ser independientes debían estar atribuidos a distintas autoridades<sup>126</sup>. La

---

<sup>124</sup> SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español...*, op. cit., p. 47.

<sup>125</sup> Así lo desarrollaba, por ejemplo, Lorenzo Arcos: “(...) los publicistas modernos Cormenin, Macarel, Henrion de Pansey, Foucard, Serrigni, que han estudiado en abstracto la noción del poder, ha[n] impugnado la teoría de Montesquieu, afirmando la unidad é indivisibilidad de su esencia, pero admitiendo distintas formas en su ejercicio al separar la facultad deliberativa de la ejecutiva; es decir, la potestad de dictar de la de aplicar leyes; separacion necesaria, como quiera que la division de los poderes públicos, si no precisa y propia considerada filosóficamente la noción del poder, es conveniente en cuanto á su aplicacion y á sus efectos políticos.= Hay pues en la teoría modernamente formulada sobre el poder, dos distintas manifestaciones en cuanto á su ejercicio: el poder legislativo, y el poder ejecutivo, que á su vez se subdivide en los tres órdenes, gubernativo, administrativo y judicial, no constituyendo el último un poder diferente del ejecutivo, sino una parte del mismo, si bien se le da tambien el nombre de poder, por ser sus caracteres distintivos la inmovilidad de sus funcionarios y la independencia de sus funciones. (...)”, ARCOS ORODEA, LORENZO, “Estudios sobre las competencias” en *La escuela del Derecho, Revista Jurídica*, Tomo II, 1863, pp. 223-224. En Francia, el origen de esta doctrina viene dado por la desconfianza que los revolucionarios profesaban hacia los “Parlamentos judiciales”, fuente de múltiples abusos. De aplicarse el principio de división de poderes de forma literal, se habría favorecido el predominio del Poder Judicial. Esto habría derivado en una imposibilidad absoluta de gobernar. Para evitarlo, se decidió fortalecer a la Administración, configurándola como independiente del resto de los Poderes del Estado y, en concreto, estableciendo una total separación entre ésta y la Justicia ordinaria. La diferencia entre el caso francés y el español, de acuerdo con Alejandro Nieto es que, mientras en el país vecino, ante la alternativa entre Poder Ejecutivo y Poder Judicial, escogieron al primero, en España, no existía la indicada disyuntiva, puesto que nuestros autores no reconocieron al segundo autonomía constitucional sino que lo integraron, junto al administrativo, dentro del Poder Ejecutivo, encontrándose ambos bajo la suprema autoridad del monarca. Sobre el principio de división de poderes y el nacimiento de la administración contencioso-administrativa en Francia, vid. entre otros trabajos, los siguientes: BERTHÉLEMY, Henry, *Traité élémentaire de Droit Administratif...*, op.cit.; CHAUVEAU, ADOLPHE, *Principes de compétence et de juridiction administratives*, Paris, 1841; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, “La doctrina de los vicios de orden público en el contencioso-administrativo: orígenes y solución” en *Revista de Administración Pública*, Núm. 56, 1968, pp. 223-278; y *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit.; GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Civitas S.A., Madrid, 1994, y *Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de Excepción Singular a la Plenitud Jurisdiccional. ¿Un Cambio de Paradigma?*, Aranzadi, Navarra, 2007; LOZANO, BLANCA, “Los conflictos entre la Administración y los Tribunales, perspectiva histórica y nueva configuración” en *Revista de la Administración Pública*, Núm. 118, 1989, pp. 175-217; NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, “Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España”... ,op. cit., pp. 27-50.

<sup>126</sup> “El Gobierno de toda la nacion se divide, como es sabido, en dos grandes ramas: el poder legislativo y el poder ejecutivo. No deben ambos reunirse en una misma mano, pero no pueden tampoco ser independientes

posición de cada uno de ellos la fijaba claramente Colmeiro. Según este jurista toda Nación era socialmente activa, pero para ejercer su actividad necesitaba una cabeza que pensase y un brazo que obrase. La primera venía representada por el Parlamento y el segundo por la Administración<sup>127</sup>. Cada uno debía respetar sus límites no interviniendo en la acción del otro. Esta afirmación, en ningún caso, conllevaba que no pudiese existir conexión entre ambos. En concreto, entendía Posada Herrera, el Gobierno debía intervenir en la formación de las normas, y no solo eso, sino que éstas debían emanar de él, puesto que cuando la iniciativa legislativa no provenía de éste o no era consciente de lo que proponía el legislador, la ejecución se convertía en deficiente e incompleta<sup>128</sup>. Por esta razón defendía que, mientras que a las Cortes generales correspondía promulgar la legislación ordinaria dirigida a todo el país, la Administración estaba encargada de dictar medidas particulares, tendentes a interpretar las primeras y acomodarlas a la localidad, resolviendo las dudas que pudiesen ofrecerse, señalando el tiempo, lugar y circunstancias que al legislador no le fue posible fijar<sup>129</sup>.

En términos parecidos se expresaba Gómez de la Serna. Este autor defendía que la misión del Parlamento consistía en dictar reglas generales, permanentes y uniformes que recibían el carácter de leyes y que eran actos de soberanía. Por su parte, al Poder Ejecutivo competía ejecutar esa misma normativa, velando por su correcta aplicación. Para llevar a cabo esta función se le concedía la facultad de expedir decretos, reglamentos e instrucciones que debían estar destinadas a suplir el silencio o la insuficiencia de las normas de la Asamblea legislativa, descendiendo a los pormenores más sutiles y minuciosos y no pudiendo, nunca, derogarlas o prevenir su inobservancia<sup>130</sup>. De esta forma, la línea de separación de ambos poderes venía

---

unos de otros. El poder ejecutivo influye en el legislativo por medio de la participación que tiene en la formación de las leyes; y el legislativo influye en el ejecutivo por medio de la responsabilidad de sus principales agentes. Rómpanse cualquiera de estos lazos, y la sociedad degenerará en anarquía ó despotismo.”, GIL DE ZÁRATE, ANTONIO, “Administración de los Tribunales contencioso-administrativos”..., op.cit., pp. 148-149.

<sup>127</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho Administrativo español*, Tomo I, Madrid, 1858, p. 10.

<sup>128</sup> “(...) El gobierno, señores, según nuestro sistema político, debe intervenir en la formación de las leyes, y no solo debe intervenir sino que únicamente en casos muy excepcionales y con la menor latitud posible, debe venir de otra parte el pensamiento de las leyes. Cuando el pensamiento de las leyes no proviene del gobierno, ó cuando este no se entera bien de la idea que se propone el legislador, la ejecución tiene que ser manca y defectuosa, y nunca puede corresponder á las ideas y á la tendencia que el legislador se hubiese propuesto al discutir las y aprobarlas. (...)”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., p. 47.

<sup>129</sup> DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., p. 72.

<sup>130</sup> Lo mismo sentenciaba Ortiz de Zúñiga, según el cual el Derecho escrito estaba integrado además de por leyes, por los reglamentos de gobierno: “(...) esto es, aquellas reglas que dicta el poder ejecutivo para facilitar la ejecución de la ley, las que amplifican su contenido, descienden á pormenores, explican su inteligencia y aclaran las dudas que sin su auxilio serian un obstáculo á su cumplimiento. Los reglamentos suplen en cierto modo las omisiones, oscuridad y confusión de las leyes; porque estas no contienen ó no deben contener mas que las bases, los fundamentos en que se fijen los derechos y las obligaciones recíprocas de la sociedad y de los individuos, sin descender á prolijos detalles, que no son propios del legislador sino del ejecutor supremo de esas

marcada por sus propias atribuciones, empezando uno a ejercer sus facultades en el mismo punto en el que el otro finalizaba<sup>131</sup>.

No era esto, sin embargo, tan sencillo en la práctica. En este sentido, en el breve memorial, titulado *Cuestiones políticas y administrativas* se preguntaban Bordiu y Gil por el límite entre las funciones de los Poderes legislativo y administrativo. Esto es, por las reglas que debían seguir los integrantes de cada uno de ellos para evitar excederse de sus funciones<sup>132</sup>. Los mismos autores reconocían lo complejo de esta cuestión. Eran conscientes de que en la teoría quedaba claro que era competencia exclusiva de las Cortes el establecer derechos u obligaciones que antes no existían, pero que en la praxis no era tan evidente. La respuesta la situaban en el concepto de orden público: toda autoridad que pudiese influir sobre los derechos de los ciudadanos o de los pueblos debía merecer la confianza del legislador y ser establecida por él<sup>133</sup>. Para ilustrarlo hacían referencia al ejemplo de las contribuciones. Éstas, decían, eran aprobadas por las Cámaras legislativas pero su distribución correspondía al Gobierno, suscitando, en ocasiones, abusos. La fórmula adoptada para evitar estas infracciones implicaba la transferencia a la representación nacional de facultades que, en un principio, habrían sido atribuidas a la Administración, y esta acción no podía considerarse como una transgresión del principio de separación de poderes<sup>134</sup>.

---

mismas leyes. (...)”, ORTIZ DE ZÚÑIGA, MANUEL, *Elementos del Derecho Administrativo*, Tomo I..., op. cit., p.17.

<sup>131</sup> GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, *Instituciones del Derecho Administrativo español...* op. cit., pp. 16-17.

<sup>132</sup> “¿Pero cuál será el límite que separe las atribuciones de los dos poderes legislativo y ejecutivo? ¿Qué reglas podrán servir de guía al poder ejecutivo para no excederse de las facultades que por la naturaleza del gobierno representativo le corresponden? Este límite como los que en las ciencias naturales separan unos ramos de otros, unas especies de otras, no puede ser determinado con toda precision, y por lo mismo lo vemos traspasado de continuo ora por un poder, ora por otro, en todos los países de Parlamento. (...)”, BORDIU, C., GIL, A., *Cuestiones políticas y administrativas*, Madrid, 1836, p. 7.

<sup>133</sup> “(...) Para la solución de este problema hay que distinguir lo que pertenece al *orden público*, de lo que puede llamarse orden especial de la administración. Toda autoridad, todo procedimiento, todo sistema que al tiempo mismo que sea indispensable para la ejecución de las leyes, pueda influir de un modo directo en los derechos de los ciudadanos ó de los pueblos, debe merecer la confianza del legislador, debe ser en suma establecido por él. Hé aquí lo que pertenece al *orden público*. (...)”, BORDIU, C., GIL, A., *Cuestiones políticas y administrativas...*, op.cit., p. 9.

<sup>134</sup> “Establecer derechos ú obligaciones que antes no existían, hé aquí la facultad eminente del legislador, facultad que el poder ejecutivo no puede arrogarse sin traspasar los límites de sus atribuciones. Hemos dicho que esta regla es mas fácil de conocer que de practicar, y para confirmar este aserto nos valdremos de un ejemplo. Supongamos que votan las Córtes una contribucion directa, imponiendo así al número de individuos que comprende, el deber de pagarla, deber que antes no tenían. Esto es propio del poder legislativo. El impuesto total hay que distribuirlo proporcionalmente entre las provincias, entre los partidos, entre los pueblos y entre las mismas personas contribuyentes, operaciones que ni puede ni debe ejecutar el legislador. ¿Y cuánta arbitrariedad, cuánto abuso no cabe en esta distribución? El poder ejecutivo, sus agentes principales y subalternos, ¿cuántos derechos no pueden hollar, y cuántas obligaciones extinguir en la distribución de las cuotas ó en el fallo de las reclamaciones? Y dejar abierto este camino á la arbitrariedad ¿no será hacer poco menos que ilusoria la garantía de reservar á las Córtes el derecho de imponer toda especie de tributos? = La ciencia de la política halla sin embargo medio de atenuar este mal transfiriendo á la representación nacional facultades que

En todo caso, ambos poderes estaban destinados a ejercer papeles diferentes, pues ni la Asamblea legislativa tenía la suficiente aptitud para la ejecución, ni era propio de las autoridades unipersonales la deliberación. Por lo tanto, si en algo coincidía toda la doctrina era en la posibilidad de conciliar Legislativo y Ejecutivo si actuaban y caminaban con independencia, dejando expedito el camino de la Administración<sup>135</sup>.

#### b. Ejecutivo vs. Judicial.

Como ya se ha puesto de manifiesto más arriba será a partir de 1845 cuando la jurisdicción ordinaria ya no podrá intervenir en ningún asunto donde el objeto del litigio fuese el interés público del Estado.

El fundamento de este sistema se hallaba en la propia Carta Fundamental promulgada ese mismo año<sup>136</sup>. El Título X llevaba por nombre “De la Administración de Justicia”, abandonando la expresión “Poder Judicial” utilizada en los textos anteriores. Este hecho, junto a la desaparición del principio de unidad de fueros –encargado de garantizar la exclusividad de los Tribunales en el conocimiento de los juicios comunes– y la privación a los jueces de toda garantía de separación y de independencia orgánica<sup>137</sup>, revela la voluntad de apartarse del modelo de división de poderes establecido en 1812, y la pretensión de debilitar y degradar la posición institucional del aparato judicial en favor del Ejecutivo<sup>138</sup>. De

---

en principio general se hubieran atribuido al poder ejecutivo. Estas transposiciones frecuentes en política y en administración, no deben ser consideradas como transgresiones de los principios absolutos establecidos antes, sino como combinaciones de unos con otros, para obtener felizmente el orden y uniformidad en los movimientos de la máquina del Estado. Al poder legislativo, en unión con el jefe del Estado compete exclusivamente la facultad de crear derechos é imponer obligaciones. Ahora bien, ¿qué sistema podía adoptarse para que sin entorpecer la marcha del poder ejecutivo se evite que el Gobierno ó sus agentes abusen de la jurisdicción discrecional que con mucha frecuencia tienen que ejercer? (...)”, BORDIU, C., GIL, A., *Cuestiones políticas y administrativas...*, op.cit., pp. 7-9.

<sup>135</sup> “Los obstáculos invencibles al movimiento libre de la administración comprometerán los intereses públicos cuya defensa requiere una vigilancia y una prevision constantes. De aquí nace que el poder ejecutivo á cuyas manos está confiada la gestion de los intereses comunes, debe caminar con independencia absoluta del poder legislativo. No es decir que la administración no reconozca la superioridad de la ley, que no deba recibir de ella organización conveniente ni haya de obedecer las reglas señaladas á su acción, ó que pueda salvar impunemente los límites trazados á su actividad.= Dejar expedito el curso de la administración es cuanto conviene á la mútua concordia de ambos poderes. Una autoridad colectiva es apta para la deliberación, y para la ejecución una autoridad unipersonal; y por eso, tan impropio sería de toda asamblea legislativa obrar, como discutir ageno de la administración.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, 1850, op. cit., p. 25. También en las ediciones de 1858, Tomo I, pp. 27-28 y de 1865, Tomo I, pp. 24-25.

<sup>136</sup> Sobre la reforma constitucional operada en 1845 *vid.* MEDINA MUÑOZ, MIGUEL ANGEL, “La reforma constitucional de 1845” en *Revista de estudios políticos*, Núm. 203, 1975, pp. 75-105.

<sup>137</sup> Acerca de la normativa procesal aplicable a la jurisdicción ordinaria promulgada en este período *vid.* ÁLVAREZ CORA, ENRIQUE, “La evolución del enjuiciamiento en el siglo XIX” en *Anuario de Historia del Derecho Español*, tomo LXXXII, 2012, pp. 81-111.

<sup>138</sup> FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*..., op. cit., pp. 129-130.

este modo, de una separación tripartita de los poderes del Estado se evolucionó a una concepción dualista. En estos términos se expresaba José Díaz Úfano y Negrillo cuando afirmaba que, pese a la importancia que hasta ese momento había gozado la teoría de la separación de poderes edificada por Montesquieu, había devenido en inaplicable y debía modificarse. Al respecto, sus palabras resultan elocuentes:

“(…) la teoría del autor del Espíritu de las leyes, por más que sea de gran importancia, ha recibido modificaciones, y hoy se considera defectuosa, creyendo más adecuado que entren en la división dos miembros solamente. El uno encargado de formar la ley, y el otro en hacer que se cumpla y se ejecute. El primero se llama poder legislativo, y el segundo ejecutivo. (...) Al poder legislativo corresponde dar reglas y establecer principios generales, que consagra al servicio y bienestar de la sociedad; al poder ejecutivo toca su cumplimiento, dando vida y acción a la letra muerta de la ley.”<sup>139</sup>.

Según esta concepción lo que tradicionalmente se había llamado “Poder Judicial” se convirtió en uno de los ramales del Ejecutivo, en una mera emanación suya<sup>140</sup>. Administración y Tribunales tenían un jefe supremo común, el rey<sup>141</sup> y ambos estaban encargados de ejecutar las leyes emanadas del Parlamento<sup>142</sup>. La delimitación de las funciones

---

<sup>139</sup> DÍAZ ÚFANO Y NEGRILLO, JOSÉ, *Tratado teórico-práctico de materias contencioso-administrativas en la Península y Ultramar*, Madrid, 1866, p. 2. De la misma forma, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, Madrid, 1850, p. 218.

<sup>140</sup> GIL DE ZÁRATE, ANTONIO, “Administración de los Tribunales contencioso-administrativos” en *Revista de Madrid*, Tomo I, 1838, p. 100. En este sentido se expresaba Pedro Gómez de la Serna: “Establecido el poder judicial para proteger los derechos de la razón y de la debilidad contra las pretensiones de la osadía y de la fuerza, y afianzar así la paz y el imperio de las leyes, no puede confundirse con el ejecutivo, del que dimana, según dejamos manifestado. (...)”, GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, *Instituciones de Derecho Administrativo...* op. cit., p. 19. Opinión que mantenían, algunos años más tarde, Juan María Biec y José Vicente Caravantes: “(...) Y en efecto, el orden judicial y el administrativo se derivan del poder ejecutivo, si bien el primero es una desmembración de este, que forma un todo por sí mismo, y el segundo dependiendo más inmediatamente de aquel, es una parte que no forma un todo por sí, sino unida al poder ejecutivo. Es verdad que el orden judicial ejerce sus funciones con absoluta independencia, sin que el poder ejecutivo pueda intervenir en sus juicios, ni suspender á sus funcionarios ó magistrados sino para la formación de causa; mas si se atiende á que los jueces son nombrados por el rey, á que administran la justicia en su nombre, y á que el poder ejecutivo se compone de tres atribuciones principales, 1ª el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes, esto es, de hacer lo que reclame la conservación y el restablecimiento de las relaciones de una nación con otra, lo que no constituye los actos administrativos, sino los actos de gobierno 2ª el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho político, que constituye las relaciones de los gobernantes con los gobernados, de aquí dimana el poder administrativo, y 3ª el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil que arregla los intereses privados por medio de la aplicación de leyes generales, cuya atribución constituye el poder judicial, se comprenderá fácilmente la relación que hay entre el poder judicial y el ejecutivo.”, BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE, *Suplemento al diccionario razonado de legislación y jurisprudencia de Don Joaquín Escriche*, Madrid, 1851, Voz “Competencias de Jurisdicción”, pp. 118-119.

<sup>141</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, Madrid, 1858, p. 41.

<sup>142</sup> “El poder ejecutivo se halla también dividido en su ejercicio; pues así como las leyes en las reglas y en los principios que establecen, miran por los intereses públicos y atienden á las relaciones de los particulares entre sí, del mismo modo el poder ejecutivo (...) considera estos dos objetos (...). Puede decirse por lo tanto que la ejecución de la ley es un acto complejo que se descompone y se subdivide, naciendo de él dos ramas encargadas respectivamente de darla impulso y movimiento; la una llevando á efecto sus disposiciones de interés general, y aplicando la otra a las que se refieren al derecho del individuo. La que cuida de la ejecución de los servicios públicos y vela por los intereses generales, toma el nombre de Administración. El orden judicial es el

que debía desempeñar cada una de ellos<sup>143</sup> estaba determinada, de acuerdo con Santamaría Pastor, por las categorías “contencioso” y “gubernativo”<sup>144</sup>. A estas añadiría Ortiz de Zúñiga una tercera, la “contencioso-administrativa”. Este estudioso, como afirma Alejandro Nieto<sup>145</sup>, realizó una perfecta diferenciación de los conceptos señalados<sup>146</sup>. En concreto, ponía de manifiesto que, si bien existía una indudable distinción entre los asuntos gubernativos, de cuya resolución se encargaba la Administración, y los contenciosos, cuyo conocimiento se atribuía a los órganos jurisdiccionales, la designación de la Corporación que debía entender de la tercera de las indicadas categorías no era tan clara<sup>147</sup>. Concluía su aportación este erudito reseñando la ausencia de un Tribunal encargado del conocimiento de este tipo de asuntos<sup>148</sup>

---

que tiene la misión de ejecutar las leyes de interés privado (...)”, DÍAZ ÚFANO Y NEGRILLO, JOSÉ, *Tratado teórico-práctico de materias contencioso-administrativas* ..., op. cit., pp. 2-3.

<sup>143</sup> Muy clarificador resulta en este punto el trabajo de Posada Herrera al delimitar las funciones de la Administración y los Tribunales. Decía: “Tres poderes reconoce la constitucion actual de la nacion española que abarcan la administracion general del pais; estos son el legislativo, el administrativo y el judicial. El poder legislativo es el que dicta las medidas de interés general y las reglas á que se han de acomodar, así los intereses de toda la nacion considerada como una unidad, como los intereses del individuo con relacion á ella y los de los particulares entre sí: pero en vano seria dictar estas reglas generales, en vano seria escribirlas en el papel sino hubiese un poder revestido de la fuerza bastante para hacerlas ejecutar; y en vano existiria este poder y esta fuerza, sino la diésemos todas las atribuciones necesarias para vencer las dificultades que encontrasen en su marcha. Este poder se conoce en España con el nombre de poder ejecutivo, y como las leyes pueden referirse á los intereses del ciudadano particular ó á los intereses de la sociedad en general, ó á las relaciones de esta con el individuo, se divide el poder ejecutivo en dos brazos distintos; el uno encargado de los intereses generales de la sociedad que se llama poder ejecutivo, y mejor dicho poder administrativo; el otro encargado del cumplimiento de las leyes civiles y de la resolucion de las cuestiones que ocurren entre los particulares, que se llama poder judicial; (...)”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, Tomo I, op. cit., p. 69.

<sup>144</sup> SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo...*, op. cit., p. 42.

<sup>145</sup> NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, “Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España”..., op.cit., p. 31.

<sup>146</sup> “Sabido es, que aquella [la Administración] está instituida para velar sobre las personas y propiedades en sus dependencias ó deberes públicos y para hacerlos concurrir á la utilidad comun: que su carácter peculiar y distintivo es la accion, su objeto y fin el bien de la sociedad, y su atribucion propia la ejecucion de las leyes de interés comun. Pero en el ejercicio de estos cargos no siempre se percibe con claridad cuál es la extension de su poder, ni se descubren los puntos hasta dónde alcanzan sus facultades y desde dónde ejercen las suyas los tribunales.= Para distinguir estos confusos aldeaños, el primer deslinde ó division que debemos hacer es:= 1º De lo que se entiende por puramente *contencioso* ó civil.= 2º De lo que debe considerarse *administrativo*.= 3º De lo que participa á la vez de ambas cualidades y se distingue por *contencioso-administrativo*”, ORTIZ DE ZÚÑIGA, MANUEL, *Elementos del Derecho Administrativo...*, Tomo III, op.cit., p. 365.

<sup>147</sup> “(...) si en estos es la Administracion quien toma á su cargo el conocimiento, el interés individual no tiene suficiente garantía en sus litigios con los intereses comunes, ni aun estos la tienen tampoco en sus cuestiones con los particulares; y por el contrario si son los tribunales los que entienden y deciden, escudados con su inamovilidad, con sus pausadas formas, con todas sus solemnidades, la Administracion se ve á cada paso llena de trabas, sin poder usar de aquella libertad de accion que necesita para obrar con desembarazo y para llenar cumplidamente los objetos de su instituto.”, ORTIZ DE ZÚÑIGA, MANUEL, *Elementos del Derecho Administrativo...*, Tomo III, op.cit., p. 378.

<sup>148</sup> Definía éste a los negocios contencioso-administrativos como aquellos “(...) que siendo *contenciosos* por su naturaleza, en razon al derecho preexistente en que se fundan, participan á la vez de la cualidad de *administrativos* por el carácter de su objeto y por las circunstancias de los que en ellos tienen interés. (...)”, ORTIZ DE ZÚÑIGA, MANUEL, *Elementos del Derecho Administrativo...*, Tomo III, op.cit., p. 376.

y la necesaria creación de los Juzgados de lo contencioso-administrativo<sup>149</sup>.

La doctrina era unánime en la consideración de que, cuando en un contencioso entraban en juego únicamente intereses particulares, correspondía su conocimiento a la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, cuando el conflicto afectaba al interés general ésta ya no podía ser competente<sup>150</sup>, al conllevar un control directo por parte del Poder Judicial al Ejecutivo, eliminándose toda independencia entre ellos y posicionándose el primero por encima del segundo al tener la capacidad de controlar sus actos<sup>151</sup>. Afirmaban que, de someterse este tipo

---

<sup>149</sup> “En todos los (...) casos en que se trate de decidir controversias sobre derechos positivos, y con arreglo á los principios de la jurisprudencia civil, el conocimiento es sin disputa *contencioso*; mas si estas controversias afectan á los intereses de la sociedad y de una parte colectiva a sus individuos, ó á los de un particular y los de aquella, ese mismo conocimiento es á la vez *administrativo* (...)= Pero (...) ¿qué tribunal deberá conocer de las cuestiones y decidir las? Este es uno de los graves vacíos que se encuentran en nuestra legislación y que ofrece á cada paso tan empeñados conflictos de autoridades y tan repetidas competencias, en que las mas veces con la mejor fe combaten frente á frente la Administración y la Justicia con grave daño de los intereses que se disputan y con mengua del prestigio que han de menester todos los poderes del estado. Desgraciadamente no se conocen todavía entre nosotros tribunales que participando á un tiempo de la jurisdicción administrativa y de la contenciosa, tengan la atribución propia y legal de juzgar los negocios de esa clase. (...)= Preciso es pues reconocer la necesidad de tribunales *contencioso-administrativos* (...)”, ORTIZ DE ZÚÑIGA, MANUEL, *Elementos del Derecho Administrativo...*, Tomo III, op.cit., pp. 377-378.

<sup>150</sup> ALFARO Y LAFUENTE, SANTOS, *Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la procedencia de las Demandas administrativas, recopilada por materias y extractadas*, Madrid, 1867, p. 5. De igual modo se manifiestan Alcántara y Pérez y De Morales Serano. Decían: “Así como la Justicia cuida de los intereses privados y el Derecho civil estudia al hombre en sus relaciones individuales de familia ó de sociedad, así la Administración cuida de los intereses generales y estudia las relaciones entre el individuo y el Estado. Como ambos órdenes, judicial y administrativo, ejecutan las leyes que se relacionan con los individuos, velan por su bienestar y atienden a sus derechos, á sus necesidades y á sus actos, si bien el primero se limita á lo puramente privado y el segundo se circunscribe á lo que es público, hay en la práctica un frecuente roce y contacto entre la Justicia y la Administración (...)”, ALCÁNTARA Y PÉREZ, ANTONIO y DE MORALES, SERRANO, JUAN, *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar a los empleados administrativos*, Tomo I, Madrid, 1866, p. XIX. En un sentido parecido se expresaba José de Posada Herrera al afirmar: “(...) ¿Lo serán los tribunales ordinarios? Entonces la administración pasaría muy pronto al poder de los encargados de la justicia civil, bien pronto se confundirían en una sola mano ó corporación, la facultad de resolver los derechos civiles del individuo, y la de resolver sobre los políticos administrativos del mismo. ¿Y qué sería de la administración de un país, si cada vez que se viese en lucha con el interés individual, tuviese que decir á este: *espera, hay un juez comun de los dos, aquel resolverá la contienda que tenemos: mientras tanto yo dejo de marchar, dejo de proteger la sociedad que me está encomendada y abandono la vigilancia de los intereses que tengo á mi cuidado?* Supongamos que adoptando otro sistema, se dijese que los actos de la administración eran ejecutivos y cuando un particular tuviese que luchar con ella, pudiese acudir á los tribunales, para reclamar contra los perjuicios que aquella le hubiese ocasionado. En primer lugar no siempre se podría volver atrás sobre los actos de la administración, no siempre se podría evitar que los actos de la administración hubiesen traído perjuicios á terceros de consiguiente el recurso á los tribunales ordinarios, no serviría de nada, ó serviría de muy poco.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., p. 270.

<sup>151</sup> “Conseguiríase, en efecto, decidiéndose las contiendas administrativas por los tribunales de justicia, la ventaja de dar suficientes garantías al interés individual; pero sería á costa de haber quitado sus fueros al interés general, á costa de haber ahogado la administración entre interminables dilaciones, cuando su carácter peculiar es la rapidez y la simultaneidad; á costa de haberla sometido, encadenado, aniquilado; al paso que su acción desembarazada y libre, es no ya una necesidad ó conveniencia de tal ó cual forma de gobierno, sino una condición de existencia del orden social. (...)”, SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN, *Colección de proyectos...*, op. cit., p. 188. De la misma opinión resulta Alejandro Olivan, según el cual: “Consistiendo la jurisdicción contenciosa en la intervención y reforma de los actos de la administración pura ó activa, es necesario que la misma administración tenga la fuerza de superar los obstáculos que se opongan á su marcha. De otro modo el gobierno no sería un poder, sino que estaría sujeto á la autoridad judicial, carecería de espontaneidad de movimiento, y la responsabilidad ministerial desaparecería, porque claro es que la responsabilidad supone

de litigios a los Juzgados y Tribunales comunes, se comprometería gravemente el buen servicio del Estado<sup>152</sup>, entorpeciendo la acción del gobierno<sup>153</sup>, y no habiendo, en fin, Administración<sup>154</sup>. De ocurrir esto, decían, sería lo mismo que negar a la Justicia el poder de ejecutar sus sentencias<sup>155</sup>. La lentitud que caracterizaba al procedimiento civil tendría, como consecuencia, atrasos en el despacho de negocios que requerían una rápida resolución<sup>156</sup>. Además, la falta de consideración en las sentencias de cuestiones de prioritaria aplicación, como sería la consistente en dar preponderancia al interés general, dejaría al Gobierno a

---

libertad de acción.= Así es que, si los tribunales ordinarios conociesen de los negocios administrativos, la dignidad de la corona tendría un superior en el juez de sus hechos o sus agentes (...)", OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública ...*, op. cit., p.70. También se posicionó a favor de este pensamiento Posada Herrera: "(...) Es indudable que la Administración tiene el derecho de superar todas las dificultades que se opongan al cumplimiento de las disposiciones que diere dentro del círculo de sus atribuciones; y que ella es también la que ha de resolver el modo y forma en que oirá las reclamaciones que contra sus órdenes se hiciesen, porque si hubiese otro poder a quien se confiase el cargo de oír estas quejas y que tuviera a su cuidado el fallar sobre ellas, este poder sería el árbitro de la dirección de los negocios públicos; y buscando allí punto de apoyo todos los intereses excéntricos de cualquiera clase que ellos fuesen, legales ó ilegales, sería imposible todo gobierno y buena administración, y absurdo hacer de ellos responsables a los que en buenos principios debían serlo. (...)", DE POSADA HERRERA, JOSÉ, "De lo Contencioso-Administrativo", en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Colección bibliográfica de lo Contencioso-Administrativo*, Madrid, 1882, p. 258.

<sup>152</sup> "(...) ¿puede separarse de la administración activa el derecho de dirimir las contiendas a que da origen la ejecución de las leyes sin que se destruya completamente el poder ejecutivo? En otros términos: reconociéndose en la administración facultad de apartar a viva fuerza las oposiciones ilegítimas suscitadas por el interés individual contra el interés general; cuando las halle legítimas, esto es, moderadas en su expresión, arregladas en su forma, y al parecer equitativas, ¿podrá emprender por sí el exámen y solución de aquellas cuestiones, ó deteniéndose ante las resistencias, deberá implorar el auxilio de otro poder del estado para que este se las dé vencidas? Por ejemplo; si en la exacción de una contribución legalmente impuesta y legalmente repartida, ó en la realización de una quinta, el interés particular opone resistencias que no sean conocidamente criminales, ¿deberán los ejecutores de la ley dejar a la nación sin tesoro y sin ejército hasta que el poder judicial resuelva, una por una, las dudas, las dificultades, los escrúpulos, ó tal vez impertinencias, intrigas y efugios de los interesados?", SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN, *Colección de proyectos...*, op. cit., pp. 186-187.

<sup>153</sup> "Es un principio fundamental que los actos administrativos no pueden ser anulados, reformados ni interpretados sino por la administración misma, por cuanto su acción debe ser libre y desembarazada para el cumplimiento de los deberes que la Constitución le ha impuesto al confiarla la ejecución de las leyes, y el impulso y la protección de los intereses sociales.= ¿Y cómo no se ha de falsear, no ha de conculcarse ese principio, si se subordina la Administración a tribunales ordinarios, si se hace posible que puedan estos estorbarla y detener su marcha?= ¿Cómo, además, cabe que residiendo el poder ejecutivo en sumo imperante, se imponga a éste, en mengua de su prestigio, un superior que la censure?", GOTARREDONA, PEDRO, "Jurisdicción contencioso-administrativa", en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Colección bibliográfica de lo Contencioso-Administrativo*, Madrid, 1882, p. 352.

<sup>154</sup> GIL DE ZÁRATE, ANTONIO, "Administración de los Tribunales contencioso-administrativos"..., op.cit., p. 109.

<sup>155</sup> ÁLCANTARA Y PÉREZ, ANTONIO y DE MORALES, SERRANO, JUAN, *Tratado de las competencias...*, op. cit., p. XXVIII.

<sup>156</sup> De este pensamiento eran Florencio García Góyena y Joaquín Aguirre, quienes, además, añadían la circunstancia de que nadie mejor que la propia Administración conocía sus deberes y facultades y los medios de ejecutarlos en el beneficio común de la sociedad. Al respecto señalaban: "(...) Y no se diga que de este modo es juez la administración en su propia causa, porque es sumamente difícil que se verifique que una autoridad administrativa se deje dominar de influencias de familia ó amistad, puesto que las partes pueden llevar su reclamación ante una autoridad lejana de todas las influencias locales. (...)", GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., p. 581.

merced de los ataques del interés individual y sin armas para su defensa<sup>157</sup>. Al respecto afirmaba Gil de Zárate lo siguiente:

“(…) Acometido, embarazado, despedazado por todas partes, caería en la postración, en la atonía, moriría de inacción, y con él moriría la sociedad entera á quien debe el Gobierno dar animación y vida. El impulso que comunica el Gobierno, promueve, á par que sus intereses propios, los intereses individuales; y es un error pintar á la Administración, como siempre, ansiosa de rapiña, siempre anhelando tragarse las propiedades, siempre enemiga de los administrados (...)”<sup>158</sup>.

Para Francisco Agustín Silvela este problema no se solventaría con el simple hecho de atribuir a las decisiones gubernativas naturaleza ejecutiva, de modo que solo fuesen reclamadas después de cumplidas y no pudieran encontrar resistencia. Esta medida, en su opinión, conllevaba atribuir la validez definitiva de los actos administrativos a un poder extraño, debilitando su prestigio y su fuerza moral<sup>159</sup>. Se trataba de una materia que tampoco podía reservarse al rey y sus ministros ya que su aplicación requería una gran especialización<sup>160</sup>. De la misma forma, la alternativa de crear Tribunales administrativos

---

<sup>157</sup> “(…) Las fórmulas lentas y protectoras de aquellos tribunales, y su costumbre de aplicar la ley sin atender mas que al estricto derecho, atrasarian el despacho de negocios que requieren suma actividad, y dejarían sin cabida en las sentencias á consideraciones que no emanan de la letra de la ley, sino de preparaciones especiales, y sobre todo de un órden de ideas distinto, cual es la necesidad de dar preponderancia al interés general: triunfaria regularmente la demanda del litigante afanoso, quedaria la Administración desautorizada (y eso sin suponer rivalidad ni intervencion de pasiones políticas), y la marcha de los asuntos se entorpeceria, produciendo largos y peligrosos paroxismo sociales. (...)”, OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública* ..., op. cit., p. 69.

<sup>158</sup> GIL DE ZÁRATE, ANTONIO, “Administración de los Tribunales contencioso-administrativos”..., op.cit., p. 109.

<sup>159</sup> “En vano se alega, como la principal entre otras objeciones, que para que la administración no encuentre resistencias, bastaría que fuesen ejecutivas sus decisiones; y que solo despues de cumplidas empezase el derecho de atacarlas ante los tribunales de justicia. Por de contado no todo lo que se ejecuta se presta á un restablecimiento al ser y estado anterior; y con solo esto, por conceder demasiado, pierde gran parte de la fuerza el argumento. Y el ir á buscar su validez definitiva los actos administrativos en un poder extraño ¿dejaría de debilitar hasta el extremo su prestigio y su fuerza moral? ¡Y quién sin prestigio y sin fuerza moral se atrevería á mandar! ¿Estaría seguro de hacerse obedecer el gobierno que solo pudiera decir al súbdito: *cumple por hoy, no porque yo tenga razon, que de eso ni tú ni yo nada sabemos; pero mañana podrás burlarte de mí si nuestro juez comun decide en tu favor?*”, SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN, *Colección de proyectos...*, op. cit. p. 188.

<sup>160</sup> “Acatando, pues, una y mil veces el principio sentado, de que el supremo administrador ha de ser el juez supremo; que él es fuente y origen de toda justicia administrativa, el que suscribe cree tambien que existen otros principios que le modifican y explican sin desnaturalizarlo.= En primer lugar se presenta la insuficiencia de luces de los ministros, porque en los gobiernos constitucionales los ministros son mas bien hombres políticos que hombres especiales (...) Y por fin, que dado el caso que el rey y sus ministros poseyesen la suma de conocimientos necesarios, no tendrían á su disposición tiempo bastante para reunir todos los elementos de acierto relativos á cada uno del sin número de negocios que ocurren, para coordinarlos, para examinarlos, para formar de ellos un juicio exacto, y formular despues una expresion cabal de aquel juicio.(...)= Estas verdades que, por tan de bulto, por demasiado sabidas, parecerán trivialísimas, son precisamente las que modifican el ya mencionado principio. De aqui, de estos hechos tomados en la naturaleza misma de las cosas, ha nacido la necesidad de un consejo de estado, de los consejos de provincia, y de los consejos de partido que acaso se establecerán en adelante, cuando así lo pida el aumento de la población, y lo consienta la perfeccion siempre creciente de las instituciones.”, SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN, *Colección de proyectos...*, op. cit. pp. 190-191.

independientes era totalmente inviable, puesto que pertenecerían más al orden judicial que al administrativo, pecando de la misma rigidez que se advertía en los Juzgados ordinarios y planteando al Gobierno idénticas trabas y embarazos que dificultarían el normal desarrollo de su actividad administrativa<sup>161</sup>. En conclusión, para la doctrina resultaba preciso construir una justicia contencioso-administrativa que se corporeizara en unos órganos colegiados integrados en la estructura administrativa y directamente dependientes del monarca<sup>162</sup>.

Gómez de la Serna incidía en términos similares para justificar la exclusión de la jurisdicción ordinaria de los litigios en los que interviniese el Poder público. Estimaba que la jurisdicción civil era constante y rigurosa en sus formas mientras que el Ejecutivo se plegaba a las circunstancias. Además, la primera decidía sobre cuestiones entre particulares que solo afectaban a los individuos y no podían interesar a la sociedad, más que indirectamente, mientras que la Administración entendía de aquellos negocios que concernían directamente al interés público<sup>163</sup>. A lo expuesto añadía que el Poder judicial se ejercía por funcionarios inamovibles y el Ejecutivo por agentes sujetos a remoción<sup>164</sup>. Además, Florencio García Góyena y Joaquín Aguirre señalaban que, mientras el orden jurisdiccional común pronunciaba sentencias que se convertían en irrevocables al adquirir la condición de cosa

---

<sup>161</sup> “En cuanto á crear tribunales administrativos independientes, ¿quién duda que, á pesar de su título, mas bien pertenecerian al órden judicial que al administrativo? Por mas que se intentase abreviar sus trámites y simplificar los procedimientos, el espíritu de cuerpo y la general propension á hacer sentir su poder, darian á estos tribunales la misma rigidez que se advierte en los juzgados ordinarios, y al cabo opondrian al gobierno las mismas trabas y embarazos.”, SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN, *Colección de proyectos...*, op. cit. p. 188.

<sup>162</sup> Alumbrándose, igual que en Francia, un sistema cuya primera expresión derivaría del axioma consistente en que juzgar a la Administración continuaba siendo administrar, GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de Excepción Singular a la Plenitud Jurisdiccional. ¿Un cambio de Paradigma?*, Aranzadi, Navarra, 2007, p. 37.

<sup>163</sup> Esta distinción también la resaltaban Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre: “La principal diferencia que existe entre el poder ejecutivo y el judicial consiste en que el primero se dirige primeramente al interés general, y el segundo al de los particulares. (...) De esta diferencia de relaciones, ya de los individuos con el cuerpo social, ya de los individuos entre sí, nacen las dos grandes divisiones del poder ejecutivo propiamente dicho ó del poder administrativo, y la del poder judicial, ó en lenguaje mas propio, la de la accion ejecutada sobre el campo de las relaciones y necesidades generales de la asociacion y la de la accion que juzga y aplica la ley en los casos particulares. La primera obra en la esfera de los intereses comunes, considera á los individuos como partes del gran todo, cuyo ministerio ó servicio le está encomendado, les dispensa los medios de seguridad y proteccion que están á su alcance, les facilita el disfrute de los goces que promete; les liberta y exonera de las obligaciones que no corresponden á la línea de los derechos sociales; provee al cumplimiento de las leyes en que se fijan estas mismas obligaciones y derechos respectivos, y en una palabra, administra con ellos y para ellos los intereses que constituyen el fondo social, conservándolos, fomentándolos, distribuyéndolos y acomodándolos á las necesidades permanentes de aquel y á las exigencias de estos como sus miembros conjuntos é inseparables. La segunda por medio de las leyes que arreglan los derechos y obligaciones privadas desempeña el augusto ministerio de la administracion de justicia.”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., p. 15.

<sup>164</sup> GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, *Instituciones de Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 22-23. Las mismas diferencias eran sostenidas por Martínez Alcubilla en *Diccionario de la administracion española...*, op. cit., Voz “Administración Pública”, p. 160.

juzgada, las decisiones de los jueces administrativos podían ser atacadas por los particulares agraviados acudiendo a los cuerpos colegisladores para exigir la responsabilidad de los ministros<sup>165</sup>. En base a lo expuesto se generó un proceso de desafección de la jurisdicción ordinaria respecto del conocimiento y resolución de los litigios que se consideraban como propios de la justicia contencioso-administrativa, desviándose el enjuiciamiento de estos asuntos a unos Tribunales *ad hoc*, el Consejo Real –más tarde denominado Consejo de Estado– y los Consejos provinciales<sup>166</sup>.

En definitiva, se abogaba por la construcción de un poder Ejecutivo cuyas funciones debían abarcar tanto la aplicación de las normas que regulaban lo público, como la resolución de los conflictos que se derivasen de su ejecución. De esta manera, la jurisdicción administrativa se erigió en complemento necesario de la acción gubernativa, al conceder al Gobierno la posibilidad de explicar sus propios actos y otorgarle la facultad de remover los obstáculos que pudiesen intervenir en su ejecución<sup>167</sup>.

---

<sup>165</sup> GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., p. 581. También, BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE; *Suplemento al diccionario razonado de legislación y jurisprudencia...*, op. cit., Voz “Jurisdicción administrativa”, p. 466-468; y COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, 1850, op. cit., pp. 221-222.

<sup>166</sup> Nos explica la razón de la instauración de estas instituciones el insigne Ortiz de Zúñiga con estas palabras: “Hay (...) ciertas cuestiones que corresponden á un tiempo á la clase de *contenciosas* y *administrativas*. Tales son por ejemplo, algunas de las que se suscitan sobre el goce de la propiedad y de los derechos que de ella emanan. Estas cuestiones son siempre contenciosas por su propia índole, pues tienen por objeto el ejercicio de una *acción civil*; pero cuando se interesa en su resolución una parte colectiva de la sociedad, como un pueblo ó un número considerable de sus vecinos, una provincia ó el estado, entran en los límites de la Administración; y como no pueden decidirse por medios breves y gubernativos, sino con sujeción á las formas solemnes de los juicios, indudablemente se deben calificar de *contencioso-administrativas*.”, ORTIZ DE ZÚÑIGA, MANUEL, *Elementos del Derecho Administrativo*, Tomo III..., op. cit., 376-377. También justifica su existencia Juan Miguel de los Ríos en estos términos: “(...) como la justicia administrativa debe tener mas latitud al formar el expediente, y mas rapidez en su acción y ejecución, necesita una jurisdicción especial, que puede colocarse en el seno mismo de la administración, porque conocerá mejor los motivos que dirijan las acciones de los administradores, y entonces tendrá mayor proporción de pesar en su balanza el interés público y el privado, y de inclinarla, si es menester, á la equidad y al interés social, que en realidad es el interés de todos. Las dilaciones que prescriben las fórmulas judiciales en la formación del proceso, suelen ser la salvaguardia de los ciudadanos, y la garantía de la imparcialidad de los tribunales; pero en la administración comprometerían el interés público, y aun pudieran perjudicar al privado. Ante todas cosas, es preciso que la acción administrativa jamás pueda ser detenida por la mala voluntad ó pasiones de los ciudadanos, ni su marcha interrumpida por el interés de algunos administradores. Así se demuestra la necesidad de reconocer en la administración el derecho de decidir en los litigios que nacen de los actos que ella ejerce como autoridad pública; y la necesidad de dar á la instrucción de estos expedientes un carácter decidido de sencillez y brevedad equitativas.”, DE LOS RÍOS, JUAN MIGUEL, *Derecho político general, español y europeo*, Tomo I, Madrid, 1846, pp. 262-263. Igualmente, se pronuncia sobre este aspecto Pedro Gotarredona al señalar: “(...) para que la separación de los poderes públicos sea una verdad, no sólo en la Constitución del Estado, sino en la aplicación y desenvolvimiento de sus principios, es necesario que existan tribunales, unos que entiendan de los negocios puramente civiles, y otros especiales á quienes esté encomendado lo contencioso-administrativo para el caso en que el Gobierno, al administrar, haya lastimado derechos individuales y preexistentes, condición indispensable que deben reunir los actos administrativos para sujetarse á esos tribunales especiales.”, GOTARREDONA, PEDRO, “Jurisdicción contencioso-administrativa”..., op. cit., p. 351.

<sup>167</sup> Gil de Zárate mantenía que “La administración, (...), es el poder ejecutivo en acción, poder independiente del poder judicial. Como tal, está revestida necesariamente del derecho de aplicar, a los casos particulares, las

De este modo, dentro de la propia Administración podemos distinguir entre una acción directa y una jurisdiccional<sup>168</sup>. La primera se ejercía por reglamentos, ordenanzas e instrucciones que gozasen de cierto carácter de generalidad a través de las cuales requería, prescribía, permitía o prohibía. La segunda, derivaba de la primera, pues implicaba la existencia de un acto administrativo y nacía de la reclamación a la que este podía haber dado lugar<sup>169</sup>.

Entre una y otra acción, explicaba Colmeiro, no mediaba ninguna diferencia esencial, porque ambas se derivaban de la misma fuente<sup>170</sup>. El procedimiento contencioso-administrativo, más que un juicio verdadero, se concebía como una revisión del acto administrativo que adquiriría forma de proceso solemne, en el que se aducían pruebas, y en el que el llamado Tribunal emitía su opinión razonada<sup>171</sup>. La atribución de estos litigios a los

---

leyes generales que interesan al orden público y á la seguridad general del Estado. (...) todas las veces que (...) hace esta aplicación, ejerce una verdadera jurisdicción (...)", GIL DE ZÁRATE, ANTONIO, "Administración de los Tribunales contencioso-administrativos"..., op.cit., p. 102.

<sup>168</sup> Colmeiro, por su parte, utiliza la denominación de *mero y misto imperio* "(...) de aquel, porque tiene *potestad*; de este, porque tiene jurisdicción. La potestad sola constituye la *administración pura*; la potestad con la jurisdicción constituyen la *administración contenciosa*.", COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, 1858, op.cit., p. 47.

<sup>169</sup> Alejandro Olivan distinguía, dentro de cada una de ellas, diferentes potestades. En lo que nos interesa apuntaba: "Cuando la administración tiene que pronunciar sobre intereses que se le oponen, ó que chocan entre sí en asuntos públicos, puede dar cuatro géneros de decisiones:= 1º. Repartir equitativamente las cargas y goces comunes entre los que están sometidos á aquellas, ó tienen derecho á estos. Es una mera operación administrativa que descansa sin embargo sobre el juicio estimativo de los respectivos derechos, y que admite discusión con los interesados: la administración obra de oficio (...)= 2º. Examinar y glosar las cuentas del erario público y de los establecimientos públicos. Aquí precede siempre una discusión contradictoria, sin que generalmente tome carácter de litigio: el responsable de los caudales presenta los documentos comprobantes de la legítima inversión; y la decisión administrativa se arregla a los méritos. Es negocio entre un depositario de fondos y el estado ó sus dependencias.= 3º. Resolver sobre las reclamaciones que se elevan contra sus propios actos. Entonces el negocio se hace contencioso, y tiene cierta analogía con los juicios de los tribunales en materia civil. Es entre un particular y el público.= 4º. Reprimir en ciertos y determinados casos la violación de las leyes y reglamentos administrativos, por una facultad especial emanada de la ley, ó proveer al resarcimiento de daños y perjuicios. El negocio es también contencioso al tenor de los juicios ordinarios en materia de simple corrección. (...)", OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública* ..., op. cit., pp 115-116.

<sup>170</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Elementos del Derecho Político y Administrativo de España*, Madrid, 1870, p. 403.

<sup>171</sup> "El procedimiento contencioso-administrativo, mas que un verdadero juicio, es la *revisión* del acto administrativo; pero *revisión solemne*, en que se discute el asunto ámpliamente, en que se aducen pruebas, y en que el llamado tribunal emite su opinión razonada (...)", ALCÁNTARA Y PÉREZ, ANTONIO y DE MORALES, SERRANO, JUAN, *Tratado de las competencias*..., op. cit., p. XXVIII. La influencia francesa es innegable. Así, Martínez Alcubilla señalaba que: "Macarel, discutiendo sobre la jurisdicción contencioso-administrativa, dice que la decisión de las contestaciones administrativas pertenece á la Administración, porque la autoridad judicial no podría apreciar ó apreciar con exactitud las razones de estado y de interés público que pueden con frecuencia dominar en tales negocios: que la justicia administrativa necesita cierta latitud en la instrucción y mas rapidez en la acción y en la ejecución, lo cual no podría conseguirse sin una jurisdicción especial que solo puede colocarse en el seno de la misma Administración, que conociendo mejor los motivos porque han obrado sus agentes y las causas que han determinado sus actos se encuentra en disposición de poner en balanza el interés público y el privado y de hacer que prevalezcan en caso de necesidad la equidad y el interés social que en definitiva es el interés de todos; y de aquí deduce que es indispensable reconocer en la Administración el derecho de resolver sobre los litigios á que pueden dar lugar los actos que ella ejecuta en su cualidad de autoridad pública", MARTÍNEZ ALCUBILLA, MARCELO, *Diccionario de la administración*

órganos del poder judicial era impensable, pues no tenían los conocimientos necesarios, según esta doctrina, para entender de ellos<sup>172</sup>.

No obstante, lo cierto es que, en la práctica, la delimitación de competencias entre uno y otro orden jurisdiccional no fue tan sencilla. Así lo admitía, entre otros, Gil de Zárate cuando reconocía que trazar los límites que los separaban suponía una tarea ardua, pues no siempre que el Estado se mostraba como parte debía llevarse el asunto ante sus Tribunales<sup>173</sup>. Es por eso por lo que proponía una serie de reglas que, basadas en la normativa y en el objeto del litigio, podrían seguirse para el deslinde de ambas jurisdicciones. En concreto, defendía que toda cuestión en la que se tratase de aplicar una ley administrativa o que estuviese fundada en un acto de esta misma naturaleza, debía, independientemente de que se suscitase entre particulares, o entre éstos y la Administración, someterse al conocimiento de estas autoridades. Al contrario, aquellos conflictos, ya fuese entre entes públicos, o entre éstos e individuos, en que fuese aplicable la ley civil eran competencia de la jurisdicción ordinaria, pues, en dicho caso, el Estado obraba como una persona jurídica, y estaba en igual posición

---

*española...*, op. cit., Voz “Administración Contenciosa”, p. 307. Disiente en este punto, sin embargo, Juan Ramón Fernández Torres, quien admite que el contencioso-administrativo presupone la existencia previa de una reclamación que acredite y de fe de las posturas encontradas de Administración y ciudadanos, si bien apunta que no se puede concebir a dicho procedimiento como una revisión de lo ya actuado en vía gubernativa, pues, en su opinión, esto ni siquiera fue imaginado por la doctrina del momento, FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit., p. 186.

<sup>172</sup> Así lo sentenciaba Juan Miguel de los Ríos: “La decisión de las contestaciones administrativas, pertenecen exclusivamente á la administracion, y no á los tribunales judiciales, porque estos no están en disposicion de percibir, ó á lo menos apreciar las razones de Estado y de interés público, que frecuentemente rijen en semejantes negocios, y porque están acostumbrados á ciertas reglas y formalidades, á cuya obediencia les obliga la misma naturaleza de su institución, que no son aplicables á los intereses administrativos. (...)”, DE LOS RÍOS, JUAN MIGUEL, *Derecho político general, español y europeo...*, op. cit., p. 262. De la misma forma, corresponde citar a José Gallostra y Frau: “Cuando se reflexiona que en el pleito contencioso existe siempre, de una parte, un interés colectivo más o menos importante, y que el desconocimiento de este interes durante la sustanciacion del pleito, y sobre todo en el fallo, puede traer conflictos más o menos graves, y a veces gravísimos, realmente se inclina el ánimo á querer que los jueces de lo contencioso constituyan, por su número y por su competencia especial, no sólo una corporacion entendida en cuanto se refiere á los diversos ramos administrativos, sino que esté de algun modo y diariamente dentro de la marcha de los negocios, tal cual sea la que en los respectivos países imprima la Administración activa.= Por eso la generalidad de los autores convienen, y en la mayor parte de las naciones se ha establecido, que el Consejo de Estado y las corporaciones que en las provincias o departamentos ejercen funciones consultivas, sean, con una ú otra modificación en su organización interior, los tribunales contenciosos.”, GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Lo Contencioso-Administrativo*, Madrid, 1881, p. 22.

<sup>173</sup> A modo de ejemplo, era necesario distinguir entre los contratos que se celebraban entre el Estado, como persona jurídica, y los ciudadanos sobre bienes o derechos que le pertenezcan, de aquellos en que estipulaba la prestación de un servicio público o la ejecución de una obra pública. De forma que, de acuerdo con José Gallostra y Frau: “(...) las dudas ó reclamaciones que con motivo de los primeros se susciten, dicho se está que deben ventilarse ante la jurisdiccion ordinaria, porque en ellos no usa la Administracion de su autoridad, no administra, propiamente hablando; por el contrario, los segundos pueden dar lugar al recurso contencioso, porque tuvieron por objeto satisfacer directa é inmediatamente necesidades públicas, que sólo la Administracion está llamada á remediar, y la interpretacion de las cláusulas estipuladas incumbe á la Administracion misma en la esfera gubernativa y en la contenciosa, porque afecta la cuestion directamente á los intereses públicos.”, GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Lo Contencioso-Administrativo...*, op.cit., p. 11.

que los ciudadanos<sup>174</sup>. Admitía este autor la posibilidad de que se planteasen declinatorias de jurisdicción, pero solo con respecto al fuero ordinario. Esto es, los individuos podían someterse voluntariamente a los Tribunales administrativos, pero no era de ninguna manera admisible que la Administración fuese juzgada por las instancias judiciales comunes<sup>175</sup>. Más concretamente, señalaban Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre, los órganos pertenecientes al orden administrativo no podían resolver en litigios sobre cuestiones ligadas a la propiedad, la servidumbre, el estado de las personas o la interpretación de títulos privados. De este modo, si en un pleito contencioso-administrativo se planteaba la necesidad de resolver sobre una materia correspondiente a otro ámbito jurisdiccional, debía abrirse un incidente, quedando en suspenso el proceso contencioso hasta la resolución del Juzgado o Tribunal competente<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> En este sentido se manifestaba el Consejo de Estado: “Sabido es que el Estado como poder social se desenvuelve y funciona en dos sentidos esencialmente diversos, según que ejerce facultades libres, discrecionales, de puro mando, sin otra guía que su propio criterio, ó facultades previamente reguladas por ley ó pactos que restringen su libertad de acción. Aparte de este doble carácter, concurre en el Estado otra tercera representación, bajo la cual desciende de la altura en que se encuentra colocado sobre los ciudadanos, se nivela con ellos y participa de sus mismos derechos y obligaciones; es en una palabra, persona jurídica. A semejanza, pues, de las Corporaciones municipales que *gobiernan* cuando dictan bandos sobre policía de orden público, *administran* cuando adoptan acuerdos sobre aprovechamientos ó bienes comunales con arreglo á ordenanzas ó concordias vigentes en la localidad y *ejercitan derechos* civiles cuando adquieren, reclaman, explotan ó arriendan bienes pertenecientes á los propios del pueblo, así el Estado usa libremente de la plenitud de su autoridad, sin otro correctivo que la responsabilidad que sus mandatarios contraen ante las Córtes y la opinión pública (...) Sentadas estas premisas, fácil es deducir como consecuencia indeclinable, que si contra los actos que el Estado y la Administración en su nombre ejecute en virtud de su autoridad no cabe otro recurso que el de la responsabilidad ante el poder legislativo, y que si los derechos y obligaciones que la Administración deba reclamar o cumplir como persona jurídica son el resorte de los Tribunales del fuero común, claro es que sólo están reservados a la contención administrativa, los actos, resoluciones ó acuerdos en que la Administración procede á manera de juzgador, no creando ó estatuyendo derecho, sino aplicándolo ó declarándolo con arreglo a disposiciones preexistentes que lo establecieron.”, en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Lo Contencioso-Administrativo...*, op.cit., pp. 9-10.

<sup>175</sup> “1ª. Toda cuestión entre particulares, ó entre estos y la administración, en que se trate de aplicar inmediatamente una ley administrativa, ó que esté fundada en un acto administrativo, ó en que se trate de ventilar por vía contenciosa si el interés público ha de prevalecer sobre el interés privado, pertenece á los tribunales administrativos.= 2ª. Toda cuestión entre administraciones públicas, ó entre administración y particular sobre aplicación de la ley civil, debe ser sometida á los tribunales comunes, con las restricciones á que dé lugar la regla anterior.= 3ª. Toda declinación voluntaria de jurisdicción de los particulares, sometiéndose en sus contratos con la administración al juicio de los tribunales administrativos, es válida; pero no lo de la administración á los tribunales comunes.”, GIL DE ZÁRATE, ANTONIO, “Administración de los Tribunales contencioso-administrativos”..., op.cit., pp. 106-107.

<sup>176</sup> “Ni la enumeración de las atribuciones de los Consejos como tribunales administrativos, que hemos hecho en el párrafo segundo de esta sección, es bastante á fijar los límites de la jurisdicción de estos cuerpos con relación á los tribunales ordinarios, ni es fácil deslindar completamente las materias judiciales de las contencioso-administrativas: existe sin embargo la línea divisoria entre ambas clases de tribunales, aunque no sea posible fijar reglas que puedan servir siempre para evitar las competencias que frecuentemente suelen entablarse entre las autoridades administrativas y los encargados de la administración de justicia. Para lograrlo en lo posible, conviene establecer algunos principios que deberán tenerse presentes en los conflictos de jurisdicción que puedan ocurrir entre los juzgados ordinarios y los consejos provinciales; estos pueden ser motivados, ó de que cada uno de estos tribunales conozca de negocios que no le competan, ó de que el Consejo provincial se esceda en la ejecución de sus sentencias invadiendo las atribuciones de los juzgados ordinarios. A fin de evitar lo primero se tendrán presentes las siguientes reglas:— 1ª Los tribunales administrativos no pueden

Que la potestad de conocer y decidir en los negocios gubernativos perteneciese a la jurisdicción retenida no fue, en ningún momento, cuestión pacífica. El hecho de que órganos pertenecientes a la propia Administración pudieran decidir sobre temas que la misma había resuelto previamente representaba, para los contrarios a esta solución, un motivo de crítica, al convertirse ésta en juez y parte de sus propias causas. A este argumento añadían que, mientras que los Tribunales ordinarios ofrecían al injusticiado la garantía de imparcialidad por su inamovilidad e independencia, no se podía afirmar lo mismo respecto de los contencioso-administrativos, cuyos miembros eran renovables y elegidos por el Gobierno. A las razones expuestas unían los detractores de la Justicia retenida el hecho de que las resoluciones del Consejo Real no tenían el carácter de ejecutorias, necesitando la aprobación del rey, a través de su Consejo de Ministros, para que las mismas adquiriesen dicha condición<sup>177</sup>.

En esta postura se situaba el senador Rodríguez Camaleño quien, durante los debates parlamentarios de la legislatura de 1862, defendió la prevalencia del Poder judicial. Para el procurador burgalés, someter la Justicia al Ejecutivo tendría consecuencias fatales, pues dibujaría un Gabinete ministerial despótico, capaz de disponer a su antojo y sin límite alguno. Señalaba, también, que el Ministerio de 1845 había copiado las peores disposiciones dictadas en Francia, las cuales, en su opinión, no podían ser extrapolables a España porque nuestra situación era totalmente diferente a la existente en el país galo en los inicios de su Revolución<sup>178</sup>.

---

resolver cuestiones de propiedad, de servidumbres, de estado de las personas ni interpretar títulos privados.= 2ª Los tribunales administrativos solo pueden conocer de aquellos negocios en que el interés general se roza con el particular, de tal modo que no puedan separarse.= 3ª En los casos en que conocen los tribunales administrativos de negocios de interés general, el conocimiento de aquellas cosas que solo tienen relación a cualidades personales, posesión, y propiedad de bienes, títulos en que se funda, legalidad ó falsedad de los mismos y otras semejantes, debe pasar al juzgado ordinario, cuyo fallo debe esperar el tribunal administrativo.= Nunca será bastante la buena inteligencia de estas tres reglas para evitar absolutamente las competencias entre los tribunales administrativos y judiciales; pero la buena fe de las partes, el deseo de acierto y la recta interpretación de las leyes podrán influir sobremanera para que los conflictos sean menos, y cada autoridad se contenga en los límites de su jurisdicción no invadiendo de la otra.”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO; AGUIRRE, JOAQUÍN, y MONTALBAN, JUAN MANUEL, *Febrero, o librería de jueces, abogados y escribanos*, Tomo IX, 1845, pp. 72-73.

<sup>177</sup> “La jurisdicción delegada, dicen unos, es la única que puede dar garantía del éxito del litigio, y aún de rectitud é independencia en el fallo; porque, de una parte, de nada sirve que este sea justo, tal como lo acuerde el Tribunal de jurisdicción retenida, si despues el Gobierno puede variarle; y de otra, el Tribunal mismo, ante ese temor, procede sin fé, sin la autoridad que necesita, y sin la responsabilidad que debia ser el correctivo de sus actos. Si á esto se agrega, añaden, que el Tribunal es amovible á voluntad del Gobierno, se amengua mucho más su autoridad. Parece, por último, inmoral que venga a fallar un litigio aquel que, después de todo, es parte en el mismo.”, GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Lo Contencioso-Administrativo...*, op. cit., p. 17.

<sup>178</sup> “En todas las Constituciones, en todas las teorías constitucionales presentadas por hombres mas ó menos avanzados en el sistema del progreso, ó mas ó menos retrógrados en el del retroceso, ¿habrá alguno que no considere como un poder á la administracion de justicia? El poder judicial debe ser un poder constitucional: donde esto no sea, la Constitucion, cualesquiera que sean sus frases, será una farsa, será cuando mas como la luz de las estrellas que no iluminan la tierra donde tropiezan con frecuencia los que marchan durante la noche

Estas críticas fueron rechazadas por los defensores de la Justicia retenida. Al respecto decía Silvela:

“Querer que la justicia administrativa deje de estar bajo la influencia del gobierno, compararla con la judicial para deducir que una y otra han de ofrecer garantías idénticas al interés individual, es de desconocer la índole, el fin y los medios de la primera (...)”<sup>179</sup>.

En estos mismos términos se expresaban Alfaro y Lafuente, quienes mostraban su asombro al escuchar cómo personas ilustradas y con conocimientos en ciencias sociales y políticas alegaban que, en dichos casos, la Administración se convertía en juez y parte<sup>180</sup>. La

---

oscura. La Constitución entonces será mas todavía; será un engaño con el cual se abusará de la credulidad de los tontos. No será otra cosa.= Porque yo pregunto: si los agentes del poder judicial son una dependencia subordinada al poder ejecutivo, al poder ministerial, ¿quién no reconoce que el poder ministerial será autocrático, que dispondrá de todo á su placer y no encontrará obstáculo en los oprimidos, que no permitirá ni aun los gemidos de los que sufren, porque el poder, irritado hasta con la oposicion del llanto, será tiránico para hacer callar á los que vierten lágrimas?= Señores, hay necesidad de una cosa, la primera en la sociedad: ante todo la seguridad individual que es la idea mas bien definida, que es la idea mas comprensible, que es la idea que se alcanza á todos. Porque Sres. Senadores, si hoy estais aquí y os creéis por vuestro poder individual á salvo de las persecuciones, ¿teneis la esperanza de que será así mañana? ¿Podreis contar con que un dia dormireis tranquilos en vuestro lecho, teniendo á vuestro lado á vuestras mujeres y á vuestros hijos, si las cosas quedan como se han constituido en este punto tan esencial desde el año de 1845?= Creo, señores, que los que contamos con algunos años, debemos haber aprendido algo de la experiencia. ¿Y se dirá que hemos aprendido algo si conservamos al poder esa facultad, cáncer inoculado en el seno de la sociedad, para ponernos á seguro de las persecuciones indebidas del mismo poder?= Antecedentes para legitimar este trastorno del orden constitucional, ¿hay algunos políticos? Absolutamente ninguno. Han tenido que buscarlos fuera de España los trastornadores del sistema constitucional. ¿y adónde los han ido á buscar?= No es que yo mire con mal ojo á la Francia: muchas cosas buenas han venido de allí. Yo he leído en mi juventud y en mi edad madura con mucho placer las obras con que génios profundos han dotado á la humanidad.= ¿Pero qué es lo que van á buscar á Francia nuestros hombres de Estado? Casi siempre todo lo peor: no parece sino que cuanto malo sale de allí, otro tanto se imita aquí al dia siguiente, porque muchas cosas buenas que allí se han hecho, no hemos querido tomarlas para nuestro país. (...) se fué á buscar por el Ministerio de 1845, no las buenas disposiciones que han dictado los franceses, sino las peores; porque si bien los franceses han tenido errores que todos los hombres sesudos de la Francia han lamentado lo mismo que yo lamento, tambien han tenido momentos de acierto, momentos gloriosos. Pero esas ideas de acierto no se atendieron ni se imitaron por el Ministerio del año 45, el cual fué á tomar su imitacion de la época de Bonaparte, el cónsul, el hombre del brumario.= ¿De buena fe se puede creer que bajo ningun punto de vista sea aceptable para los españoles la obra de un tiempo tan distinto y de ideas tan opuestas á las nuestras como fueron las que dominaron en Francia despues del famoso brumario en que Bonaparte, mandado por el Directorio, acabó con la libertad en aquel país?= Yo creo, señores, que no habrá un solo hombre que se atreva á sostener que la imitacion del cónsul Bonaparte ha podido ser aceptable en nuestro país. Yo admiro en Napoleon, ó Bonaparte entonces, el guerrero: yo admiro su actividad, yo admiro en él otras cualidades; pero creo que en política no valió sino muy poco. ¿Mas puede compararse la situacion del cónsul Bonaparte, hombre hasta entonces oscuro en política, con la situacion de nuestro Gabinete en 1845? Es necesario delirar para decir que la situación de la Monarquía española en 1845 era igual á la situación de la República francesa en 18 brumario. Hasta entonces en Francia habían dominado las ideas del terror, habia dominado el terrorismo, el terrorismo sangriento, horrible; habían ominado despues las veleidades del Directorio; la Francia reconoció que apenas habia una familia que no hubiese perdido un hijo, un padre ó un hermano en poder de los verdugos; que era necesario salir de aquella situacion (...) ¿Pero nosotros nos encontrábamos en esta posicion en el año 45? ¿Qué sangre se habia aquí vertido? ¿Qué comisiones de salud pública habian aquí dominado? (...)”, DSCS, viernes 7 de febrero de 1862, Núm. 46, pp. 578-579.

<sup>179</sup> SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN, *Colección de proyectos...*, op. cit., p. 187.

<sup>180</sup> “(...) al resolver gubernativamente un negocio la Administración civil o económica, viene á ser juez y parte á la vez y si admitimos la decisión del Gobierno en los casos que acabamos de exponer, cuanto más lógico, (...) el que despues de dictarse una Real orden negando la pretension de los interesados, éstos tengan la garantía de que se revise su negocio, llenándose las formalidades de un verdadero juicio y admitiendo cuantas pruebas

jurisdicción administrativa, según sus patrocinadores, no podía concebirse como un privilegio establecido en favor de personas determinadas, ni tampoco como un fuero distinto del ordinario que despojaba a los Tribunales comunes de atribuciones que les eran propias. Debía entenderse como una extensión de la potestad de administrar. Era un orden distinto del judicial, derivado de la separación de poderes y encargado de dirigir, atender y cuidar los intereses públicos<sup>181</sup>. Para Oliván no había peligro de parcialidad en sus resoluciones, puesto que las instancias contenciosas estarían siempre integradas por personas diferentes y con una posición distinta a aquellos que habían dictado el acto administrativo impugnado<sup>182</sup>. Además, era necesario tener en cuenta que la competencia de esta jurisdicción se limitaba al conocimiento de las reclamaciones de actos administrativos, quedando fuera de ella toda demanda fundada en abusos cometidos en el ejercicio de la actividad administrativa. Este hecho supondría, por tanto, la inexistencia de intereses particulares en la resolución de este tipo de procedimientos. En definitiva, dichos Juzgados administrativos estaban dedicados en exclusiva a sostener el interés público, sin que se pudiese dar lugar a la comisión de injusticias contra los particulares<sup>183</sup>.

#### 4. Centralismo, descentralización y desconcentración.

Una de las diferencias esenciales que existía entre progresistas y moderados era la relativa a la configuración que debía darse a la organización político-administrativa del Estado<sup>184</sup>. No

---

se presenten en tiempo oportuno.= Por otra parte, alguna garantía ofrece el que la decision, que ha de dictarse en virtud de la revision, sea un Real decreto, cuando la resolucio que se trata de atacar es únicamente una Real orden.”, ALFARO Y LAFUENTE, SANTOS, *Jurisprudencia del Consejo de Estado...*, op. cit., p. 17

<sup>181</sup> ALCANTARA Y PEREZ, ANTONIO; DE MORALES, SERRANO, JUAN, *Tratado de las competencias...*, op. cit., p. 51.

<sup>182</sup> Lo corroboraba Juan Miguel de los Ríos en estos términos: “Mas la recta razon, la equidad natural y el carácter de la administracion y de sus funcionarios, manifiestan claramente que esta jurisdiccion no puede pertenecer á los agentes directos de aquella (...) El principio en semejante punto, será que el *juez administrativo debe ser distinto del administrador*, ó en otros términos, que deben distribuir la justicia administrativa unos hombres *que no administren*.”, DE LOS RÍOS, JUAN MIGUEL, *Derecho político general, español y europeo...*, op. cit. p. 263.

<sup>183</sup> “La administracion contenciosa es el complemento de la administracion activa: arreglada de modo que comprenda por igual todos ó la mayor parte de los ramos administrativos, y compuesta de personas diferentes y diferentemente colocadas que aquellas cuyos actos debe apreciar, nunca resultará peligro de parcialidad, como en el caso de que fuese realmente juez y parte. Ni son los actos abusivos los que aqui hayan de llamarse á juicio, que para ellos hay castigo en otro lugar, sino los incidentes que resulten del cumplimiento de la ley, que aunque legalmente ejecutada, nunca dejará de suscitar algunas reclamaciones; ó los que sin viso de queja se originen de las diversas y encontradas pretensiones de los individuos en negocios en que siempre sea parte la sociedad. Los juzgados administrativos, penetrados del lugar preferente que en todo caso corresponde al interés general, están destinados á sostenerlo, sin cometer empero injusticias y atropellos con los particulares, que estos han de tener tambien sus garantías, y si deben ceder ante el imperioso mandato de la conveniencia social, sea en fuerza de una preferencia legitimada. (...)”, OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública ...*, op. cit. p. 72.

<sup>184</sup> “(...) Dos escuelas son las que se disputan hoy sobre esta materia en la Europa moderna, una que quiere centralizar y hacer que todo sea dirigido desde la capital del país, y la otra que quiere excentralizar, y que la

sería, sin embargo, hasta la segunda mitad del siglo XIX, tal y como afirma Regina Polo, cuando principiaron a utilizarse los términos “descentralización” y “centralización” para defender una u otra tesis<sup>185</sup>. Los primeros eran partidarios de conceder autonomía a la Instituciones que formaban parte de la Administración territorial o, lo que es lo mismo, apostaban por conferir una gran independencia a los entes locales. La ley de 3 de febrero de 1823 sería la norma de la que se considerarían legatarios<sup>186</sup>. Ésta se caracterizaba por atribuir a las provincias una gran libertad, otorgando independencia a las Diputaciones, y desconcentrando a los municipios, cuyos Ayuntamientos dependían jerárquicamente de las indicadas Corporaciones provinciales en algunas materias pero conservaban otras propias<sup>187</sup>. La aplicación de la legislación del Trienio liberal generó un gran clima de confusión<sup>188</sup>. Sus

---

capital del país, no tenga influencia en lo perteneciente á ciertos negocios, dejando una latitud grande á los ayuntamientos y diputaciones provinciales.” DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op.cit., p. 32.

<sup>185</sup> POLO MARTÍN, REGINA, *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional. Su gestación y evolución conceptual entre 1808 y 1936*, Universidad Carlos III, Madrid, 2014, p. 59. Es importante, en este punto, notar la diferencia entre unidad y centralización, pues, a diferencia de lo que ocurría con esta última, no había ningún tipo de disensión en cuanto a la necesidad de la primera entre los partidarios de una u otra doctrina. Ilustra de forma muy clara esta diferencia José de Posada Herrera: “(...) La unidad (...) es la igualdad de las leyes y derechos; la centralización es resolver todas las cuestiones que pueden interesar á un país por el gobierno central, situado en la capital de la monarquía. Un ejemplo aclarará mas la diferencia, la línea que separa de un modo evidente el principio de la unidad de el de la centralización. Si se dice v.gr. que todos los ayuntamientos de un país hayan de sugetar sus gastos á cierta escala, que no hayan de pasar estos de la cuota A. ó B. de las contribuciones ó del número de tantos ó cuantos, diremos entonces que los gastos de todas las municipalidades de aquel país están basados en un principio de unidad y habrá unidad en el país porque una misma ley regirá á todas las municipalidades. Pero supongamos que por el contrario se dice: *ningun ayuntamiento tendrá fondos especiales, los gastos de todos los ayuntamientos se deducirán de tal ó cual contribucion y para este efecto se establece que, con esta contribucion que ingresará en la tesorería especial, se cubran los gastos en todos los pueblos de la monarquía*. En este caso habrá centralización (...)”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., p. 32. En iguales términos, DE PAULA MADRAZO, FRANCISCO, *Manual de Administración*, París, 1857, p. 13.

<sup>186</sup> Sobre ésta *vid.* MARTIN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIÁN y ARGULLOL MURGADAS, ENRIQUE, “Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931” en MARTIN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIÁN, *Descentralización administrativa y organización política*, Hombres, Hechos e Ideas, Madrid, 1973, pp. 5-356; también POLO MARTÍN, REGINA, *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional...*, op. cit., p. 58. Igualmente, SOSA WAGNER, FRANCISCO, “Posada Herrera: su significado como jurista y como político”..., op. cit., p. 58.

<sup>187</sup> GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO. “Influencias nacionales y foráneas...”, op. cit., p. 71.

<sup>188</sup> Emiliano González Díez habla de múltiples actos ilegales, descoordinación y falta de autoridad del jefe político, pasividad del intendente y la transformación en cantones políticos de las corporaciones locales. GONZÁLEZ DÍEZ, EMILIANO, “Administración y Justicia: el Consejo Provincial de Palencia”..., op.cit., p. 612. Entre los más críticos se encuentra Silvela, que defendía que dicha ley de 3 de febrero de 1823 no cumplía los requisitos necesarios para que la Administración pudiese alcanzar logros como el mantenimiento del orden interior, la seguridad con respecto al exterior, la protección de los derechos públicos de los ciudadanos, o la administración de la Hacienda Pública. Para este fin, decía, era imprescindible “(...) abrazar de un golpe de vista una nación entera; combinar, ó sacrificar á veces cuando no puede ser de otra manera, unos á otros intereses opuestos de sus diferentes provincias; tener en cuenta infinidad de medios é infinidad de obstáculos físicos, morales y políticos; y dentro de la ley constitucional, con arreglo á las demas, y con el fin de proporcionar la mayor suma de felicidad pública posible, ejercer un poder discrecional.” lo que se lograba con el fuerte enlace entre los agentes del poder por medio de una dependencia inmediata y de una responsabilidad efectiva. La mencionada ley, decía, además de no cumplir estas circunstancias, favorecía abiertamente la “excentralización” y la insubordinación, permitiendo a cualquier alcalde oponer un obstáculo legal al cumplimiento de la ley y

detractores la consideraban una aberración para los intereses del Estado, denunciando la situación de anarquía de las Corporaciones provinciales<sup>189</sup>, la falta de autoridad de los jefes políticos y la transformación de los entes locales en cantones<sup>190</sup>. Exigían una reforma que restableciese la ejecución y el control gubernativo sobre los órganos periféricos, devolviéndoseles a su primigenia condición auxiliar de asamblea de consejo y deliberación. Era necesario, para estos autores, privar a las Corporaciones populares de sus funciones políticas<sup>191</sup> que, además de ser ajenas al interés territorial, las desnaturalizaban<sup>192</sup>. La centralización era concebida como una medida necesaria e insustituible para llevar a cabo la modificación de determinadas estructuras políticas y sociales, como eran los esquemas

---

dejarla sin ejecutar tan solo con resistencia pasiva, o a una Diputación negarse a aprobar repartimientos de las contribuciones ordinarias. En ninguno de estos casos sufrirían represalias, dado que el Gobierno no tenía potestad para sancionar al primero suspendiéndolo o separándolo del cargo ni, tampoco, para disolver a las segundas, SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN, *Colección de proyectos...*, op. cit., pp. VII-IX.

<sup>189</sup> “En mi concepto la parte mas defectuosa de la ley de 3 de febrero es la que señala las facultades de las diputaciones provinciales. Segun esta ley tienen en unos puntos atribuciones escesivas, y en otros ó no tienen ninguna, ó la ley no las marca claramente. En todo lo que se refiere á la administracion general del Estado en el distrito de la provincia, la ley les concede grandes atribuciones. Asi, en materia de estadística, de contribuciones, de ley electoral, las diputaciones ejercen una porcion de atribuciones que no corresponden á la índole y naturaleza de estos cuerpos. En todo los demas que se refiere á la administracion de los bienes comunes de la provincia, y al cuidado de los intereses colectivos que en ella existen, la ley de 3 de febrero concede á las diputaciones provinciales bastantes medios para causar males, pocos para hacer bienes. (...)”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administracion...*, op. cit., pp. 436-437.

<sup>190</sup> “¿Hay ninguna persona sensata hoy, que crea que con dicha ley se pueda no ya malamente gobernar y regir la administracion de los pueblos; sino siquiera mantenerlos en la paz y orden habitual, que es el beneficio que cuando menos debe dispensarseles? Segun esta ley las Diputaciones provinciales son todo y los ayuntamientos son mucho; al paso que los agentes y representantes del gobierno, no son nada. Es verdad que pueden estos disponer de la fuerza del ejército, si la necesitan, pero las diputaciones y los ayuntamientos disponen de todos los verdaderos resortes de la maquina, y son en realidad los verdaderos gobernantes. ¿Y una organizacion de este género, que pone á los representantes del gobierno en el caso de tener que apelar á la fuerza, para contrarrestar el poderío de una corporacion, que habituada á mandarlo todo debe estar con frecuencia dispuesta á desobedecer; una organizacion de este género puede considerarse ni discreta siquiera, segun el mas diminuto sentido de esta palabra? ¿El hacer esto no seria confesar que el gobierno y la administracion de los pueblos se ha mirado y se mira como una verdadera tramoya, y que con la máscara de una organizacion cualquiera se ha cubierto un volcan, ó se ha organizado una verdadera anarquía, para que estalle cuando convenga? (...)”, DÍAZ, VENTURA, *Estudios practicos, administrativos, económicos y políticos*, Tomo II, Madrid, 1855, pp. 145-146.

<sup>191</sup> En este sentido se expresaba, en lo relativo a las Diputaciones provinciales, Javier de Burgos en su obra *Ideas de la Administración*: “(...) La *heterogeneidad* de las atribuciones altera, por otra parte, el carácter de estos Cuerpos, que debiendo ser siempre económico y administrativo se convierte a veces en político; y tal es el que ostentan en realidad, cuando ejercen la singular y exorbitante prerrogativa de alterar a discreción las circunscripciones electorales y de ensanchar o estrechar la esfera del electorado.= Pero ¿están siquiera compensados con algunas ventajas los inconvenientes de esta *multiplicidad* y *heterogeneidad* de atribuciones? No, con ninguna. Por de contado, Corporaciones populares dotadas de facultades políticas fueron casi siempre, y sobre todo en tiempos de revueltas civiles y desquiciamiento social, instrumentos de pasiones en vez de agentes de prosperidad. (...)”, ROCA ROCA, EDUARDO, *Las ideas de Administración de Javier de Burgos...*, op.cit., p. 155.

<sup>192</sup> GONZÁLEZ DÍEZ, EMILIANO, “Administración y Justicia: el Consejo provincial de Palencia” ..., op. cit., p. 612.

gremiales propios del Antiguo Régimen<sup>193</sup>. Así, entendía Colmeiro, que este modelo administrativo era una reacción contra el sistema de incoherencia del Estado feudal y también contra el régimen municipal, “(...) cuando cada ciudad y cada villa, tenia un fuero particular y constituia un pequeño estado con sus privilegios y magistrados, sin vínculos que los ligáran entre sí y sin la conveniente subordinacion á un poder comun (...)”<sup>194</sup>.

El partido moderado tomó por bandera la visión francesa de un Estado fuerte que se moviese al unísono a impulsos del centro<sup>195</sup>. El centralismo era, para los seguidores del liberalismo doctrinario, junto a la independencia del Poder Ejecutivo con respecto del Judicial, un punto clave para la construcción de una Administración vigorosa, rápida, simultánea y capaz de proteger todos los intereses legítimos y afianzar la tranquilidad pública<sup>196</sup>. Este pensamiento se fundó en el influjo ejercido por los autores galos de la época y quienes vincularon el enorme poder de la Francia napoleónica a la convicción de que la unidad era el presupuesto necesario de la grandeza española<sup>197</sup>. De esta forma, el modelo teórico territorial se configuró, en la etapa moderada, a través de la subordinación de los entes

---

<sup>193</sup> MARTIN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIAN, “Introducción”, en MARTIN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIAN, *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo I, Aproximación histórica (1812-1931), Hombres, hechos e ideas, ediciones Alfabeta, Madrid, 1973, pp. XXXV-XXXVI.

<sup>194</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho Administrativo español*, Tomo I, Madrid, 1865, p. 17.

<sup>195</sup> ARENILLA SÁEZ, MANUEL, “La ciencia de la Administración en la época de Oliván”, en GIL CREMADES, JUAN JOSÉ; SEOANE VACAS, CORAL; NAGORE LAÍN, FRANCHO y VICENTE Y GUERRERO, GUILLERMO (Coord.), *La configuración jurídico política del estado liberal en España : actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de Alejandro Oliván (1796-1996) : Huesca, 12-13 de diciembre de 1996*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1997, p. 190. Sobre la centralización en Francia vid. ODILON-BARROT, *De la centralización y sus efectos*, Traducida al castellano por D.E.M., Madrid, 1869.

<sup>196</sup> “La administracion general, la que tiene por objeto los intereses generales del Estado, está y debe estar centralizada en las manos del poder ejecutivo; debe ser ademas independiente, porque solo asi podrá remover los obstáculos producidos por los poderes rivales, y solo asi, asegurada su libertad de accion, podrá ser responsable de sus actos. Pero no basta que el Gobierno reasuma la administracion general; necesita tambien ser bastante fuerte para vencer todas las resistencias locales, necesita de agentes que, revestidos de la autoridad necesaria, le representen en todas las partes para hacer aplicar las leyes protectoras de las personas y de las propiedades, exigir el cumplimiento de las cargas públicas impuestas á unas y á otras, adoptar y poner en ejecucion todas las medidas generales que tengan por objeto la prosperidad de la agricultura, del comercio y de la industria, y vigilar en fin la conservacion de todas las cosas destinadas al servicio público y la observancia de todas las disposiciones de policia general. (...)”, DÍAZ DE ARGÜELLES, ISIDRO, *De los Consejos Provinciales*, Madrid, 1847, pp. IV-V. Éste era también el pensamiento de Javier de Burgos. Como afirma Regina Polo aunque no hablaba de ello abiertamente en sus Lecciones de la centralización o descentralización, entendía éste erudito que, para la consecución de los fines de utilidad pública que perseguía la Administración no bastaba con la existencia de una autoridad que desde el centro dirijiese la máquina administrativa –Ministerio de la Gobernación–, sino que era imprescindible constituir una jerarquía de funcionarios –subdelegados de fomento y alcaldes y Corporaciones provinciales y municipales– que, siendo dependientes de aquella autoridad, se encargasen de extender hasta los límites de la periferia la acción impulsada desde el centro y a la inversa, POLO MARTÍN, REGINA, *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional...*, op. cit. p. 66.

<sup>197</sup> JORDANA DE POZAS, LUIS, “El principio de unidad...”, op. cit., p. 630.

locales al Poder central<sup>198</sup>. Esta medida exigía el robustecimiento de las figuras del alcalde y el gobernador civil, designados por el Gobierno, en detrimento de los Ayuntamientos y Diputaciones, cuyos vocales eran elegidos por los ciudadanos mediante sufragio<sup>199</sup>. La puesta en práctica de este modelo territorial dio sus primeros pasos el 30 de noviembre de 1833 con la aprobación de la división provincial de Javier de Burgos y la creación de los subdelegados de fomento<sup>200</sup>. Años más tarde, esta misma política centralista quedó reflejada en los debates que dieron lugar a la ley municipal de 1840<sup>201</sup>, llegando a su máxima expresión con la promulgación de la legislación de 8 de enero y 2 de abril de 1845, que, como más adelante veremos, modificaron la organización provincial, restringiendo la autonomía de las Corporaciones electivas y creando unos nuevos órganos denominados Consejos provinciales<sup>202</sup>.

A lo largo de los dos primeros tercios del siglo XIX son muchos los autores que se ocuparon del estudio de la organización administrativa del Estado. Hay que tener en cuenta que, mientras la doctrina más conservadora dedicó abundantes páginas a su examen, por el contrario, los representantes del progresismo prestaron poca atención a estos asuntos<sup>203</sup>. Entre

---

<sup>198</sup> ARENILLA SÁEZ, MANUEL, “La ciencia de la Administración en la época de Oliván...”, op. cit., p. 192.

<sup>199</sup> SOSA WAGNER, FRANCISCO, “Posada Herrera: su significado como jurista y como político...”, op. cit., p. 59.

<sup>200</sup> Sobre este punto, *vid.* MARTIN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIÁN; ARGULLOL MURGADAS, ENRIQUE, “Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931”, op. cit., pp. 93 y ss.

<sup>201</sup> Sobre el debate existente en torno a ésta *vid.* DEL NIDO Y SEGALERVA, JUAN, *Antología de las Cortes desde 1840 a 1846*, Analecta Editorial, Madrid, 1910, pp. 110 y ss.; también NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, *Los primeros pasos del Estado constitucional...*, op. cit., pp. 328 y ss. Esta última obra realiza, además, un estudio completo de su contenido y de las consecuencias políticas de la ley.

<sup>202</sup> Estas nuevas Corporaciones absorberían las facultades consultivas de las primeras, que entrarían en un proceso de debilitamiento en el que, sin llegar a desaparecer, se las privó de una importante parte de su contenido, PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, *Centralismo y descentralización. Organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, p. 119.

<sup>203</sup> POLO MARTÍN, REGINA, *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional...*, op. cit., p. 60. Al contrario, la prensa progresista si se pronunciaría. Encontramos, por ejemplo, un artículo del periódico *La América*, de 27 de octubre de 1864, en que se sentenciaba que uno de los grandes obstáculos que impedían el progreso económico y político del país era la centralización administrativa y señalaba como el modelo más óptimo a adoptar el establecido en Inglaterra. Al respecto sentenciaba: “Uno de los grandes obstáculos que se oponen á nuestro progreso político y económico es la centralizacion administrativa. En esto convienen ya la mayor parte de nuestros estadistas; pero á pesar de que todo el mundo habla de la necesidad de descentralizar son muy pocas, casi ninguna, las tentativas que por las Córtes y por el gobierno se hacen para conseguir esa descentralizacion tan encomiada.= Por el contrario, si cojemos una coleccion de presupuestos de Estado, encontraremos que año por año, una gran parte de los aumentos anuales de los gastos procede de nuevas atribuciones conferidas al Estado; es decir, de un aumento anual é incesante de centralizacion (...). El mal procede de una falsa doctrina propagada principalmente en Francia, y la cual trae su origen de los esfuerzos hechos para destruir el feudalismo por medio de la concentracion de poder en la corona. Para destruir la insoportable tiranía del despotismo de los señores y la guerras civiles permanentes que eran la consecuencia de sus ambiciones, se apeló instintivamente á la concentracion de toda la autoridad en un poder superior y mas extenso. Así, centralizando con exceso, se descentralizaba en realidad, porque la accion del poder superior era tanto menos pesada sobre cada localidad y sobre cada individuo cuanto mas extensa era la esfera de su jurisdiccion. (...) La administracion inglesa lo mismo que su gobierno central tiene una organizacion enteramente

los primeros se encontraba Oliván. Defendía este aragonés que coexistiendo en el Estado intereses generales, que afectaban a todo el cuerpo social, y parciales, que atañían a las localidades, éstos debían estar subordinados a aquéllos<sup>204</sup>. Recalcaba la necesidad de centralizar la Administración, creando un sistema organizado capaz de transmitir y hacer eficaz el impulso del Gobierno<sup>205</sup>. De esta forma, concebía la “centralización” como la reunión en un único punto del conocimiento y dirección de las cosas o el mando de las personas con objeto de que la voluntad central llegase a todas partes y produjese por igual sus efectos. Para este autor, lo acaecido en el país vecino debía servir como ejemplo. Francia, tras los desórdenes revolucionarios, se esforzó por establecer un sistema en el que, de forma uniforme, fueran cumplidas sin obstáculos las disposiciones del poder central<sup>206</sup>. Precisaba, sin embargo, que defendía un centralismo moderado. De esta forma, no se mostraba de acuerdo con ni con la “centralización excesiva”, que solo podía producir inconvenientes, debilitándose y esterilizándose a la periferia, ni con una total “descentralización”<sup>207</sup> que, a su entender, consistía en “(...) esparcir los atributos de autoridad que existían en un punto, distribuyéndolos más ó menos latamente por los demás puntos de la superficie”<sup>208</sup>. En su opinión, la forma óptima de gobierno consistía en distribuir el sobrante de las atribuciones acumuladas en el centro entre los agentes provinciales y locales<sup>209</sup>.

De este modo, para Oliván, la Administración más adecuada era aquella cuyo origen y dependencia nacía de un solo pensamiento, que obraba con legalidad y energía y que estaba siempre “en pie y alerta”. En su opinión, era totalmente posible que esta cediese parte de sus facultades, permitiendo a las provincias y municipalidades gestionar sus propios intereses,

---

distinta de la que estamos acostumbrados á ver en el continente. Allí, es cierto, que todavía se conservan instituciones, no solo centralizadoras sino hasta comunistas; pero sus graves inconvenientes, ya que no pueden desaparecer por completo, están por lo menos atenuadísimos por efecto de la division y subdivision del trabajo administrativo, por el origen popular de la mayor parte de los funcionarios que lo ejecutan y por la responsabilidad que tienen y que se les puede exigir y hacer efectiva por medio de los tribunales.”, *La América*, Núm. 20, 27 de octubre de 1864.

<sup>204</sup> OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública ...*, op. cit., pp. 13-14.

<sup>205</sup> “Se quiere dar á entender que todo lo concerniente á la conservacion é independencia del estado y á algunos actos superiores de orden interior, debe estar sometido á la accion, que partiendo desde el centro, sea una, enérgica, y preponderante; y que por el contrario, todo lo relativo á intereses especiales, y al régimen local y provincial, debe sustraerse á aquella accion, y encomendarse al cuidado esclusivo de los ciudadanos en cada punto del territorio.= Si la administracion es en lo personal el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del poder supremo, obligando á la observancia de las leyes, no se concibe cómo pudiera estar escentralizada ó independiente de él, puesto que entónces el precepto central no tendria agentes que lo hiciesen cumplir, sino que por todas partes se encontraria con voluntades que lo sujetasen á discusion. Sin administracion subordinada no hay gobierno, porque no podrá espedir órdenes, sino á lo sumo dar consejos.”, OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *“De la Administración Pública ...”*, op. cit., p. 16.

<sup>206</sup> OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *“De la Administración Pública ...”*, op. cit., pp. 16-17.

<sup>207</sup> OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *“De la Administración Pública ...”*, op. cit., pp. 19-20.

<sup>208</sup> OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *“De la Administración Pública ...”*, op. cit., p. 18.

<sup>209</sup> OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *“De la Administración Pública ...”*, op. cit., pp. 18-19.

pero nunca perdiendo los medios de llenarlas por sí misma<sup>210</sup>, pues tan viciosa y perjudicial era la centralización excesiva, propia de gobiernos absolutos, como la desmedida descentralización<sup>211</sup>. Según su criterio, no convenía que se les adjudicaran funciones de ejecución a los órganos provinciales y municipales. A estos entes solo les correspondía tareas de deliberación, regularización y censura, y, en determinados casos, se requeriría la autorización de la Administración superior para imprimir carácter ejecutorio a sus disposiciones<sup>212</sup>. En este aspecto Oliván coincidía con otros estudiosos como Gómez de la Serna o José de Posada Herrera<sup>213</sup>. Para que la acción administrativa no perdiera su fortaleza requería, en el pensamiento de todos ellos, unidad, dependencia inmediata, responsabilidad efectiva y residencia fija de sus agentes<sup>214</sup>. En definitiva, se trataba de establecer una jerarquía administrativa donde todos los empleados públicos estuviesen subordinados entre sí, de manera que la acción de gobierno, partiendo de un solo punto, se pudiese extender a todas y cada una de las unidades territoriales que existían en España<sup>215</sup>.

---

<sup>210</sup> OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *“De la Administración Pública ...”*, op. cit., p. 20.

<sup>211</sup> Resumía sus conclusiones en los siguientes puntos: “(...) 1º que la administración pública debe estar centralizada, en cuanto ha de obedecer al impulso del gobierno, transmitiéndolo á todas partes, con carácter de autoridad para el cumplimiento de las leyes y direccion de los intereses generales, y con el de protección y estímulo respecto de los particulares; 2º que es viciosa la centralización excesiva, sea por aglomerar incumbencias en la alta administración, sea por privar á los pueblos de intervenir en el manejo de sus negocios; y que es igualmente viciosa la descentralización administrativa, que traspasando la acción á las localidades, prive al gobierno de la intervención y dirección convenientes para el mejor servicio del estado; 3º que el exceso de centralización administrativa es propio de los gobiernos absolutos, y su falta lo es de las federaciones republicanas; y que todo lo que tienda á enmendar esos vicios es renunciar á la rigidez de los respectivos principios esenciales; y 4º que por regla general, donde está verdaderamente el resorte del poder, allí está también la administración.”, OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *“De la Administración Pública ...”*, op. cit., p. 25.

<sup>212</sup> POLO MARTÍN, REGINA, *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional...*, op. cit., pp. 70-71.

<sup>213</sup> “Los agentes de la administración general, deben reunir cuatro circunstancias, que son: dependencia, responsabilidad, capacidad y residencia”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., p. 147.

<sup>214</sup> “La unidad consiste en el poder, de que está revestido el gobierno para vigilar, y disponer la acción general de la administración. Este poder lo ejerce por medio de sus agentes, á los que en toda la nación da un mismo impulso y una misma dirección. Oríjen es la unidad de la fuerza y engrandecimiento de los pueblos, que sin ella no pueden tener buena administración: de aquí dimana el orden gerárquico administrativo.= (...) Los diferentes agentes de la administración tienen atribuciones particulares, y funciones propias íntimamente encadenadas entre sí, y que partiendo de un centro común, se extienden á la circunferencia, y de esta á su vez salen para el centro. Este centro es el Rey, grado supremo y jefe de todo el orden gerárquico de la sociedad, que por el nombramiento libre y revocabilidad absoluta de los agentes de la administración, da fuerza con las altas prerogativas de su dignidad al principio de la responsabilidad de los que administran.= (...) Los agentes de la administración no pueden tener otra voluntad que la de la ley, á la que están sujetos y cuya ejecución deben promover. La responsabilidad es la garantía material de que no abusarán de sus funciones; tiene por objeto crear órganos fieles de la ley, y por fin el sujetarlos al castigo de que sus omisiones ó sus excesos los hagan merecedores.”, GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, *Instituciones de Derecho Administrativo español...*, op. cit., pp. 35-37.

<sup>215</sup> “Todos los agentes de la administración deben estar dependientes y subordinados los unos á los otros, de manera que la acción administrativa partiendo del centro, se comunique á todos los extremos; y vuelva después de los extremos al centro, así como la sangre del cuerpo humano partiendo de un solo punto, se extiende á todas las estremidades del cuerpo y vuelve al centro de donde había partido para purificarse por medio de la respiración. Lo mismo la administración debe partir del centro á las estremidades, y volver de estas al centro

Posada Herrera destacaba en sus *Lecciones de Administración* las ventajas y desventajas del centralismo. Entre las primeras situaba el hecho de que todas las cuestiones de interés público se decidían con una mayor igualdad y justicia, al facilitarse la unidad en la interpretación y aplicación de las leyes y evitarse el espíritu de partido y de venganza. Para este autor, si se privaba al Poder central de este atributo y se dejaba la resolución de los asuntos a los entes locales, era muy probable que estuvieran siempre influenciados por conveniencias particulares y nunca interpretarían la legislación con la lealtad que era necesaria, facilitando la violencia y opresión sobre los administrados<sup>216</sup>. El segundo de los beneficios era la buena gestión y el orden de los pueblos. Alegaba el asturiano que en los Ayuntamientos no siempre había en el manejo de los fondos la pureza y la religiosidad necesarias. Esta circunstancia conllevaba que los ciudadanos fueran gravados de forma injusta para satisfacer las necesidades de las Corporaciones locales. Además, con la centralización se controlarían los gastos de los municipios, evitando inversiones en obras o grandes proyectos sin conocimiento de los recursos necesarios para su ejecución. En definitiva, se procedería con equidad y se evitarían abusos habituales en las localidades pequeñas<sup>217</sup>.

---

para corregir aquellas disposiciones, no tan útiles y provechosas como debían ser á los administrados.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administracion...*, op. cit., p. 147.

<sup>216</sup> “Primera ventaja de la centralizacion. Cuando en un pais se deciden todas las cuestiones de administracion por el gobierno central se deciden con mas igualdad y con mas justicia. La ley es una para todos, no se interpreta de distinta manera en Aragon que en Castilla, tiene la misma interpretacion en todas partes, la misma fuerza, alcanza lo mismo al grande que al pequeño, lo mismo al que vive cerca de las columnas de Hércules que el que habita en las orillas del mar cantábrico. Por el contrario, cuando falta la centralizacion y se resuelven las cuestiones administrativas dentro de los pueblos donde han nacido se resuelven de una manera desacertada, la ley no suele tener la misma interpretación en unos pueblos que en otros, porque ejerciendo las pasiones de pueblo una influencia poderosa, lejos de interpretarse la ley con lealtad, se vé que se la despedaza, que se la tuerce y que en vez de ser un instrumento de proteccion y amparo, suele serlo de violencia y opresion. Entonces, señores, el ciudadano que se creia con derecho á la proteccion de la autoridad, suele no encontrar sino una autoridad implacable que le persigue sin descanso; el hombre pacífico que creia vivir seguro en su casa á la sombra de la ley, no vé en esta sino el medio de crear una autoridad que viviendo á sus puertas, le acosa incesantemente y que no le deja un momento de tranquilidad ni reposo. Esto sucede cuando se resuelven las cuestiones parcialmente en los pueblos, al paso que cuando se dirigen por el poder central, el espíritu del partido y de venganza, ó no existe ó es menor, no hay interés en desfigurar la ley, ni en infringirla, y las pasiones ruines que suelen nacer en los pueblos pequeños no tienen cabida en el que ha de ejecutar las disposiciones legales.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de administracion...*, op. cit., pp. 34-35.

<sup>217</sup> “Otra de las ventajas de la centralizacion, es la buena administracion y el buen orden de los mismos pueblos pequeños. Pocos habrá de los que ahora me escuchan que no hayan vivido por algun tiempo en los pueblos pequeños, y habrán visto lo que respecto de este punto pasa. Encargados los ayuntamientos muchas veces á manos interesadas, no siempre hay en el manejo de los fondos la pureza y la religiosidad que debiera haber; y siendo imperfecta, aunque existe por la ley, la vigilancia de las autoridades superiores, suele ocurrir que los pueblos se encuentran grabados con contribuciones para satisfacer las necesidades de los ayuntamientos, al mismo tiempo que las verdaderas necesidades de los pueblos están desatendidas. Cuando el poder central ejerza la influencia que debe ejercer, las dilapidaciones no serán tan frecuentes, la cuenta y razon será mas exacta y segura, los pueblos pagarán menos y sabrán que solo satisfacen lo necesario para sus necesidades.= Muchas veces sucede que los ayuntamientos entran en grandes proyectos, comienzan á ejecutar grandes obras para adquirir crédito y reputacion dentro de su mismo pueblo y de su misma provincia; pero estas obras y grandes proyectos son ejecutados á costa de sus acreedores. Si el gobierno central tuviese la fuerza necesaria para hacer que las cuentas de los ayuntamientos fuesen tan exactas como debian, que antes de que satisfaciesen obligaciones

En cuanto a los inconvenientes derivados del centralismo, destacaba el hecho de que facilitaba los golpes de Estado y los consecuentes cambios de régimen político. Para ilustrar esta idea recurriría, de nuevo, al modelo francés. En tierras galas, tomando la capital, se había conseguido desbancar del poder a quién lo ocupaba sin mayores dificultades, mientras que en la Península, un sistema descentralizado había facilitado la resistencia ante la invasión Napoleónica<sup>218</sup>. Otra desventaja respondía al poco conocimiento con el que se resolverían muchos de los negocios que se elevaban al Ejecutivo. La falta de datos, noticias y antecedentes hacía necesaria la formación de multitud de informes y grandes expedientes que, aun así, no garantizaban una decisión acertada. De esta forma, defendía Posada Herrera, las cuestiones debían solucionarse en el mismo lugar donde habían tenido su origen<sup>219</sup>. A estas debilidades de la centralización había que sumar, además, la multiplicidad de empleados que ésta entrañaba<sup>220</sup>. Concluía nuestro político llanisco afirmando que era obligación del

---

no tan perentorias pagasen á sus acreedores, y que los pueblos no entrasen en gastos de lujo sin saber los recursos con que contaban para ejecutarlos, ganaria mucho la administracion del pais. Vemos pues, señores, que la centralizacion produce la ventaja grande, inmensa de hacer que las leyes se ejecuten con igualdad, evitar la opresion que suele desarrollarse en los pueblos pequeños, y procurar el orden de estos mismos pueblos.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de administracion...*, op. cit., pp. 35-36.

<sup>218</sup> “A pesar de estas ventajas tiene tambien la centralizacion graves inconvenientes. El inconveniente mayor de la centralizacion, es agolpar todas las fuerzas de la sociedad en un punto; de aqui resulta que las revoluciones se comunican con una rapidez y facilidad asombrosa, porque el que se apodera del centro llega á apoderarse de toda la superficie. Asi, señores, la Francia, ejemplo de centralizacion en la época moderna, ha visto que inmediatamente que Napoleon se apoderó de París, cayó por tierra el trono de la Convencion. Tomando Paris, Napoleon tuvo que abdicar su imperio, y Carlos X, perdiendo la capital perdió la Francia y el trono de sus abuelos. (...) ¿De qué sirvió á Napoleon apoderarse de una manera insidiosa de la capital de la nacion española? Véase lo que tardaron en levantarse cien cabezas, cien ejércitos, y en presentarse una fuerza militar imponente que le contuvo dentro de sus miras ambiciosas, y le arrojó fuera de los límites de la nacion. ¿Hubiera podido verificarse con un sistema esclusivamente centralizador aquel movimiento, asombro de la Europa entonces, recuerdo de gloria hoy para todos los españoles, y eterno testimonio de lo que puede un pueblo que es regido por instituciones libres?— ¿Podiera haberse verificado si entre nosotros hubiera habido ese espíritu de centralizacion exclusiva? Entonces con solo apoderarse de Madrid se hubiera sometido toda la nacion y hubiéramos sido esclavos de ese conquistador, como lo fueron otras muchas naciones de Europa. (...)”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de administracion...*, op. cit., p. 36.

<sup>219</sup> “Otra ventaja inmensa de la escencializacion ó mejor dicho, otro de los inconvenientes de la centralizacion es el poco conocimiento con que se resuelven muchos de los negocios que vienen á parar al poder central del pais. Al alcance de todos está que hay multitud de asuntos y de cuestiones en la administracion que no pueden resolverse sin datos, noticias y antecedentes, por lo que el gobierno se vé en la necesidad de decidir las creyendo en las palabras de las personas de quienes se ha informado. Es necesario, pues, pedir muchos informes, reunir grandes expedientes y despues de esto todavía suele no haber las suficientes luces para resolver definitivamente y tiene que hacerse las mas de las veces con poca seguridad ó sin el suficiente conocimiento de causa. Nos quejamos, señores, de los muchos expedientes que se forman, de la multitud de trámites que se observan en cada negocio, pero es inútil quejarse; el mal está en otra parte: mientras las cuestiones no se resuelvan en el mismo lugar donde han tenido su origen, será imposible que puedan resolverse sin la formacion de un expediente. (...)”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de administracion...*, op. cit., p. 37.

<sup>220</sup> “Otra de las consecuencias necesarias de una escesiva centralizacion, es el número infinito de empleados que son menester, para atender á las inmensas necesidades del cuerpo social. Cuando la administracion se conduce dentro de ciertos límites, el gobierno puede servirse de las luces de muchas personas que por patriotismo ó por espíritu de mando desean ayudarle, y llevar con él la carga de la administracion del país: pero cuando por el contrario el gobierno quiere resolverlo todo por sí, y resolverlo dentro de la capital, necesita tener una porcion de empleados que le auxiliien en esta grande obra. Asi, pues, la centralizacion escesiva se opondrá precisa y necesariamente al principio tan proclamado en nuestros dias de un gobierno barato, económico y que haga

Gobierno ejecutar las leyes y ser el tutor de los pueblos. No obstante, decía, esta misma autoridad debía dejar cierta autonomía a los Ayuntamientos y Diputaciones, encomendándoles aquellos expedientes insignificantes para el interés general<sup>221</sup>. En fin, a modo de resumen decía:

“ [G]obierno central, administracion central para todos los intereses generales del pais: administracion local, administracion confiada á los ayuntamientos y diputaciones provinciales en toda la latitud que sea compatible con el Gobierno de la nacion, como con la administracion en general”<sup>222</sup>.

También Colmeiro escribía en defensa de la centralización. Para este autor, el centralismo equivalía a la unidad en el territorio, en la legislación y en el gobierno<sup>223</sup>. Sus palabras resultan elocuentes:

“Centralizar es someter todas las personas y todos los intereses á la ley de la igualdad, y distribuir equitativamente los beneficios y las cargas anejas á la cualidad de ciudadano. Es al mismo tiempo establecer una regla de orden imprimiendo á las fuerzas sociales una direccion única, y robusteciendo el poder que vela por la paz interior y por la independencia nacional”<sup>224</sup>.

El Estado, decía, debía estar constituido por una sola fuerza, una sola voluntad, de forma que ninguna resistencia de tipo parcial pudiese entorpecer su acción. Este sistema, en palabras del referido jurista, era el método más adecuado para alcanzar la libertad, pues ésta estaba ligada al predominio de un régimen que ensalzase el bien comun y disminuyese los intereses locales<sup>225</sup>. En este punto, sin embargo, consideraba oportuno distinguir entre la centralización política, consistente en la unidad de la soberanía y en el libre ejercicio de los derechos que de ella se derivaban, y la administrativa, basada en la concentración de las facultades inherentes al Ejecutivo<sup>226</sup>. Con respecto a esta última, al igual que los dos autores anteriores, entendía

---

figurar muy pocas cantidades en los presupuestos, porque es imposible conciliarlo.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de administracion...*, op. cit., p. 38.

<sup>221</sup> “El gobierno central debe ejecutar las leyes y ser el tutor de los pueblos; todo lo que sea necesario para cumplir con esta mision lo reconoceremos como un principio y admitiremos sus consecuencias; pero lo que no sea necesario para que el gobierno central pueda ser el ejecutor de las leyes, el defensor y tutor del país, no lo admitiremos ni como principio ni como consecuencia. (...) El Gobierno debe dejar toda la latitud que sea posible á los ayuntamientos y diputaciones; no deben venir á la capital los expedientes pequeños y que no importen á los intereses generales, porque no podrian resolverse con acierto sin servirse de otros expedientes mas voluminosos (...)”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de administracion...*, op. cit. p. 40.

<sup>222</sup> DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de administracion...*, op. cit., p. 41.

<sup>223</sup> “(...) no es la centralizacion quien conduce á la unidad, sino esta quien nos guia hácia aquella. La unidad se funda en vínculos morales; mas toda centralizacion facticia solo existe por la fuerza.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, Madrid, 1850, p. 20. También en la edición de 1858, Tomo I, p. 22.

<sup>224</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, Madrid, 1850, p. 18. También en la edición de 1858, Tomo I, p. 18

<sup>225</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho Administrativo español*, Tomo I, 1865, op.cit., p. 17.

<sup>226</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho Administrativo español*, Tomo I, 1865, op.cit., pp. 17-18.

que, a pesar de que no había un punto fijo por donde trazar la línea que separaba las funciones propias del Poder central y las de las entidades locales, existía una regla de prudencia para el gobierno y conveniencia de los pueblos. Decía:

“(...) sujetar á una centralizacion máxima los negocios de importancia suma, á una centralizacion media los de mediano interés, y los leves á una centralizacion mínima, ó descentralizarlos completamente”<sup>227</sup>.

En opinión de Colmeiro, a las mismas manos la dirección de todos los negocios y sujetar a iguales trámites el despacho de todos los expedientes, tanto de pueblos como de provincias, haría lo fácil, difícil y lo complicado, imposible. No era esto el centralismo, sino la existencia de un Gobierno destinado a imprimir un movimiento uniforme a todas las partes del Estado, procurando a todos sus miembros el goce de unos mismos bienes y repartiendo equitativamente las cargas y obligaciones<sup>228</sup>. Bien entendido este modelo, señalaba, se respetaban y protegían aquellos intereses locales que podían coexistir con el público, los ordenaba y combinaba, y les señalaba su esfera legal<sup>229</sup>. Además, admitía, en conexión con Posada Herrera, que, al reunirse todos los resortes sociales en un punto y confluir las fuerzas en la ciudad donde el Gabinete ministerial tenía su asiento, se hacía más fácil una invasión extranjera, aunque este riesgo se veía contrarrestado porque en ella, también, se reunirían todos los medios de resistencia<sup>230</sup>.

Para terminar de aclarar la distinción entre los modelos territoriales defendidos por el liberalismo progresista y el moderantismo, resulta interesante traer aquí la polémica surgida sobre este punto en 1853 entre los diarios *Clamor Público* y *El Herald*. Este último rotativo aseguraba que nadie se había ocupado de aclarar qué se entendía por centralización, y, por lo tanto, no podía haber bandos en contra o a favor de este término. Era preciso, según este periódico, fijarle límites para poder emitir una válida opinión sobre sus bondades e

---

<sup>227</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho Administrativo español*, Tomo I, 1865, op.cit., p. 18.

<sup>228</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho Administrativo español*, Tomo I, 1865, op.cit., pp. 18-19.

<sup>229</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, 1850, op.cit., p. 24. También en la edición de 1858, Tomo I, p. 26.

<sup>230</sup> “La centralizacion ofrece en efecto bienes a la sociedad; pero no puros, sino en cambio de algunos males.= Con la centralizacion administrativa todos los resortes sociales se reunen en un punto, y todas las fuerzas confluyen en la ciudad donde tiene su asiento el gobierno de la nacion. De allí parten las leyes y el impulso que comunica un movimiento uniforme á toda la máquina del estado. Si una invasion extranjera ó una revolucion interior triunfan un instante de la capital, se organizan al momento y dominan todo el territorio acostumbrado á prestar dócil obediencia á su metrópoli; de suerte que el poder queda á merced del primer ocupante.= Este peligro es real, es positivo; mas está contrabalanceado con la ventaja de que tambien en una capital preponderante se reunen mas medios de resistencia á los enemigos interiores y exteriores del reposo público. (...)”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, 1850, op.cit., p. 23. Asimismo en la edición de 1858, Tomo I, p. 25 y en la de 1865, Tomo I, p. 22.

inconvenientes<sup>231</sup>. *El Clamor*, por su parte, trató de desmentir esta afirmación, expresando que no sólo hacía ya tiempo que dicho concepto se hallaba definido sino que, además, nadie discutía su necesidad para la sociedad. Para los sectores más moderados, el Gobierno central debía encargarse de la gestión de todos los intereses, estatales y locales, considerando a las provincias y municipios como meros ejecutores de sus órdenes sin capacidad decisoria. Por el contrario, los progresistas entendían que debía dejarse una mayor independencia a la administración territorial<sup>232</sup>. De hecho, para este diario, los partidarios del liberalismo doctrinario exageraban la centralización hasta el punto de facilitar que se degenerase en un verdadero despotismo. Aportaba como ejemplo lo ocurrido con la aplicación de las leyes de Ayuntamientos, Diputaciones y Consejos provinciales de 1845. Con ellas, decía, se anulaba a la Administración periférica y se la convertía en una mera dependencia del Gobierno<sup>233</sup>.

---

<sup>231</sup> “Supone nuestro colega, que por no haber sido aun bien definida ninguna de estas palabras, se prestan todas ellas á diversas interpretaciones y dan ocasion á diversas interpretaciones y dan ocasion á eternas controversias. De aqui deduce argumentos que en honor de la verdad nada prueban, nada significan. Para impugnarlos victoriosamente bien poco esfuerzo se necesita, porque nuestro colega ha cometido el error de suponer que se disputa sobre palabras, cuando la cuestion versa en realidad sobre hechos y principios.= Refiriéndose á la centralizacion, dice el periódico ministerial: *Unos la combaten con pasion; otros la defienden con ahinco; pero ni los unos ni los otros se han tomado la pena de definirla. Y eso es tan cierto como que no habrá ningún hombre á quien se le ocurra que la administracion puede escentralizarse hasta el punto de hacer inútil el Gobierno central; como tampoco habrá quien se atreva á sostener que el Gobierno debe hacerlo absolutamente todo de por sí. De modo que los partidarios de las dos escuelas que en administracion se conocen, vienen á ser á un tiempo partidarios y adversarios de la centralizacion. Y todo, ¿por qué? Porque nadie sabe ni ha dicho lo que la centralizacion significa. Para que pudiera discutirse con fruto sobre la centralizacion seria preciso que se señalaran sus límites, y entonces unos podrian decir queremos la centralizacion hasta tal punto y los contrarios la queremos hasta tal otro, á pesar de convenir todos en la necesidad de un poder central y en la inconveniencia de convertir el poder central en un poder absoluto.*”, *El Clamor Público*, periódico del partido liberal, Núm. 2860, jueves 10 de noviembre de 1853.

<sup>232</sup> “(...) Cualquiera sabe que es un concepto político la unidad constitucional, y bajo el punto de vista administrativo el concierto de todos los intereses sociales que viven bajo la proteccion del Estado. Entendida la centralizacion en su sentido genuino, constituye un principio esencial que todos admiten. Donde quiera que exista sociedad civil, Gobierno, autoridad pública, tiene que haber centralizacion. Nadie lo niega. El desacuerdo de las escuelas conocidas nace únicamente de las diferentes opiniones sobre los límites que ha de tener, porque unos piensan que el Gobierno debe encargarse de la administracion de todos los intereses, considerando á los pueblos como menores, cuya tutela le está confiada, y otros sostienen que las funciones de la vida local necesitan egererse con independencia”, *El Clamor Público*, periódico del partido liberal, Núm. 2860, jueves 10 de noviembre de 1853.

<sup>233</sup> “Entre progresistas y moderados á eso se reduce la disputa. Admitida por ambos partidos la centralizacion, cree el primero, que exagerandola como la exagera el segundo, degenera en un verdadero despotismo. En esta parte, los hombres de *El Herald* y sus amigos en nada se diferencian de los partidarios del antiguo régimen. Sin dificultad aceptarían estos su ley de Ayuntamientos, Diputaciones y Consejos Provinciales de 1845. En ella se encuentra la centralizacion, tal cual la entiende el Gobierno del día, minuciosamente definida y con pleno conocimiento trazados los límites que, en concepto de la escuela moderada, le corresponden. (...) Combatimos con toda energía esa *centralizacion* que han introducido entre nosotros los patronos de *El Herald*, porque confiere al Poder y á sus delegados unas facultades en la administracion municipal que la anulan; porque desnaturalizan las afecciones del domicilio; porque se ahoga el espíritu público en su cuna, porque convierte, en fin, á los Ayuntamientos en unas dependencias del Gobierno, haciéndoles á consumirse en medio de una inaccion forzosa.”, *El Clamor Público*, periódico del partido liberal, Núm. 2860, jueves 10 de noviembre de 1853.

En nuestra opinión, esta búsqueda de equilibrio entre descentralización y centralismo a la que nos hemos referido se percibe, claramente, en la intervención del diputado Aguirre durante el debate parlamentario sobre el proyecto de ley para el gobierno de las provincias de 1861. En concreto, afirmaba este procurador que siempre se había presentado a los progresistas como enemigos absolutos de la centralización, y eso no era cierto pues la querían hasta donde fuese necesario para proteger los buenos principios de gobierno. En concreto, decía, la defendían mientras fuera necesaria para sostener la unidad constitucional y administrativa, entendiendo a ambos conceptos como dependientes uno del otro<sup>234</sup>. Esa intencionalidad se verá asimismo en la Unión Liberal y en su normativa para el gobierno de las provincias de 1863, que estudiaremos más adelante.

En conclusión, la doctrina de la época estaba convencida de que para que el país saliese del Antiguo Régimen y se adentrase en un proceso de renovación y desarrollo político, social y económico, era necesario llevar a cabo una reforma de la Administración en la que el Ejecutivo gozase de un poder ilimitado que garantizase los intereses los ciudadanos.

## B. LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA: Ejecución, consulta y contencioso.

### 1. Ejecución y consulta.

El verbo administrar era concebido, según la enciclopedia española de Derecho y Administración, como la actividad destinada a “asegurar la ejecución de las leyes en el interés general o local de los administrados, o dictar medidas útiles al fomento de los objetos que

---

<sup>234</sup> “A nosotros se nos ha presentado siempre como enemigos absolutos de la centralización, lo cual no es exacto. Nosotros queremos la centralización hasta donde es necesario para el sostenimiento de la autoridad, hasta donde es necesario para que se puedan defender los buenos principios de gobierno. Nosotros defendemos pues la unidad, no solo constitucional, sino la unidad administrativa; y defendemos la centralización, consecuencia de la unidad, en todo aquello que es indispensable para sostener esa misma unidad.= No se concibe pues, no se comprende, señores, cómo se quiera la unidad en la administración y no se quiera la centralización; y no se comprende que se quiera dar atribuciones de cierto fuero á cuerpos que no deben ser sino administrativos, y que al mismo tiempo se quiera la centralización en el poder.= Yo creo que la unidad y la centralización son correlativas; que no pueden existir la una sin la otra; debe pues examinarse el proyecto á la sombra de la unidad administrativa, á la vista de la centralización regular, ordinaria, necesaria para el sostenimiento del poder; y no debe examinarse ni estudiando la centralización en aquellos países en que con ella se sostienen instituciones venerandas, ni tampoco en aquellos en que la centralización ha llegado á ser el principio generador, el único principio con el cual ha creído que podía salvarse la sociedad; nosotros debemos examinarlo en los buenos principios administrativos, y sin olvidar en lo mas mínimo nuestras instituciones administrativas (...)”, DSCD, jueves, 7 de febrero de 1861, Núm. 90, p. 1466.

están a cargo de la sociedad”<sup>235</sup>. Esta acción debía ser indivisible y única, y su ejercicio estaba subordinado al principio de unidad<sup>236</sup>.

En base a este principio, la doctrina distinguía dentro de la actividad administrativa diferentes tipos de funciones: activa y deliberante o consultiva<sup>237</sup>. Esto es, el consejo, la ejecución y la decisión debían estar separadas y ser independientes entre sí<sup>238</sup>. La distribución de estas facultades se realizaba de acuerdo con la siguiente máxima: “(...) [p]ara deliberar, como para juzgar, son buenos los muchos; para ejecutar, uno solo”. De esta forma, sostenía Oliván, cuando las atribuciones eran desempeñadas por un agente único la Administración era esencialmente activa; cuando a dicho sujeto se le daban consejos era deliberante; y cuando se tomaba una decisión basada en derecho actuaba como contenciosa<sup>239</sup>. En este sentido, como afirmaba Colmeiro, toda organización administrativa se integraba por dos series paralelas de agentes y órganos consultivos. Los primeros, serían los únicos dispensadores de la acción, mientras que los segundos, se instituirían para ilustrar y preparar la solución de las cuestiones administrativas más difíciles e importantes<sup>240</sup>.

---

<sup>235</sup> ARRAZOLA, LORENZO, *Enciclopedia Española de Derecho y Administración...* op.cit., p. 541. En los mismos términos, GARCÍA MADARIA, JOSE M<sup>a</sup>, *El pensamiento administrativo de P. Sainz de Andino...* op. cit., p. 296.

<sup>236</sup> “(...) la acción administrativa es indivisible y única, y (...) solamente podrá admitir división cuando se deposita para su ejercicio en los jefes, agentes subalternos y corporaciones a quienes para mayor facilidad se confía. El ejercicio, pues, de las funciones que constituyen la acción administrativa debe estar enteramente subordinado al gran principio de unidad que es su cualidad preeminente, reclamada por el orden que la ciencia enseña y que el interés general requiere. Cualesquiera, pues, que sean las divisiones y subdivisiones que esta acción pueda recibir, debe tenerse entendido que solo nacen de la idea de la mayor conveniencia y facilidad en el ejercicio de unas funciones cuyo conjunto constituye un todo uniforme y homogéneo.”, GARCÍA MADARIA, JOSE M<sup>a</sup>, *El pensamiento administrativo de P. Sainz de Andino...* op. cit., p. 288.

<sup>237</sup> “La administración activa puede ser algunas veces consultiva ó deliberante, y esto hace distinguir sus actos atendida la forma que los realiza. Es simplemente activa, cuando obra sin necesidad de consejo ó previa deliberación; y se llama consultiva ó deliberante, cuando la ley ó gravedad de los casos requiere que á la acción preceda la consulta de un cuerpo establecido cerca de las autoridades administrativas para que ilustren su opinión. De aquí que se haya dicho que en la administración se ven tres diferentes caracteres, á saber: acción, deliberación y juicio; y aunque su poder es uno solo, cualquiera que sea la forma en que se presenta, varía en su ejercicio según la distinta naturaleza de sus actos. La acción está depositada en agentes únicos ó en autoridades unipersonales (...); para el consejo ó facultad deliberante hay establecidos cuerpos ó juntas consultivas que ilustran con sus consejos la opinión de las autoridades que ejecutan; y por fin, el juicio se halla encomendado á tribunales dentro del orden administrativo (...)”, DÍAZ ÚFANO Y NEGRILLO, JOSÉ, *Tratado teórico-práctico de materias contencioso-administrativas ...*, op. cit., pp. 7-8.

<sup>238</sup> DÍAZ ÚFANO Y NEGRILLO, JOSÉ, *Tratado teórico-práctico de materias contencioso-administrativas ...*, op. cit., p. 74.

<sup>239</sup> “(...) Donde quiera que las corporaciones sean llamadas á ejecutar bien puede asegurarse, ó que corre el periodo febril de los ensayos demagógicos, ó que la sociedad está tan atrasada, que no ha aprendido el hombre público á respetarse á sí propio, ni aspira el hombre privado á mostrar un carácter digno de ser puesto en evidencia, que se desconocen los verdaderos progresos de la época, y en fin que no se entiende la administración.”, OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública ...*, op. cit., pp. 66-67.

<sup>240</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, 1850, op. cit., pp. 172-173.

En términos muy parecidos se expresaban Bordiu y Gil para quienes el Poder Ejecutivo se dividía en acción y deliberación. Ambas facultades debían formar parte del mismo para evitar entorpecimientos y asegurar que la ejecución de las leyes fuese expedita y acertada<sup>241</sup>. En consecuencia, de acuerdo con los indicados autores, la aplicación de las normas debía estar concentrada en una sola mano, mientras que la deliberación requería una asamblea que otorgara a sus dictámenes acierto, si bien no era necesaria ni conveniente, afirmaban, cuando se trataba de ejecutar lo acordado<sup>242</sup>.

Las Corporaciones colegiadas no tenían capacidad para ejecutar porque carecían de agilidad, siendo irresolutas, desiguales, lentas en su marcha, y “poco temerosas de la responsabilidad”. Por el contrario cuando la autoridad residía en un solo sujeto, se evitaban los mencionados inconvenientes. Al recaer sobre él todas las miradas y estar en juego su reputación, actuaría con el máximo celo y vigor<sup>243</sup>. Los órganos colegiados, empero, intervenían en las situaciones más complejas<sup>244</sup>. En estos casos, si el funcionario no tuviese a quién pedir consejo quedaría comprometido el buen servicio al proceder con timidez o demasiada precipitación. No obstante, no estaría obligado a seguir el asesoramiento de la Institución consultiva pues, de ser así, no sería responsable de su decisión<sup>245</sup>.

De acuerdo con esta línea de pensamiento, la autoridad superior de la provincia era nombrada por el Gobierno porque debía ser de su total confianza. Estamos ante una condición infranqueable dado que, según razonaban Bordiu y Gil, “(...) mal podría este activar la

---

<sup>241</sup> “Aunque el ejercicio del poder ejecutivo consista esencialmente en la acción, no debe, sin embargo, tomarse esta palabra en sentido tan rigoroso que excluya toda deliberación por parte del gobierno. Para que sea expedita y acertada la ejecución de las leyes, exige explicaciones y á veces minuciosas aclaraciones, que si bien no pueden ser comprendidas en el texto mismo, no eximen empero á la administracion suprema de la necesidad de darlas por medio de reales órdenes ó reglamentos, los cuales son tambien indispensables para fijar el orden especial de la administracion. De otro modo quedaria casi siempre entorpecida la acción, y burlado por consiguiente el atributo esencial del gobierno. (...)”, BORDIU Y GÓNGORA, CRISTOBAL, y GIL Y ZÁRATE, ANTONIO, *Cuestiones políticas y administrativas...*, op. cit., pp. 13-14.

<sup>242</sup> BORDIU Y GÓNGORA, CRISTOBAL, y GIL Y ZÁRATE, ANTONIO, *Cuestiones políticas y administrativas...*, op. cit. p. 6.

<sup>243</sup> OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública ...*, op. cit., pp. 66-67.

<sup>244</sup> “El poder administrativo ejercer además actos de administracion *activa*, á diferencia de los actos de administracion puramente *consultiva ó deliberante*. Los primeros tienen por objeto ejecutar: los segundos ilustrar tan solo á las autoridades encargadas de la ejecución.= No obstante que el ministerio principal del poder administrativo es ejecutar y no discutir, casos se ofrecen áridos, ó negocios de tal entidad, ó tan enlazados con la vida local á cuyos minuciosos pormenores no puede descender la administracion, que la ley ha querido sábiamente no encomendar su resolución, *sin una deliberacion prévia*, á una autoridad sola. De ahí nace que la administracion central, lo mismo que cada autoridad á ella subordinada, aparezca siempre asistida de un *consejo ó cuerpo puramente consultivo* que, sin debilitar su acción ni servir de escudo á su responsabilidad, ilustran al poder con sus conocimientos facultativos ó locales, es decir, con un saber especial que en vano se buscaría fuera de aquel recinto.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, 1850, op.cit., p. 45.

<sup>245</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, 1850, op.cit., p. 68.

ejecucion de las leyes de interés público si hubiera de valerse de instrumentos que ni conoce ni aprecia.”<sup>246</sup>. A su lado, decía Oliván, encontramos una Corporación similar al Consejo de Estado<sup>247</sup>, encargada de evacuar las consultas e informes que el gobernador civil les solicitase para formar o fortalecer su opinión, ya porque lo prescribiese la ley, ya porque lo requiriese voluntariamente por tener dudas o encontrarse ante un asunto complejo<sup>248</sup>.

Sobre ese modelo se construiría nuestra Administración territorial. Como describe García de Enterría, a imitación del sistema napoleónico, al frente de las provincias se situó a los gobernadores, que actuarían en los municipios a través de los alcaldes, sus subordinados y último escalón de la jerarquía<sup>249</sup>. Junto a ellos, y para ejercer la acción deliberativa, las Diputaciones y Consejos provinciales, y los Ayuntamientos. La condición de colegialidad era una característica de las instancias consultivas. Con esta medida se conseguía ponderar todos los aspectos de cada problema desde la perspectiva singular que pudiese aportar cada uno de los miembros del colegio, esto es, se buscaba el análisis y discusión de diferentes puntos de vista<sup>250</sup>.

La indicada influencia francófila deviene en incuestionable al analizar la obra de Bonnin. De acuerdo con este autor, la acción administrativa puede dividirse en indirecta, deliberación, y directa, componiéndose la organización administrativa de dos principios esenciales: el “consejo” y la “magistratura”<sup>251</sup>. Los primeros servían, en su concepto, para templar la acción

<sup>246</sup> BORDIU Y GÓNGORA, CRISTOBAL, y GIL Y ZÁRATE, ANTONIO, *Cuestiones políticas y administrativas...*, op. cit. p. 20.

<sup>247</sup> Sobre los orígenes de este órgano, *vid.* BARRIOS PINTADO, FELICIANO, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944; CORDERO TORRES, JOSÉ M<sup>a</sup>, *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944; CORONAS GONZÁLEZ, SANTOS M<sup>a</sup>, “La crisis del Antiguo Régimen consultivo en la España constitucional” en *Revista de Estudios políticos*, Núm. 57, 1987, pp. 177-190; GÓMEZ RIVERO, RICARDO, *El Primer Consejo de Estado Constitucional, 1812-1814*, Civitas, Madrid, 2012 y *Consejo de Estado y Regencia del Reino (1812-1814)*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2013; JORDANA DE POZAS, LUIS, *El Consejo de Estado español y las influencias francesas a lo largo de su evolución*, Consejo de Estado, Madrid, 1953; MARTÍN OVIEDO, JOSÉ M<sup>a</sup> *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-1812)*, Madrid, 2012.

<sup>248</sup> OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública ...*, op. cit., p. 83.

<sup>249</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *La Administración española ...*, op. cit., p. 41.

<sup>250</sup> Así lo entendía, Alejandro Oliván, que, en concreto, afirmaba lo siguiente: “(...) Para discurrir en ocasiones tales, deliberar, y dar consejo, convienen las corporaciones, aunque no numerosas; y no porque siempre se fijen en lo mejor prevaleciendo el dictámen mas acertado, sino porque en la discusión rara vez dejan de presentarse con mas ó menos lucidez, consideraciones capaces de ilustrar la conciencia del que ha impartido el auxilio intelectual. (...)”, OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública ...*, op. cit., p. 68.

<sup>251</sup> “En administracion la accion es indirecta ó directa, porque la autoridad ejecutiva se divide en deliberacion y accion, como los cuerpos que procuran la ejecucion de las leyes; es decir, como la asamblea de ciudadanos á que corresponde la deliberacion y los magistrados que ejercen la ejecucion. Así la organizacion administrativa se divide en dos principios esenciales, *el consejo y la magistratura*, lo que le da dos caracteres bien distintos, el de censura y el de administracion. No deben confundirse al individuo del consejo con el magistrado, aunque ambos mandatarios de los ciudadanos, porque el primero es representante de la localidad ó poblacion y el segundo funcionario público. Decir que uno y otro son mandatarios de los que los eligen, no es mas que recordar

de la Administración en lo que pudiera tener de violenta o arbitraria, dando una garantía legal a los ciudadanos en el ejercicio de la autoridad<sup>252</sup>. La ley estaría encargada de señalar los casos en los que debían intervenir los indicados entes colectivos. En estos supuestos, los agentes administrativos estarían obligados a oír el dictamen de aquéllos pero de ninguna forma les sería vinculante<sup>253</sup>.

## 2. La Jurisdicción contencioso-administrativa.

### a. Carácter y naturaleza.

#### a') Administración gubernativa y contenciosa.

Más arriba hemos tenido ocasión de señalar cómo el Poder Ejecutivo comprendía tanto la ejecución de la ley, como la resolución de las reclamaciones que se derivaban de la misma. De esta manera, se distinguía, dentro de la Administración, dos tipos de facultades: la gubernativa y la contenciosa. En las primeras ejercía una autoridad discrecional que, sin más límites que la prudencia y la ciencia de gobernar, no podía ser combatida ni interrumpida en su marcha. En las segundas, desarrollaba una actividad jurisdiccional o de “imperio mixto”, resolviendo sobre los derechos lastimados por su propia acción<sup>254</sup>. En concreto, se definía a ésta última como:

---

una de las verdades políticas que solo el despotismo puede desconocer, la soberanía, que en este caso se ejerce por una porción de la sociedad, parte integrante de la nación.”, BONNIN, C.J.B, *Compendio de los principios de la administración*, op. cit., p. 66.

<sup>252</sup> BONNIN, C.J.B, *Compendio de los principios de la administración*, op. cit., p. 67.

<sup>253</sup>“La ley señala cuando deben los agentes administrativos oír el dictamen previo de estas corporaciones, en cuyos casos es tan necesario consultarlas antes de adoptar cualquiera resolución, que las autoridades cometerían un exceso de poder, si no les pidiesen consejo: en los demás casos es arbitrario oír, ó no, su parecer.= Pero es regla constante que el dictamen de los consejos administrativos no es obligatorio para las autoridades, ni el seguirlo ó apartarse de él agrava ni atenúa su responsabilidad. Las atribuciones de los consejos son, como su nombre lo indica, puramente consultivas: los actos ejecutorios emanan de todos los agentes subordinados al Rey en quien reside la plenitud del poder ejecutivo. Quebrantada la unidad, roto un solo eslabon de esta cadena, ni hay movimiento libre, ni acción fuerte, ni poder independiente, ni sería posible responsabilidad alguna.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, 1850, op.cit., p. 173. De la misma forma, en la edición de 1858, Tomo I, p. 180.

<sup>254</sup> “Aunque las funciones que desempeña la administración son siempre salvadoras de la sociedad, porque todas van encaminadas á proporcionar el bien público, se diferencian, sin embargo, según las necesidades á que provee; pues unas veces exigen estas que solo procure por los intereses generales y colectivos, prescindiendo completamente de los derechos individuales, y otras veces está obligada á respetarlos, dándole todas las garantías necesarias para su defensa.= En el primer caso se realiza lo que se llama administración activa, cuyos actos son siempre imperativos, ejerciendo una autoridad discrecional que no puede ser combatida ni interrumpida en su marcha, porque esto crearía gravísimos inconvenientes á los servicios públicos; ni puede tener más límite que el que la prudencia y la ciencia de gobernar aconsejan, ó la responsabilidad que en general contraen los agentes de la administración. En el segundo caso, toma la administración el nombre de contenciosa, y en vez de actos de mando, ejerce otros de jurisdicción, viéndose precisada á oír y resolver sobre los derechos que se creen lastimados por los actos de su autoridad.= Resulta de aquí que administrar no solamente es gobernar, no solo es ejecutar la ley desenvolviendo los principios que establece, sino que consiste también en examinar sus actos y

“(…) la potestad que reside en la administracion, ó en los funcionarios ó cuerpos que representan esta parte del poder ejecutivo, para asegurar la aplicacion de las leyes de interes general ó local de los administrados, por medio de reglamentos y otras disposiciones análogas; para cuidar de las personas y propiedades en relacion con el Estado, y para conocer y sentenciar en forma de juicio los asuntos contencioso-administrativos, esto es, las reclamaciones ú oposiciones de los que se creyeren perjudicados por la administracion en sus derechos adquiridos. (...)”<sup>255</sup>.

En términos parecidos lo hacía Gallostra y Frau, para quien lo contencioso-administrativo no era más que la propia Administración deteniéndose a examinar y juzgar sus propios actos cuando éstos dañaban derechos o intereses legítimos. Esta facultad era imprescindible puesto que, debiendo ser la actividad administrativa rápida e irreflexiva, era totalmente posible que se cometiesen errores<sup>256</sup>. En este sentido debía dársele la oportunidad de realizar un examen

---

resolver en juicio sobre las reclamaciones que hace nacer.”, DÍAZ ÚFANO Y NEGRILLO, JOSÉ, *Tratado teórico-práctico de materias contencioso-administrativas...*, op. cit., p. 7. En el mismo sentido García Góyena y Aguirre decían: “El poder ejecutivo ó administrativo se distingue en voluntario y contencioso. El primero se ejerce por actos de mando, ya espidiendo reglamentos para la ejecucion de las leyes, y en tal caso se le da el nombre reglamentario, ya dictando providencias en virtud de su potestad discrecional, y obrando en la ejecucion y aplicacion de las leyes ó reglamentos que dictó, y en tal caso se le da el nombre de poder administrativo activo. El poder administrativo contencioso tiene por objeto decidir en forma de juicio las reclamaciones que provoque la ejecucion de las leyes. Así pues, el poder administrativo voluntario consiste en actos de puro mando, de mero imperio: el segundo ejerce actos de imperio misto, al que va unida lo que se llama propiamente jurisdiccion. Llámense tambien los primeros actos, actos de administracion pura y graciosa porque no hay distancia de parte; y asimismo de administracion activa, á diferencia de los actos de administracion consultiva y deliberante que tienen por objeto ilustrar á las autoridades encargadas de aquellos actos. (...)”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., p. 14. También realiza esta distinción Fermín Abella: “(...) objetos que el ejercicio del Poder ejecutivo abarca. De una parte le corresponde velar por la conservacion del concierto social, ya dirimiendo con arreglo á las fórmulas establecidas las cuestiones entre los ciudadanos, ya aplicando las sanciones de la ley á los que realizan ataques contra la sociedad; y de otra satisfacer las necesidades públicas, promover el bien general. El especial carácter de cada una de estas dos funciones determina diferencias evidentes en el modo de ejercerlas y tambien en la clase y naturaleza de los órganos llamados á su desempeño. Una exige como garantía de imparcialidad la fijacion de un procedimiento inflexible y solemne para el esclarecimiento de la verdad, la independencia, y por lo tanto, la inamovilidad de los encargados de desempeñarla: la otra demanda unidad y rapidez en el obrar, que no se compadecen con la necesidad de ajustar su conducta á trámites preestablecidos, y requiere una organizacion del personal que jamás entorpezca la trasmision y práctica de las resoluciones superiores; condicion que supone la facultad en éstas de separar al inferior. Miéntras que el ejercicio de la primera es imposible sin la existencia de un hecho, la segunda tiende por punto general á producir hechos con sus medidas; y aunque ambas tienen por comun objetivo el bien general, en un caso se logra asegurar su derecho á cada ciudadano, al paso que en otro los individuos obtienen los medios de realizar su particular provecho por consecuencia de la gestion encaminada á producir el público bienestar.= Claro es que en uno y otro no se trata más que de aplicar la ley; pero aún prescindiendo de las diferencias ántes señaladas, esa aplicacion se efectúa de modo distinto; porque, ó es el resultado de un *juicio*, es decir, de una comparacion entre el *hecho* y el *derecho*, que termina por una decision llamada sentencia, irrevocable por el que la pronuncia; ó sin prévia discusion, y aún anticipándose al hecho y sólo mediante la reunion de datos denominada *expediente*, dictase la órden, decreto, providencia ó acuerdo que le pone, y es por punto general y dentro de no muy marcados limites revocable por quien la dicte” ABELLA, FERMÍN, *Manual teórico-práctico de lo Contencioso-Administrativo y del procedimiento especial en los asuntos de Hacienda*, Madrid, 1882, pp. 28-29.

<sup>255</sup> BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE, *Suplemento al diccionario razonado...*, op. cit., Voz “Jurisdiccion administrativa”, p. 466.

<sup>256</sup> Ponía Posada Herrera el ejemplo de los contratos que pudieran celebrarse entre la Administración pública y los ciudadanos, sentando que estos casos eran una clara muestra de la necesidad de dejar libre y expedita a ésta la posibilidad de resolver las dudas y conflictos que pudieran surgir de los mismos: “Si de las relaciones constantes y necesarias (...) se viene á otras voluntarias y convencionales que los ciudadanos puedan tener con

más reposado, en el que interviniesen los particulares ofendidos y se dictase una decisión por funcionarios distintos de los que motivaron la queja<sup>257</sup>.

De acuerdo con estas definiciones, la doctrina distinguía dos tipos de jurisdicción administrativa: la contenciosa, que gozaba de las formalidades de un juicio y se resolvía por medio de decisiones sobre cuestiones contenciosas, y la graciosa o voluntaria, donde, sin

---

el Estado, como la contratación de servicios públicos en tiempo de paz y de guerra, salta más á la vista, no solamente la competencia de la Administración, para resolver por sí mismas las dudas que en el curso de la realización de los contratos se susciten (puesto que á su jurisdicción se han sometido las partes contratantes), sino la conveniencia y la justicia de que, en el caso de no conformarse estas con su fallo, les ofrezca las garantías de acierto, que se fundan en la publicidad y en la libre discusión (...)= Cuando por estas consideraciones se haya formado clara idea del carácter, de la necesidad y conveniencia, como de la materia y fines de la jurisdicción contencioso-administrativa, fácilmente se comprenderá la razón de no poderse delegar á Tribunales especiales independientes. El poder ejecutivo ha de ser uno, como lo es el judicial, y debe de interpretar y aplicar las leyes con igualdad en todos los grados de su acción; pero siempre con libertad, porque siempre es responsable. (...)”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, “Prólogo”..., op.cit., pp. XVII-XVIII. En términos parecidos lo explicaba Joaquín Abella: “La índole propia, el carácter distintivo de la Administración es la *actividad*. Encargada de proveer al bien común, no cumpliría con este último deber si descuidase la satisfacción de las necesidades actuales, y no se ocupara de prever las futuras, y en preparar su remedio, removiendo obstáculos, allanando dificultades, dictando y haciendo ejecutar incesantemente providencias y resoluciones. Pero por lo mismo que esto requiere gran rapidez, puede bien ocurrir que se cometan errores, y cuando éstos afectan al derecho particular, es justo que se oigan y atiendan sus reclamaciones, que se le proporcionen medios adecuados para hacerlas valer, y, por último, que la autoridad que ha de resolverlas reúna condiciones de ilustración, imparcialidad y rectitud; porque el Estado y la Administración, que le representa, aunque deben disfrutar en la gestión de los intereses públicos una gran amplitud de acción, están, como todo lo que forma la organización social, destinados á facilitar el desenvolvimiento individual, respetando las condiciones de su desarrollo que se resumen y compendian en el derecho de casa asociado, salvo los casos previamente señalados por las leyes en que el bien particular ha de ceder ante el beneficio general. Ha sido por lo tanto preciso buscar un medio adecuado para dar cumplida satisfacción y proporcionar la debida defensa á los particulares agraviados por los *actos administrativos* (...)”, ABELLA, FERMÍN, *Manual teórico-práctico de lo Contencioso-Administrativo...*, op. cit., pp. 56-57.

<sup>257</sup> “(...) ¿qué es en suma lo contencioso-administrativo? Lo contencioso-administrativo no es más que la administración misma, deteniéndose a examinar y juzgar sus propios actos, en cuanto puedan haber herido derechos ó intereses legítimos, por ella creados ó amparados. Y como desde el momento en que la Administración existe con sus condiciones naturales é indispensables de actividad, de decisión y de perentoriedad en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas, acontece, y no puede ménos de acontecer, que esta acción rápida y necesariamente irreflexiva, cuando ha de ocuparse sólo del éxito en un momento dado, lastime derechos ó intereses de un tercero, resulta evidente la necesidad de un segundo exámen de ciertos actos administrativos, con un procedimiento más reposado, con una intervención ó defensa de los particulares ofendidos y una decisión dictada por funcionarios distintos de los que motivaron la queja, determinándose así la materia, el procedimiento, el tribunal y los fallos ó sentencias de lo contencioso-administrativo.”, GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Lo contencioso-administrativo...*, op. cit., pp. 5-6. En el mismo sentido se expresaba Colmeiro, según el cual debía considerarse a la justicia administrativa como una prerrogativa de la Corona, pues la potestad de hacer ejecutar las leyes residía en ella, de forma que, si se admitiese que un agente externo juzgase sus actos, se estaría admitiendo la existencia de un ente superior al rey, menoscabando su autoridad y atentando contra la independencia del Poder Ejecutivo. Transcribimos sus palabras: “La justicia administrativa es una prerrogativa de la Corona, un verdadero atributo de la soberanía. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey; y como admitir un superior que juzgase sus actos ó los de sus agentes equivaldría á menoscabar la autoridad real atentando á la independencia del poder ejecutivo, es consecuencia directa y necesaria que la acción tenga en la jurisdicción su complemento.= (...) Si la administración careciese de potestad para explicar sus actos, decidir las reclamaciones que suscitaren sus providencias, resolver las dudas y dificultades relativas á su ejecución; si no pudiese remover los obstáculos que opusiesen á su marcha un interés legítimo ó el derecho de un tercero, tampoco tendría libertad de acción; y sin ella, ni en el orden político, ni en el orden moral puede exigirse responsabilidad alguna”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, Madrid, 1858, pp. 295-296.

sujetarse a fórmulas procesales, resolvía peticiones o reclamaciones reformando el acto impugnado, conservándolo, destruyéndolo o reemplazándolo<sup>258</sup>. A diferencia de la primera, donde la Administración instruía, juzgaba y decidía para armonizar el interés general con el particular, la segunda<sup>259</sup> se ejercía a través de actos administrativos generales o particulares, apreciando los hechos y no el derecho y, por tanto, sus decisiones eran libres y discrecionales<sup>260</sup>.

En base a esta distinción, se fijaron reglas para deslindar una y otra actividad. En este sentido, para Oliván correspondía a la Administración pura o activa aquéllos supuestos que presentaban un carácter más de mando que de jurisdicción, y, a la inversa, los casos que

---

<sup>258</sup> “La administracion ejerce la jurisdiccion voluntaria, sin sujetarse á forma alguna de juicio, en virtud de simple peticion que se le presenta, reformando el acto atacado, conservándole, destruyéndole ó reemplazándole con otro, teniendo el reclamante que conformarse con su decision, y pudiendo el funcionario administrativo proceder por via de disposicion general y reglamentaria, facultad que niega el derecho á los jueces. Mas la jurisdiccion contenciosa se ejerce por la administracion sin poder decidir discrecionalmente, sino teniendo que atenerse á los derechos invocados cuando se halla fundada su existencia, y guardando las fórmulas de un procedimiento, sin la facultad de obrar por via de disposicion general y reglamentaria, pero ejerciendo verdadera jurisdiccion y dando en su consecuencia decisiones que tienen la forma y los efectos de un juicio.”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., pp. 580-581.

<sup>259</sup> “(...) Calificase tambien la jurisdiccion voluntaria de *discrecional* en cuanto que sus actos de mando no se hallan trazados por la ley, sino que dimanen de su potestad discrecional la cual ejerce bajo su responsabilidad en vista de la utilidad y conveniencia públicas, para la ejecucion de las leyes. Finalmente, llámase tambien *pura y graciosa* en cuanto que se ejerce sin que intervenga instancia ni reclamacion de parte, por actos de *puro mando*”, BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE, *Suplemento al diccionario razonado...*, op. cit., Voz “Jurisdiccion administrativa”, p. 467.

<sup>260</sup> “La jurisdiccion administrativa se divide en contenciosa y en graciosa ó voluntaria. La contenciosa, que es á la que se dá propiamente el nombre de jurisdiccion, es el derecho ó potestad que el órden administrativo tiene para conocer y sentenciar con las formalidades de un juicio los asuntos contenciosos administrativos, esto es, las reclamaciones u oposiciones de los que se creen perjudicados en sus derechos por los actos de la administracion.= La jurisdiccion voluntaria ó graciosa es la que se ejerce por reclamacion de uno ó varios particulares, sin controversia ni figura de juicio, para atacar los actos emanantes del poder discrecional de la administracion y que hieren, no los derechos, sino los intereses de los reclamantes. Esta potestad es una parte esencial de la administracion activa, pero no es precisamente la accion misma que tiene por objeto reparar el perjuicio que se ocasionó a los intereses particulares por el impulso dado al interes general, y ni aun le conceden muchos autores el carácter de jurisdiccion, porque tales decisiones no aprecian el *derecho* sino el *hecho*, y por tanto, son libres, discrecionales y pueden ser actos de mando”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit. p. 577-578. En términos parecidos lo expresaban, Juan María Biec y José Vicente Caravantes: “(...) la jurisdiccion administrativa se divide en jurisdiccion voluntaria, y en jurisdiccion contenciosa. La primera se ejerce por actos de mando generales ó particulares, ya sea que este espidan órdenes y reglamentos, ya se haga la aplicacion de las leyes y de los reglamentos. La segunda se ejerce por medio de decisiones en forma de juicio, oyendo las reclamaciones de las partes y dirimiendo intereses opuestos que son el público y el privado. Por la primera se ejercen actos de mero imperio, por la segunda de imperio misto, que es al que va unida lo que se llama propiamente jurisdiccion. Por la primera la administracion obra para ilustrarse y para determinar la que juzga mas conforme con los intereses generales, ya sea por medio de órdenes y reglamentos que no se refieren directamente á los individuos, ya por actos que tienen siempre por objeto aplicar el interes general á casos especiales en oposicion con una accion individual. Por la segunda instruye, juzga y decide para armonizar el interes general con el derecho de cada uno, sin herir este derecho, ó para sacrificar el derecho privado al público, si hay una indispensable necesidad de ello. (...)”, BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE, *Suplemento al diccionario razonado...*, Voz “Jurisdiccion administrativa”, p. 466.

gozaban de una naturaleza mayormente litigiosa, debían atribuirse a la contenciosa<sup>261</sup>. Por su parte, Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre establecían una serie de premisas necesarias para que actuara la justicia contencioso-administrativa. En primer lugar, se requería que la oposición entre el interés particular y el público encontrase su fundamento en un acto o providencia administrativa<sup>262</sup>. Además, se requería la violación de un derecho preexistente que versase sobre este tipo de materia<sup>263</sup>. A lo que se añadía la circunstancia de que la acción que había dado lugar a la reclamación se sostuviese por parte de la autoridad pública, es decir, que encontrase fundada su actuación hasta el punto de resistirse a reparar el agravio<sup>264</sup>. En este sentido, cuando el agente público que causó el daño reformaba el acto ó providencia que lo motivó en la vía administrativa y, mientras no se declarase injusto y precipitado el procedimiento que generó la reclamación, no era posible acudir a la vía contenciosa<sup>265</sup>. Tampoco cabía este tipo de recursos contra los denominados “actos de puro mando”. Estos son los que provienen del poder arbitrario o discrecional de la Administración como, entre otros, los reglamentos que prescribían medidas de policía<sup>266</sup> o el deslinde de

---

<sup>261</sup> OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública* ..., op. cit., pp. 117-118.

<sup>262</sup> Que, a su vez, requería, para ser considerado como tal, que fuese definitivo y proviniese de autoridades administrativas encargadas expresamente por las leyes de la ejecución de todas las disposiciones de interés común. En concreto, afirmaban: “(...) Para que se entienda que un acto ó providencia tiene el carácter de administrativa, se requiere: 1.º que provenga de disposiciones, ya sean de orden ó de ejecución, de las autoridades administrativas encargadas expresamente por las leyes de la ejecución de todas la de interes comun, y de actos de corporacion administrativa que esté investida por la ley para acordar y ejecutar por si funciones especiales que por la misma se le cometen; 2.º que el acto ó providencia sea definitiva; porque segun ha dicho el consejo real, los actos ó providencias que ocasionan dudas ó reclamaciones que exigen nueva decision de autoridad, no son actos perfectos, y en su consecuencia no justifican el procedimiento contencioso. Asi pues, para el efecto de dar lugar á lo contencioso administrativo, solo se considera providencia administrativa la que se da por autoridad de este orden con arreglo á sus atribuciones, cuando dicha providencia menoscabe un derecho preexistente y se sostenga la misma por la administracion: decisiones del consejo real de 20 de junio y 5 de octubre de 1849, y sentencias de 31 de enero, 12 de junio y 15 de octubre de 1849.”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., p. 578.

<sup>263</sup> “Para que haya lugar al ejercicio de la jurisdiccion contenciosa administrativa es necesario: 1º que dé motivo á la oposicion entre el interes particular y el público un acto ó providencia administrativa; 2º que dicha reclamacion se funde en un derecho violado por aquel acto y preexistente al mismo; 3º que verse sobre materia administrativa este derecho. (...)”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., p. 578.

<sup>264</sup> “(...) es indispensable para determinar aquella competencia y dar lugar á un procedimiento contencioso-administrativo, que preceda un acto de la administracion, esto es, de la administracion activa; que este acto se sostenga, que dicha administracion crea competentemente justificada su resistencia á reparar el supuesto agravio, y por consecuencia se resuelva á litigar con el particular, llevando á la decision judicial la contienda que ha nacido de la colision entre ella y el individuo que la reclama. (...)”, ARRAZOLA, LORENZO, *Enciclopedia Española de Derecho y Administracion* ..., op. cit., Voz “Administracion Publica”, p. 542.

<sup>265</sup> GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., p. 578.

<sup>266</sup> “De este principio se deduce desde luego una consecuencia muy importante y de sobrada aplicacion y es, que todas las materias que versan acerca de puntos constitucionales ó de leyes orgánicas, no pueden creerse comprendidas dentro del círculo de lo contencioso administrativo: asi cuando se trata de aplicar las leyes políticas del pais, como la de elecciones ó las de interés general, como fijar los límites del territorio de un ayuntamiento ó de una provincia, no podrá nunca entablarse demanda por los individuos particulares ni considerarse esto como materia contencioso-administrativa. Tampoco se puede decir que pertenecen á las

poblaciones<sup>267</sup>. Esta restricción se basaba en el hecho de que los citados actos no creaban ni modificaban derechos, limitándose al arreglo del servicio público<sup>268</sup>. Por esta razón debían conservar su carácter discrecional y darse a la Administración absoluta libertad para aplicarlas<sup>269</sup>. En el mismo caso debían situarse los actos de tutela o de inspección y vigilancia que las autoridades superiores ejercían sobre las inferiores, dado que estas se fundaban en la protección de los intereses colectivos de las localidades<sup>270</sup>. Vemos, por tanto, como de forma análoga a lo que ocurre en Francia, desde el primer momento, “discrecional” se opone a

---

materias contencioso-administrativas, todas aquellas resoluciones que toma la autoridad dentro del círculo de sus atribuciones, ya en materia de orden público para mayor seguridad del Estado, ya respecto de los intereses colectivos de la industria, agricultura y comercio. Estas cuestiones son mas bien de imperio que de jurisdicción, y todos los asuntos que pertenecen al imperio de las autoridades administrativas, no deben considerarse como contenciosas. Tenemos, pues, tres grandes principios que separan una porción de cuestiones de lo contencioso administrativo, de los cuales se deduce que para distinguirlos debe atenderse: 1º á la naturaleza de la ley que se ha de aplicar: 2º á la naturaleza de la resolución administrativa que se haya dado: 3º á la naturaleza de los derechos que se reclaman.= Un ejemplo hará que se comprenda mejor lo que hemos dicho sobre este punto. Supongamos que el gobierno trata de hacer un camino real, cuya dirección no es provechosa á un particular porque atraviesa lejos de su heredad, ó á un ayuntamiento porque le convendría mejor que llevase otro rumbo. ¿Podrá el ayuntamiento y el particular entablar sobre esto una contención administrativa? Sin duda alguna que no. Podrán sí suplicar á la autoridad ó al gobierno que varíe aquella dirección, fundándose en principios de utilidad pública y conveniencia, pero de ningún modo entablar recurso judicial de especie alguna. No se crea que con estos principios están vencidas todas las dificultades, pues aunque son de aplicación bastante general, todavía habrá casos muy oscuros y que no se podrán resolver por ellos. (...)”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., pp. 101-103. Años después, en 1882, ratificaba esta idea en la carta que enviaba a José Gallostra y Frau que serviría de prólogo a la obra de éste. En este sentido, resultan especialmente interesantes los ejemplos utilizados por éste para ilustrar su pensamiento: “Si un reglamento, v.gr., de policía de tránsito, se sujetara en juicio contradictorio á todas las contestaciones que pudieran suscitarle, ¿cuándo llegaría á tener efecto? Si acordada por el Gobierno la dirección que ha de llevar una carretera se permitiese á los particulares pedir en juicio contencioso que se corrigiesen los planos y se variase en este ó en el otro rumbo la línea que el camino debía seguir, ¿se comprende que tendrían alguna vez término tantas y tan variadas y contradictorias reclamaciones como necesariamente se elevarían? Por eso en tales casos y otros análogos, siempre que el Gobierno provee á las necesidades públicas por medio de reglamentos administrativos, ó bien cuando toma medidas de observancia general en favor de los intereses cuya guarda y custodia le están encomendados, no pueden atacarse sus disposiciones ante la Administración contenciosa”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, “De lo Contencioso-Administrativo”... op.cit., p. 262.

<sup>267</sup> “*Deslindes*.— Las cuestiones sobre límites de los pueblos que envuelven la de jurisdicción de este ó aquel Ayuntamiento en un terreno dado, pertenecen privativamente á la administración activa, única autoridad que en uso de su potestad discrecional, las puede decidir con acierto [Real decreto de 9 de noviembre de 1832], porque creada exclusivamente la jurisdicción municipal para el buen gobierno de los pueblos, no es posible examinar y resolver tales cuestiones sino bajo el aspecto de la conveniencia, cuya apreciación variable como las circunstancias de que depende, no es susceptible de la irrevocabilidad de las ejecutorias, y por tanto no pueden ser materia de un litigio propiamente dicho, no pasar por lo mismo en ningún caso á ser contenciosas [C.R. 22 de agosto de 1848]”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, 1850, op.cit., p. 225.

<sup>268</sup> Decisión del Consejo Real de 24 de mayo de 1848. Transcribía su texto Manuel Colmeiro: “*Considerando que las varias disposiciones citadas no pueden en ningún caso servir de fundamento para reclamar por la vía contenciosa, pues ni crean derechos, ni modifican los preexistentes, ni tienen otro objeto que el arreglo de un servicio público confiado exclusivamente á la administración activa, la cual fija reglas y concede garantías á los agentes subalternos, pero conservando siempre el carácter discrecional y la absoluta libertad para aplicarlas, libertad de que no puede prescindir en actos de esta naturaleza (...)*” COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, 1850, op.cit., pp. 223-224.

<sup>269</sup> GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., pp. 578-579.

<sup>270</sup> ARRAZOLA, LORENZO, *Enciclopedia Española de Derecho y Administración...*, op. cit., Voz “Actos administrativos”, pp. 444-445.

“contencioso”: la pura administración es aquello que no es susceptible de contienda, lo no contencioso, pues de serlo la actividad administrativa quedaría paralizada<sup>271</sup>.

La insuficiencia de este esquema teórico hizo que se consagrara una doctrina de los vicios de orden público<sup>272</sup>. Al respecto la doctrina aporta soluciones parciales, entre las que destaca la propuesta de Tomás Ramón Fernández, basada en la admisión del recurso contencioso-administrativo en supuestos concretos definidos por las leyes especiales como las de minas, montes, contribuciones o expropiación forzosa. En todas estas materias, aun cuando la Administración actuaba a través de actos de mero imperio, se permitía su impugnación en la vía contenciosa cuando no se sujetaba a las formas legales. En este punto se quebrantaba el modelo expuesto anteriormente, exigiéndose para poder interponer un recurso contencioso-administrativo, determinados requisitos, entre los que se encontraba la vulneración de un derecho preexistente. De este modo el origen de la reclamación se deriva de la infracción de una norma prescrita, y el objetivo no sería la restitución o declaración de un derecho, sino la anulación del acto administrativo ilegítimo.

b') La jurisdicción retenida y la delegada.

Dividía Posada Herrera la Administración en propia, delegada y prorrogada<sup>273</sup>. La primera de ellas solo pertenecía al rey, que la ejercía a través de sus ministros, oportunamente auxiliados y sujetos a responsabilidad<sup>274</sup>. Solo cuando no podía desempeñarlo por sí mismo, el monarca delegaba este poder en las instancias jurisdiccionales<sup>275</sup>.

---

<sup>271</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, “La doctrina de los vicios de orden público...”, op. cit., p. 247-248.

<sup>272</sup> En concreto, afirmaba Manuel Colmeiro que podían ser impugnados por vía contenciosa los actos de potestad discrecional que fuesen viciosos por incompetencia o por exceso de poder, al vulnerarse por la Administración derechos dignos de respeto, conociendo de asuntos fuera de su competencia o violando las formas protectoras de un interés legítimo. Al efecto citaba la resolución del Consejo Real de 30 de junio de 1847, cuyo texto transcribimos: “(...) El Consejo Real también declara esta doctrina decidiendo un litigio suscitado con motivo de una expropiación intentada para facilitar ciertas mejoras urbanas, donde dice: *Considerando que en cuestiones administrativas, no solo los derechos perfectos y absolutos producen acción é indemnización á favor de tercero, sino también los intereses legítimos compatibles con el interés público é injustamente hollados á nombre de este interés (...)*”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, 1850, op.cit., p. 224.

<sup>273</sup> Definía a las dos últimas Posada Herrera, según el cual: “Se llama por el contrario *jurisdicción delegada*, la que ejerce un particular ó una autoridad por delegación de la persona á quien está encomendada aquella jurisdicción por la ley; y se llama *jurisdicción prorrogada* aquella que ejerce el poder judicial ó el administrativo en su caso, en virtud de consentimiento tácito de las partes que se presentan ante ellos para que resuelvan sus cuestiones particulares. (...)”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de administración...*, op. cit., pp. 96-97.

<sup>274</sup> DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op.cit., p. 162.

<sup>275</sup> “El rey *ejercerá* por sí el poder administrativo judicial, bajo la responsabilidad de sus ministros, mientras racionalmente pueda hacerlo: pasada aquella línea de posibilidad racional, lo *delega*; abdica su omnipotencia con ciertas y determinadas condiciones: declara que las sentencias de los consejos de provincia lo son, y no

Atendiendo a esta distinción, la doctrina calificaba a la justicia ordinaria como delegada, puesto que se encomendaba a los Tribunales ordinarios, mientras que la administrativa era retenida, dado que la ejercía directamente el Poder Ejecutivo<sup>276</sup>. No podía ser de otra forma, pues, si se permitía que una autoridad extraña enjuiciase sus actos, quebraba el principio de división de poderes. Si se delegase esta facultad, se entorpecería la marcha del Gobierno, comprometiéndose la propia existencia de la sociedad debido a las fórmulas lentas y protectoras que caracterizaban a la jurisdicción común<sup>277</sup>.

Gallostra y Frau fue un gran defensor de las bondades de este sistema. Admitía los argumentos de sus detractores, quienes denunciaban que el Ejecutivo se convertía en juez de un procedimiento del que también era parte y que no era independiente, ya que el Gobierno no solo podía modificar sus fallos, sino, además, remover a los miembros del Tribunal que resolvía. No obstante, decía este autor, estos casos no constituían verdaderos litigios donde se pleiteaba por derechos perfectos, ni una contienda entre partes como las ventiladas en la jurisdicción ordinaria. Aquí, muy al contrario, se discutía sobre derechos e intereses creados o amparados por la propia Administración. Además, las partes del proceso eran, no dos

---

proyectos de decretos; consienten en que tengan por sí, y sin necesidad de aprobación ulterior, la misma fuerza, y surtan los mismos efectos que las de los tribunales ordinarios.”, SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN, Colección de proyectos..., op. cit., p. 197. En términos parecidos, Alejandro Oliván decía: “(...) La primera consiste en el derecho de juzgar ó decidir todo lo contencioso administrativo, y la retiene la corona ejerciéndola en el interés del mejor servicio público por sus ministros, oportunamente auxiliados y sujetos á responsabilidad. La segunda la ejercen, á nombre y por delegación del rey, los tribunales ordinarios en materias civiles y criminales, y los especiales en lo comercial. Y luego se demostrará que este orden de cosas, sugerido por la necesidad, además de satisfacer á las condiciones de la institución administrativa, aun ofrece en el fallo de los negocios de este ramo más amplias seguridades ó garantías á los interesados que en la jurisdicción ordinaria, por cuanto acumula mayores grados de responsabilidad y publicidad.”, OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública* ..., op. cit., p. 71.

<sup>276</sup> “Divídese la justicia en *ordinaria* y *administrativa*: la primera es la potestad de aplicar las leyes de interés privado que por delegación del Rey corresponde á los tribunales comunes, á quienes pertenece exclusivamente juzgar las causas civiles y criminales, y hacer que se ejecute lo juzgado; y la segunda el derecho de resolver ó decidir todos los asuntos contenciosos de la administración, y procura la reforma de ciertos actos del poder discrecional.= También han propuesto algunos publicistas llamarlas *delegada* y *retenida*, porque (dicen) la justicia ordinaria la delega el Rey en jueces inamovibles, y retiene la administrativa y la ejerce por sí propio, ó por medio de jueces responsables. Mr. Macarel observa con razón que estos nombres no explican bien la índole de la justicia administrativa á la cual solo cuadra el de retenida en el supremo grado de la gerarquía, y es forzosamente delegada en los grados inferiores (...)”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, 1850, op.cit., p. 218. De igual modo, en la edición de 1868, pp. 294-295.

<sup>277</sup> “La intervención de cualquiera autoridad extraña en los actos reservados al poder ejecutivo, turbaría el concierto entre los poderes constituidos, inconveniente grave, pero no el único de esta forma administrativa; porque si fuesen los jueces ordinarios llamados por la ley á sentenciar las demandas y reclamaciones promovidas por el interés particular contra el interés público, sus fórmulas lentas y protectoras, su natural propensión á decidir conforme á los preceptos de derecho estricto y no según las reglas de la equidad, y la misma inflexibilidad de sus juicios, entorpecerían la marcha rápida y blanda de la administración, comprometiéndola á cada paso la existencia de la sociedad con la interrupción frecuente de los servicios más importantes para la seguridad del estado. Tan clara es esta doctrina, que desde muy antiguo se acudió al establecimiento de juzgados privativos como un medio de excluir á la administración del fuero común, y librarla del yugo de los tribunales ordinarios”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, Madrid, 1850 p. 219. De la misma forma, en la edición de 1858, Tomo II, pp. 296-297.

particulares, sino el interés general de la colectividad y el parcial o individual. Estas circunstancias impedían someter al Poder Judicial este tipo de conflictos, pues se estaría perjudicando la independencia del propio Estado<sup>278</sup>.

En el otro extremo encontramos a Alfaro y Lafuente quien, en 1875, denunciaba los perjuicios de la jurisdicción retenida. Aunque admitía que la misma obedecía a principios científicos porque respetaba la división e independencia de los poderes públicos, entendía que no era lo más apropiado al estar la cuestión prejuzgada. Para este autor, que el propio Consejo de Estado, que ya había informado al Gobierno sobre un negocio, dictaminase también cuando se acudiese a la vía contenciosa por no conformarse con la resolución ministerial resultaba, cuanto menos, inadecuado<sup>279</sup>. Además, con este mecanismo, se ponía en peligro los derechos de los particulares, puesto que era fácil que se primasen las pasiones políticas en la decisión de estos conflictos<sup>280</sup>. A todo lo expuesto, añadía este jurista, no cabía esperar que el Ejecutivo

---

<sup>278</sup> “Preséntase ante todo una cuestion prolijamente debatida, sin que haya sobre ella hasta ahora conformidad de pareceres, á saber: si la jurisdiccion contenciosa, esto es, la potestad de conocer y decidir en los negocios contencioso-administrativos, debe estar retenida en el Rey ó en su Gobierno responsable, ó delegada, como la jurisdiccion ordinaria, en los tribunales llamados á conocer de esta clase de negocios. (...) La jurisdiccion delegada, dicen unos, es la única que puede dar garantía del éxito del litigio, y aún de rectitud é independencia del fallo; porque, de una parte de nada sirve que este sea justo, tal como lo acuerde el Tribunal de jurisdiccion retenida, si despues el Gobierno puede variarle; y de otra, el Tribunal mismo, ante ese temor, procede sin fé, sin la autoridad que necesita, y sin la responsabilidad que debia ser el correctivo de sus actos. Si á esto se agrega, añaden, que el Tribunal es amovible á voluntad del Gobierno, se amengua mucho más su autoridad. Parece, por último, inmoral que venga á fallar un litigio aquel que, despues de todo, es parte del mismo.= No dejan de tener peso estas razones; pero se disminuye su importancia si en frente de ellas se presentan como consideraciones culminantes, las de que aquí no se trata de un verdadero litigio y de derechos perfectos, tales como los reconoce la legislacion civil, ni de una contienda entre partes como las que se ventilan ante la jurisdiccion ordinaria, sino de derechos é intereses creados ó amparados por la Administracion misma, y á los cuales ésta concede la garantía de un segundo exámen por medio de una especie de juicio, en el cual no se presentan dos particulares, sino el interes general de la colectividad, representada por el Estado, y un interés parcial ó individual que, por respetable que sea, no puede prevalecer nunca, creando un conflicto á la suma de los intereses comunes que el Estado presentan. (...) desde el momento en que la cuestion se mira bajo estos, que son sus verdaderos puntos de vista, podrá discutirse y aún declamarse cuanto se quiera; pero no se podrá negar que es imposible entregar la representacion del Estado, llámese Rey ó Gobierno responsable, atada de manos, ante el fallo de un tribunal, que decide en un momento por ignorancia, por error ó por mala fe, una cuestion que afecta á la salud, al órden, á la paz de una comarca ó de un país en general, y hace ejecutar su fallo enfrente de aquel poder, que es el responsable ante Dios y las leyes de esos mismos caros intereses, salud, paz y órden público. (...) No, no es posible, ante estas consideraciones incontestables, mantener la teoría de la jurisdiccion delegada, tratándose de los tribunales contenciosos”, GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Lo Contencioso-Administrativo...*, op. cit., pp. 16-17.

<sup>279</sup> “Obedece á principios científicos esta organizacion de lo contencioso-administrativo, porque respetando la division é independencia de los poderes públicos, introduce una especie de revision administrativa dentro del Poder ejecutivo, y da á los particulares las garantías que siempre ofrece la forma de un juicio. Pero á mi parecer no es lo más discreto que el Consejo de Estado, encargado de informar al Gobierno sobre los negocios más importantes de la Administracion, informe tambien cuando los interesados, no conformándose con las resoluciones ministeriales, acudan á la via contenciosa, porque puede decirse que ya en la mayor parte de los recursos, la cuestion está prejuzgada, y como el juzgador debe ser tan imparcial en los negocios sujetos á su fallo, es muy conveniente que nunca, hasta entónces, haya emitido su juicio sobre el negocio.”, ALFARO Y LAFUENTE, SANTOS, *Tratado completo de lo Contencioso-Administrativo...*, op. cit., pp. 47-48.

<sup>280</sup> “Tambien es cierto que la jurisdiccion retenida no puede ofrecer á los particulares una garantía completa de que sus derechos serán respetados, porque las pasiones políticas que todo lo emponzoñan hasta mezclarse en

resolviese todos los expedientes conforme al dictamen del indicado Cuerpo consultivo<sup>281</sup>. De ser esto así, decía, se convertiría en inútil el trámite de la sanción real de las resoluciones del Consejo de Estado, al ratificarse siempre en las mismas<sup>282</sup>.

Resulta relevante recordar el debate doctrinal que surgió acerca de si todas las Instituciones que estaban encargadas de conocer de lo contencioso-administrativo ejercían una jurisdicción retenida o las había que actuaban en base a una jurisdicción delegada. La diferencia no era baladí y es que, de acuerdo con Colmeiro, las pertenecientes al primer grupo carecían de una autoridad propia, puesto que sus resoluciones eran simples consultas o meros proyecto de sentencias que carecían de fuerza obligatoria mientras no fuesen aprobadas por la Corona. Este era, en concreto, el caso del Consejo Real. Por su parte, los Consejos provinciales, incluidos en el segundo, dictaban fallos que causaban ejecutoria sin necesidad de ser ratificados por una autoridad superior<sup>283</sup>.

Esta misma distinción fue, años atrás, sostenida por Macarel, quien calificaba de erróneo el considerar que toda la justicia administrativa había sido retenida por el monarca, pues, de acuerdo con éste, solo podía entenderse así en el grado superior de la jerarquía administrativa,

---

los negocios sujetos á la jurisdiccion contencioso-administrativa, colocaria al Gobierno en la triste alternativa de dejar el poder, renunciando á su ideal politico ó sacrificar á él los derechos de un particular, y en este caso la eleccion no seria dudosa, dando en tierra todo el fundamento de la justicia administrativa, como desgraciadamente lo hemos visto en nuestra patria (...)", ALFARO Y LAFUENTE, SANTOS, *Tratado completo de lo Contencioso-Administrativo...*, op. cit., p. 48.

<sup>281</sup> Entre otros, aducía este argumento Posada Herrera: "Confesamos, se dirá quizá, que los Consejos provinciales ó el Estado, por su propio crédito y autoridad, elaboran con gran detenimiento las decisiones que proponen en las contiendas que ante ellos penden; pero como al fin el gobernador ó el ministro pueden ó no aprobarlas, aquí se encuentra el peligro de la justicia. Tendrian razon si les vieran con frecuencia ó sin fundamento hacer uso de aquella potestad; pero en hecho de verdad, es más virtual que efectiva, y más contribuye por el temor que inspira, al acierto, que á crear una nueva y cautelosa instancia. Pocos son los casos, lo mismo en España que en el extranjero, en que los ministros se han separado de las sentencias propuestas por los altos cuerpos consultivos; y esto no debe sorprender á nadie, porque está en la naturaleza misma de las cosas. No tiene tanto vagar los gobiernos, que les quede tiempo suficiente para examinar todos los expedientes y escribir fallos fundados, en contradiccion de los propuestos por los Consejos.", DE POSADA HERRERA, JOSÉ, "Prólogo", en GALLOSTRA Y FRAU, op. cit., pp. XIX-XX.

<sup>282</sup> "Además, (...) el gran argumento de los partidarios de la jurisdiccion retenida, consiste en asegurar que en tiempos normales, y cuando existen Gobiernos de moralidad, nunca se separan éstos de la consulta del Consejo de Estado. Argumento que lleva en sí la contestacion, puesto que si toda la ventaja que ofrece este sistema consiste en que el Gobierno apruebe aquellas consultas, suprimamos por inútil el procedimiento de la confirmacion de los informes, y dese jurisdiccion propia á los Tribunales administrativos.", ALFARO Y LAFUENTE, SANTOS, *Tratado completo de lo Contencioso-Administrativo...*, op. cit., p. 49

<sup>283</sup> "Dividese la jurisdiccion administrativa en retenida y delegada. El Rey ejerce la primera como todos los actos del poder ejecutivo bajo la responsabilidad de los ministros, y transmite la segunda á los jueces instituidos para sentenciar los negocios contenciosos de la administracion.= Síguese de esa diferencia que las decisiones de los tribunales administrativos carecen de autoridad propia, porque son simples consultas ó meros proyectos de sentencias, y por tanto sin fuerza de obligar mientras la Corona no las aprueba y no los publica como dictadas en su nombre. Al contrario, cuando la delegacion existe, los tribunales administrativos pronuncian en virtud de un derecho anejo á la institucion y sus fallos sin mas requisito causan ejecutoria.", COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, Madrid, 1850, p. 221. En los mismos términos, en la edición de 1858, Tomo II, p. 298.

siendo en los inferiores delegada. De otro modo, afirmaba, se convertiría en ilusoria la responsabilidad de los ministros, al concederse al rey la posibilidad de actuar por sí mismo y a su voluntad en todos los actos gubernativos. Además, continuaba el autor, este hecho era materialmente irrealizable porque la propia Administración, sus actos, sus autoridades e, incluso, los ciudadanos, habían sido fijados por leyes y solo por estas podían ser alterados o suprimidos. La única potestad que la autoridad real podría tener sobre ellos era accionarlos, darles impulso y trazarles su dirección. En este caso se encontraban, precisamente, las Corporaciones consultivas, cuya jurisdicción debía ser, en consecuencia, delegada. Así, la única diferencia que veía el referido estudioso entre los órganos jurisdiccionales ordinarios y los indicados Cuerpos administrativos era el origen de su potestad, radicando la de los primeros en la propia Constitución y la de los segundos en las leyes orgánicas<sup>284</sup>.

---

<sup>284</sup> Transcribimos por su interés el texto de este autor que incluyen Juan María Biec y José Vicente Caravantes en su Suplemento al diccionario razonado de legislación y jurisprudencia. Decía: “(...) M. Macarel en su Cours de droit administratif, (...) se espresa en estos términos: *Si por justicia retenida debe entenderse que las leyes han reservado en el supremo grado de la gerarquía administrativa, al rey con la asistencia del Consejo de Estado, el poder de establecer sobre lo contencioso administrativo, nada es tan positivo, pero si debe entenderse que se ha retenido toda la justicia administrativa por el poder real, quien podría ejercerla en su totalidad con exclusion de toda otra autoridad, esto seria un error notable que llevaria á otros muchos errores. La justicia administrativa solo puede llamarse retenida en el supremo grado de la gerarquía; en todos los grados inferiores es necesariamente delegada, no bajo el mismo título que en manos de los magistrados investidos de la autoridad judicial, pues que estos son inamovibles, y las funciones administrativas son por su esencia revocables, sino porque es materialmente y constitucionalmente imposible que el soberano administre por sí mismo esta justicia. –La jurisdiccion administrativa es delegada necesariamente: esta delegacion es uno de sus caractéres mas esenciales, pues la Constitucion exige la responsabilidad de los ministros, y esta responsabilidad seria ilusoria, y se destruirian aun las bases de nuestro gobierno, si pudiera depender de la voluntad del rey ejercer por sí mismo todos los actos de la administracion, atrayendo á sí todas sus ramas que pudiera confiar á ciertos administradores. Las funciones administrativas, las administraciones, los administrados no son cosas que pueda suprimir á placer el poder ejecutivo, puesto que en su mayor parte los han establecido leyes y que por consiguiente deben destruirse tambien por otras leyes. Entre nosotros, en nuestra organizacion administrativa, la gerarquía, los instrumentos, las ruedas, son en su mayor parte cosas legales y solo dependen de la determinacion del legislador; sus mismas atribuciones son regladas con frecuencia por la ley; la ley determina sus caractéres, y traza sus límites; los agentes administrativos son pues otras tantas ruedas é instrumentos necesarios, á título de depositarios del poder ejecutivo. La mano real tiene solo el derecho de ponerlos en movimiento, de darles el impulso, de trazarles su direccion, de mostrarles su objeto, pero el poder real está obligado á adoptarlos por intermediarios entre él y el pueblo, al cual se dirige sin cesar la accion que se encamina á la ejecucion de las leyes y por ellas al órden, al progreso social, á la felicidad pública, etc. Esto mismo se aplica á los consejos administrativos siempre que estos cuerpos consultivos no son la creacion del mismo poder ejecutivo, sino instituciones legales: con mayor razon debe decirse esto de las autoridades que en la esfera administrativas han sido investidas por las leyes del poder de establecer sobre lo contencioso administrativo. Llámense ó no tribunales estas autoridades, no por eso llenan menos el cargo de jueces, puesto que deben aplicar en virtud de contradiccion del interés privado la disposicion de la ley á los hechos probados. Es bien seguro que no bastaria para suprimirlos una ordenanza real, y para atraer al rey y hacerla ejercer por sí mismo, y a la jurisdiccion administrativa que han atribuido las leyes vigentes á los Consejos provinciales, y a la jurisdiccion personal con que las leyes han investido en ciertos casos á los gefes politicos y á los ministros. Siendo pues todas estas jurisdicciones personales ó colectivas legalmente delegadas, es inexacto decir en términos generales que la justicia administrativa es retenida. –No puede pues aceptarse las definiciones de justicia delegada y de justicia retenida como espresion de una distincion fundamental entre la justicia llamada ordinaria que yo llamo de interés privado, y la justicia administrativa, que yo llamo de interés publico. Ambas son delegadas: la única diferencia consiste, en que la delegacion de la justicia de interés privado es mandada por la Constitucion misma, es decir, por la ley fundamental, y la delegacion de la justicia de interes público*

En una posición contraria se situaban Juan María Biec y José Vicente Caravantes, que tildaban de poco sólidas e, incluso, contradictorias, las consideraciones de Macarel. Para ellos, desde el momento en que se reconocía la existencia de una jurisdicción retenida en el grado supremo de la Administración debía aceptarse igualmente en los puestos inferiores. De lo contrario, se estaría atribuyendo más facultades y mayor autoridad a los agentes inferiores que a los supremos. Aunque era cierto, afirmaban, que mientras los fallos de los Consejos provinciales eran ejecutorios, los del Consejo Real debían ser aprobados por el soberano para poder llevarse a efecto, no lo era menos que las resoluciones de los primeros eran apelables ante el segundo, quedando también, en esos casos, sujeta su ejecución a la sanción real. En este sentido, la fuerza de estos Tribunales provinciales no radicaba en que ejerciesen una facultad propia no sujeta a la aprobación de una autoridad superior, sino que derivaba de la voluntad de las partes de someterse a su decisión sin interponer recurso alguno<sup>285</sup>.

---

*solo se efectúa por leyes orgánicas y relativamente secundarias. Estas leyes están por lo menos en el espíritu de la Constitución; así pues, solo en el grado supremo de la gerarquía emana la justicia administrativa directamente del rey, y solamente en este grado puede decirse que esta justicia es reservada ó retenida; pues en los demas grados inferiores, es necesariamente delegada, por otro título y por otros motivos que la justicia dicha ordinaria, pero tomados en la misma fuente, es decir, en el espíritu, sino en los términos de la Constitución que rige el país, y que preside en silencio sus destinos.”*, BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE, *Suplemento al diccionario razonado...*, op. cit., Voz “Jurisdicción administrativa”, pp. 468-469.

<sup>285</sup> “Estas consideraciones de Mr. Macarel que hemos trasladado en los mismos términos en que están espuestas, para no disminuir en nada su fuerza nos parece poco sólidas, y aun contradictorias. Desde el momento en que se reconoce la existencia de la jurisdicción administrativa retenida en el grado supremo de la administración, es preciso reconocerla en los grados inferiores, á no atribuir mayores facultades y autoridad á los agentes ó funcionarios inferiores que á los cuerpos y funcionarios supremos de la administración, lo que sería absurdo y contradictorio. Es verdad que el Consejo provincial oye y falla sin necesidad de consultar sus providencias para llevarlas á debida ejecución, á diferencia del Consejo Real que no puede llevarlas á efecto, sin que se hayan aprobado por el soberano, y bajo este concepto se puede decir que el Consejo provincial actúa como tribunal (...); pero la fuerza de las sentencias de este cuerpo no proviene de que ejerza autoridad propia que no se halle sujeta á la aprobación de superior alguno, puesto que de todas las sentencias del Consejo provincial puede apelarse para ante el Consejo Real, y por consiguiente quedan sujetas sus decisiones á la aprobación del monarca, sino que aquella fuerza proviene únicamente de la voluntad de las partes en conformarse con sus decisiones, esto es, del contrato tácito que resulta del mero silencio de las mismas, las cuales pueden dejar de interponer apelación como pudieron dejar de interponer la demanda. La consideración de que no es el monarca quien confiere las atribuciones correspondientes á los funcionarios de la administración sino las leyes, pierde su fuerza si se atiende á que estas atribuciones se les confiere, dejándoles siempre dependientes de la autoridad suprema administrativa que reside en el rey, el cual puede enmendarlas en último grado. Lo mismo que puede decirse acerca de los ministros, no obstante que se les exige la responsabilidad ministerial, puesto que en el artificio de la máquina de los gobiernos representativos, los ministros son los responsables de los actos obrados con acuerdo ó á escitación del monarca, responsabilidad que no puede tacharse de injusta, porque los ministros tienen en su mano la dimisión de su cargo cuando no se hallan de acuerdo con la voluntad de aquel. No hay duda que el soberano no ejerce por sí la acción administrativa siempre, sino que encarga su ejercicio á funcionarios públicos, pero como estos son amovibles, y como la acción que ejercen puede enmendarse por el soberano en último resultado, no puede decirse que ejerzan jurisdicción propia sino que esta jurisdicción es retenida por el rey.” BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE; *Suplemento al diccionario razonado...*, op. cit., Voz “Jurisdicción administrativa”, pp. 468-469.

b. Objeto.

Todo juicio administrativo exigía una oposición legítima entre el interés público y el particular sobre un hecho o acto gubernativo contra el que se reclamaba por entenderse que había violado un derecho preexistente<sup>286</sup>. Se trataba de una condición ineludible. No era posible incoar un procedimiento contencioso basándose en simples razones de utilidad o mejora, quedando, en este caso, la cuestión dentro del círculo de la jurisdicción gubernativa<sup>287</sup>. Posada Herrera, consciente de la dificultad de deslindar correctamente las cuestiones que debían someterse a la vía administrativa<sup>288</sup> fijaba en sus trabajos distintas reglas para dilucidar esta disyuntiva. A saber:

---

<sup>286</sup> Cabía entender a éste como derecho propiamente dicho o como un derecho adquirido. El primero, decían Juan María Biec y José Vicente Caravantes, era el inherente a la cualidad de propietario de una cosa mueble o inmueble, corporal o incorpórea, a la condición de ciudadano. Era intocable, por lo que su violación por parte de un agente público debía de dar lugar a un recurso contencioso-administrativo. El segundo nacía de los actos administrativos discrecionales, creándose una concesión que lo hacía tan respetable como al anterior, BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE, Suplemento al diccionario razonado..., op. cit. Voz “Jurisdicción administrativa”, p. 473.

<sup>287</sup> DE POSADA HERRERA, JOSÉ, “De lo Contencioso-Administrativo”, en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, op. cit., p. 261. Así lo establecían también Florencio García Góyena y Joaquín Aguirre: “La segunda circunstancia para que haya lugar al recurso contencioso es que la reclamacion se funde en la violacion de un derecho inferida por el acto administrativo. Este derecho ha de ser un derecho absoluto y perfecto, de aquellos que la administracion no puede tocar: mas si el derecho fuese de los que la administracion puede modificar por causa del interés público, no habria lugar al recurso contencioso.”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., p. 579. En términos parecidos se expresaba también Martínez Alcubilla: “(...) la Administracion contenciosa es el poder ó jurisdiccion que se ejerce por los tribunales administrativos oyendo y decidiendo las cuestiones que nacen de las providencias ó resoluciones tomadas por la Administracion activa en materias de su competencia, cuando ofenden derechos particulares”, MARTÍNEZ ALCUBILLA, MARCELO, *Diccionario de la administracion española...*, op. cit., Voz “Administración Contenciosa”, p. 307. De igual forma lo entendía José Gallostra y Frau: “Teóricamente se sostiene que hay materia para la contencion, ó juicio ó proceso administrativo, siempre que la Administracion, aplicando á uno ó más casos especiales una ley ó reglamento ó disposicion de carácter general, infiere agravio á un derecho ó interes legítimo, que venía subsistiendo por la declaracion, reconocimiento ó amparo de la Administracion misma.= De aquí se infiere:= 1º Que sólo pueden ser materia contencioso-administrativa aquellas providencias que la Administracion dicte administrando por decirlo así; esto es, aplicando las leyes y disposiciones vigentes, cuya ejecucion le está encomendada á los casos concretos que se presenten.= 2º Que no podrán dar lugar á materia contenciosa aquellas otras providencias que tome la Administracion, digamoslo así, mandando; esto es, usando de las facultades que tiene para disponer en general lo que cree conveniente al interes de todos los ciudadanos, y procediendo en esto discrecionalmente y sin más limitaciones que su responsabilidad, segun las leyes de cada país.= 3º Que es necesario exista con anterioridad á la providencia de la Administracion un derecho reconocido ó amparado por la misma; esto es, por las leyes ó disposiciones generales de carácter administrativo, y varios autores añaden ó algun interes legítimo; porque en la variedad y multiplicidad de lo que podemos llamar derechos administrativos, hay un caso en que se expresa mejor el concepto y se evitan discusiones diciendo interes legítimo.”, GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Lo Contencioso-Administrativo...*, op. cit., pp. 126-127.

<sup>288</sup> Así lo admitía también José Gallostra y Frau, al afirmar que era la multitud de casos particulares la causa de que en 1845 no se fijase un claro deslinde en esta materia, limitándose el legislador a establecer reglas genéricas y dejando a la jurisprudencia la fijación de las reglas necesarias. Decía: “Sencillas y claras parecen estas teorías, y lo son; pero cuando se consagran algunos años á la práctica de las mismas, en el despacho de los negocios, se vé la inmensa variedad de casos que se presentan para su aplicacion, y por lo tanto, la dificultad de comprenderlos en una ley. Por eso, sin duda, los fundadores de los tribunales y del procedimiento contencioso en España, en 1845, no consideraron que era obra de aquellos tiempos legislar ni aún tomar disposiciones

“1.<sup>a</sup> Que la materia de que se trate, y las leyes y principios que se hayan de aplicar, pertenezcan al orden administrativo.

2.<sup>a</sup> Que la cuestion verse sobre rescision ó modificacion de un acto administrativo, que ataca derechos preexistentes.

3.<sup>a</sup> Que este acto no tenga carácter constitucional ó político, ni de reglamento administrativo ó disposicion general en favor de intereses públicos.

4.<sup>a</sup> Que no esté comprendido en las concesiones graciosas que el Gobierno tiene facultades de hacer con arreglo á las leyes.

5.<sup>a</sup> Que tampoco lo esté en aquellas resoluciones de parecer ó consejo, ó aquellos actos de simple tutela administrativa que dejan indemne el derecho y la accion de los particulares.

6.<sup>a</sup> Que no haya lugar á otro recurso judicial ni administrativo”<sup>289</sup>.

La lectura de estos requisitos nos obliga a delimitar el concepto de acto administrativo. Una primera definición la encontramos en la enciclopedia española de Derecho y Administración, donde se incluía en el término toda acción de un funcionario encargado expresamente por las leyes de la ejecución de las cuestiones de interés común. También, y aunque la regla general era que los Cuerpos colegiados se limitasen a expedir consejos o dictámenes que no gozaban de dicha condición, sí que la alcanzarían cuando éstos tuvieran, por determinarlo así la normativa, fuerza ejecutiva y obligatoria sin necesidad de ser confirmadas por la autoridad administrativa correspondiente<sup>290</sup>.

En lo referente al objeto del litigio, incidía la doctrina en la necesidad de no confundir “derecho” con “interés” y, a su vez, había que distinguir este último del que se consideraba como tal en el ámbito civil. De acuerdo con Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre,

---

generales que deslindasen con más ó menos extensiones este vasto campo de la materia contencioso-administrativa. Limitáronse á sentar los principios generales, colocándolos, aunque impropriamente, en la ley de Consejos provinciales y en el reglamento sobre el modo de proceder el Consejo real en los asuntos contenciosos, al mismo tiempo y en el mismo lugar en que se determinaban la organizacion de los tribunales y el procedimiento contencioso y dejando á la jurisprudencia el cuidado de preparar las reglas concretas que habrian de regir, segun la índole de los asuntos que se tratara.”, GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Lo Contencioso-Administrativo...*, op. cit., pp. 127-128.

<sup>289</sup> DE POSADA HERRERA, JOSÉ, “De lo Contencioso-Administrativo”, en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Colección bibliográfica...*, op. cit., p. 264.

<sup>290</sup> “De todo lo que antecede podemos reasumir la doctrina de actos administrativos en las siguientes proposiciones:= 1. Los actos administrativos son los que emanan de los funcionarios encargados espresamente por las leyes de la ejecucion de todas las de interés comun, segun el grado de la gerarquía en que se hallen colocados.= 2º. Los consejos y dictámenes de las corporaciones administrativas no son actos administrativos, aunque las autoridades activas los hayan exigido por mandato de la ley, y aunque se hubiesen conformado con ellos en todas sus partes. Llegarán á serlo cuando esta conformidad se espese por una determinacion ó decision especial de la autoridad activa, única que puede prestarles ese carácter.= 3º. Aunque la unidad es propia de la accion, y la pluralidad del consejo, serán actos administrativos los que provengan de corporaciones, á quienes la ley hubiese espresamente conferido ciertas y determinadas atribuciones, en cuyo uso y aplicacion lleven sus actos la fuerza de ejecutivos y obligatorios, sin otro trámite. Los ayuntamientos y diputaciones provinciales, por consiguiente, ejecutan actos administrativos.”, ARRAZOLA, LORENZO, *Enciclopedia Española de Derecho y Administracion...*, op. cit. pp. 443-444.

mientras en el orden común el mero interés podía dar lugar a una demanda, en el contencioso-administrativo significaba falta de derecho, no pudiendo nunca constituir la base para entablar un procedimiento pues, de permitirlo, nos encontraríamos ante el deseo de un particular de obtener un beneficio especial a costa de la utilidad general<sup>291</sup>. Esta afirmación no es compartida por un sector de la doctrina. Para Nieto el propio Consejo Real, en una de sus resoluciones, advertía que la acción administrativa, consistente en la realización de unas obras en el pavimento, había producido dos tipos de vulneraciones: a un derecho de propiedad, por haberse ocupado dos pulgadas y media en el dintel de la puerta de una vivienda; y a un interés legítimo, pues, al haberse elevado el suelo, se había reducido el tamaño de las puertas de otras casas, pertenecientes al mismo dueño<sup>292</sup>. En este sentido, el máximo órgano consultivo del Estado declaraba que:

---

<sup>291</sup> “Mas conviene no confundir lo que constituye derecho con lo que se entiende por interés en materia administrativa, puesto que no se entiende en esta lo mismo que en materia civil. En materia civil se dice que hay interés en una empresa, tener interés en que se ejecute tal acción, y estos intereses indican un derecho, cuya negativa puede originar un recurso contencioso. Mas en materia administrativa, al contrario, el interés significa la falta de derecho, puesto que proviene de la ventaja que puede reportar una persona de una medida administrativa, ó del deseo de obtener un beneficio especial, desmembración de la utilidad general: en tales casos la administración puede perjudicar este interés sin dar lugar al recurso contencioso.”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., p. 579.

<sup>292</sup> Resoluciones del Consejo Real de 30 de junio de 1847 y 5 de julio de 1848. NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, “Sobre la tesis de Parada ...”, op. cit., pp. 26-27. También vemos este argumento en el pensamiento de Colmeiro. Decía: “Como los derechos adquiridos tienen sus formas establecidas por las leyes, la violación de estas formas tutelares es una violación manifiesta de los derechos mismos que amparan y defienden con su escudo, y los actos administrativos que las quebrantan pueden ser impugnados por la vía contenciosa. Hasta los intereses legítimos compatibles con el interés público, é injustamente hollados á nombre del bien común, producen acción é indemnización á favor de tercero; porque si el acto administrativo contrario á un interés legítimo no está sujeto por su naturaleza á reclamación particular, dá fundamento á ella el poder discrecional cuando procede con injusticia y ofende un derecho adquirido, con solo menospreciar las formas legales. Hay exceso de poder en cuanto al modo de dirimir aquella controversia, y el poder no causa derecho fuera de los confines señalados por la ley á su autoridad.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho Administrativo español*, Tomo II, 1858, pp. 300-302. En concreto, la primera de las resoluciones mencionadas del máximo Cuerpo consultivo del Estado sentenciaba, en 30 de junio de 1847, lo siguiente: “Considerando que con la nueva obra y aceras construidas de orden del Ayuntamiento ha invadido esta la propiedad del Marqués ocupando las dos y media pulgadas en el dintel de la puerta de la casa número cuarenta y uno de la calle de Ascao:= Considerando que por efecto de dicha obra la puerta principal de la casa número 9 de la Rivera, que antes tenía once piés y seis pulgadas, habiéndose elevado el pavimento de la acera diez y siete pulgadas, ha quedado reducida á diez piés y siete pulgadas; que la puerta de la casa número diez de la misma Rivera ha perdido diez pulgadas; la de la casa número seis del Arenal diez y siete pulgadas; la de la casa número siete del mismo Arenal veinte y una pulgadas; una de las de la tienda botica en la misma calle once pulgadas; y la otra por la calle de la vuelta cuatro pulgadas, y las de la fachada de la casa de la calle de Ascao, una treinta y tres y otra veinte y seis pulgadas y la de una accesoría siete pulgadas: (...)= Considerando que uno de estos hechos ha constituido una ocupación de la propiedad particular sin previa expropiación legal y los otros han ocasionado al Marqués daños y perjuicios en sus casas:= Considerando que sin destruir con menoscabo de la causa pública la acera y camino nuevamente construidos, no pueden restituirse las entradas de las casas del Marqués á la forma, ser y estado que tenían antes de la obra: (...) vengo en revocar, oído mi Consejo Real, la sentencia en este pleito dictada en primera instancia por el Consejo provincial de Vizcaya, y en condenar al Ayuntamiento de Bilbao á que de los fondos municipales indemnice al Marqués de Vargas, conforme á justa tasación hecha según derecho y con sujeción á la prueba pericial ya practicada ante el inferior, los gastos que hayan de invertirse en las obras necesarias á efecto de habilitar para el uso que antes tenían las puertas de las casas mencionadas; y además el valor del espacio ocupado en el dintel de la puerta de la casa número cuarenta y uno de la calle de Ascao por la

“(…) en cuestiones administrativas no solo los derechos perfectos y absolutos una vez desconocidos y heridos producen acción é indemnización á favor del que los afecta, sino tambien los intereses legítimos compatibles con el interés público, é injustamente hollados á nombre de este interés”<sup>293</sup>.

Pese a lo expuesto, debemos tener en cuenta que en este caso se admitió el recurso porque la autoridad había actuado de forma contraria a la legalidad invadiendo una propiedad sin haberse llevado a cabo la correspondiente expropiación. Esto significa que, si se hubiesen seguido los trámites oportunos no se habría admitido la reclamación, puesto que el interés público debía siempre superponerse al individual. Esta conclusión es defendida por el propio Colmeiro, para quien en estos casos solo podía admitirse recurso contencioso-administrativo ante los Consejos provinciales cuando los interesados no estuviesen de acuerdo con la resolución relativa a las indemnizaciones y resarcimiento de daños y perjuicios<sup>294</sup>. Años más tarde, otra resolución del Consejo Real venía a confirmar esta conclusión. El alto órgano consultivo desestimaba la reclamación al carecer de los dos elementos necesarios para poder acudir a ésta jurisdicción, a saber: la existencia de un acto administrativo lesivo y de un derecho violado. Resultan elocuentes sus palabras:

“Considerando que no existe acto administrativo que haya dado origen al pleito, la demanda tiene por objeto que se le autorice por la vía contenciosa para construir un molino en la acequia de Distriana:

Considerando que aun cuando se hubiera tomado por el Gefe político una resolución contra la cual creyese García Matanzo que debía reclamar, esta reclamación no habría debido deducirse ante el Consejo Provincial, porque no alegando derecho o interés legítimo preexistente que hubiese sido vulnerado, no existía fundamento para entablar la demanda:

Considerando que por lo espuesto faltan en este litigio dos circunstancias esenciales para que proceda la vía contenciosa, cuales son el acto administrativo y el derecho perjudicado (...)”<sup>295</sup>.

En conclusión , la competencia de la vía contencioso-administrativa estaba muy delimitada, ya que solo podía conocer de los asuntos que la legislación le asignaba expresamente<sup>296</sup>. En este sentido, y con el objeto de que el Ejecutivo obrase con plena libertad,

---

acera nuevamente construida.”, VV.AA. *Jurisprudencia administrativa (Primera época). Colección completa de las decisiones y sentencias dictadas a consulta del Consejo Real, desde su instalación en 1846 hasta su supresión en 1854*, Tomo IV. Sentencias, Revista general de legislación y jurisprudencia, Madrid, 1859, pp. 6-7.

<sup>293</sup> Resolución del Consejo Real de 30 de junio de 1847, VV.AA., *Jurisprudencia administrativa (Primera época)*. ..., Tomo IV, op. cit., p. 7.

<sup>294</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, Madrid, 1850, p. 228.

<sup>295</sup> VV.AA. *Jurisprudencia administrativa (Primera época)*..., Tomo IV, op. cit., p. 78.

<sup>296</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, Madrid, 1850 p. 242. En los mismos términos, en la edición de 1858, Tomo II, p. 323.

sin sujeción a barrera normativa alguna, la doctrina aceptó de manera unánime el principio según el cual las potestades regladas de la Administración activa estaban en clara minoría frente a las discrecionales, que no eran fiscalizables en vía contenciosa<sup>297</sup>. De este modo, competía a los Tribunales administrativos el conocimiento de cuestiones como la repartición de cargas o disfrute de aprovechamientos comunales<sup>298</sup>, las operaciones resultantes de las contratas, suministros y empresas de obras públicas, las concesiones públicas<sup>299</sup>, los deslindes de montes<sup>300</sup>, o el resarcimiento de daños y perjuicios ocasionados por la expropiación forzosa, entre otros

---

<sup>297</sup> FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit., p. 353.

<sup>298</sup> No obstante, para determinar la competencia de estos asuntos era necesario tener en cuenta el objeto de la reclamación. Correspondía a los Consejos provinciales el conocimiento de los conflictos que se suscitasen en cuanto al uso o manera de disfrutar el aprovechamiento, mientras que si lo que constituía el objeto de la controversia era el derecho en sí mismo, debía suscitarse un juicio ordinario de posesión o propiedad, debiendo interponerse demanda ante la jurisdicción civil”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, Madrid, 1850, p. 227.

<sup>299</sup> OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, “*De la Administración Pública ...*”, op. cit. pp. 117. Un listado algo más completo realizaba Manuel Colmeiro en su conocida obra. Afirmaba: “Son materia contencioso-administrativa todas las cuestiones que susciten á la administracion los particulares si fueren relativas: = I. Al arreglo de los disfrutes comunes, cuando lastime un derecho fundado en la posesion, en la costumbre, en una concordia ú otro título singular. = II. Al deslinde de los montes del estado, de los pueblos ó particulares colindantes con ellos, cuando la oposicion nazca de un derecho de tercero de igual naturaleza. = III. Al resarcimiento de daños y perjuicios ocasionados por la imposicion de servidumbres temporales ó por causa de enajenacion forzosa, para la ejecucion de las obras públicas. = IV. Al saneamiento de los bienes nacionales mientras las incidencias de la subasta y remate no salgan del órden gubernativo. = V. Al cumplimiento, rescision y efectos de los contratos administrativos, cuando el particular se considere agraviado con la decision del Gobierno. = VI. Al reconocimiento y pago de créditos legítimos y procedentes contra el estado, los pueblos, las corporaciones y establecimientos públicos, cuando la administracion por la vía gubernativa, hubiere desconocido la validez de los títulos del acreedor. = VII. A la exaccion individual de las contribuciones directas del estado, y de consiguiente las reclamaciones particulares por exceso de cuota en el repartimiento de la contribucion territorial, ó por agravio en la clasificacion de los matriculados en cada gremio ó colegio para el pago de la industrial y de comercio, y contra las multas impuestas por fráudes ú ocultaciones, sin perjuicio de llevar á efecto la cobranza. = VIII. A la caducidad de concesiones, autorizaciones y privilegios industriales, y á la revocacion de licencias otorgadas por las autoridades para la construccion de obras, fábricas y artefactos, etc.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho Administrativo español*, Tomo II, 1858, pp. 304-305.

<sup>300</sup> En otro momento hemos hecho referencia a que las reclamaciones sobre deslindes de términos municipales no podían ser objeto de recurso contencioso-administrativo puesto que, de acuerdo con la doctrina contemporánea, su conocimiento correspondía exclusivamente a la autoridad superior de la provincia. No obstante, no ocurría lo mismo, siguiendo el criterio de Manuel Colmeiro, con el deslinde de montes. De acuerdo con éste que, a su vez, se basaba en la jurisprudencia del Consejo Real. Se decía: “El deslinde de los montes del estado es una operacion gubernativa y una garantía establecida en el interés de la sociedad por las leyes y reglamentos á favor de los de propiedad pública. Tambien se comprenden en ella los montes de propiedad particular en la parte que linden con los del estado, puesto que, envolviendo necesariamente el deslinde de un monte cualquiera colindante con otros en la parte en que lo es, el deslinde de todos y cada uno de los demás, es evidente que deslindar los montes de propiedad particular equivale á deslindar los de propiedad pública limítrofes. = A los gobernadores de provincia toca, pues, resolver gubernativamente las cuestiones á que estas operaciones dieren lugar; y si los interesados no se aquietasen con su providencia, pasa el negocio á ser contencioso, pudiendo aquellos usar de su derecho ante los Consejos provinciales. = Mas las cuestiones de propiedad que se suscitan en los deslindes pertenecen al órden civil y son de exclusiva competencia de los jueces de primera instancia á cuya jurisdiccion pertenezcan los montes, aunque no pueden conocer de ellas antes de hallarse concluido y resuelto el expediente gubernativo sobre su pertenencia, deslinde y amojonamiento. = El deslinde de los montes de los pueblos es tambien un acto de la administracion activa que pasa á ser contencioso

Dentro de los asuntos que nunca podrían ser conocidos por estas instancias jurisdiccionales, se encontraban, además de los ya mencionados “actos de mero imperio”, aquellos que versaban sobre el estado de las personas, como la nacionalidad, el goce de los derechos políticos y civiles y la posición de los individuos de la familia<sup>301</sup>. Tampoco podían someterse a su consideración, como regla general, los conflictos en que se dilucidasen derechos reales, de propiedad o de posesión, pues pertenecían al orden judicial común, aun cuando fuese el Estado quien diese lugar a ella, siempre y cuando las promoviese como un particular<sup>302</sup>. Sin embargo, encontramos numerosas excepciones a este criterio. En concreto, la Administración podía conocer de los litigios sobre servidumbres y demás cargas que la ley impusiese por causa del servicio público, así como de los daños producidos a los bienes privados que estuviesen fundados en la utilidad pública. Por otro lado, aunque era claro que no pertenecía a su ámbito competencial la aplicación de las normas penales, aunque se tratase de la violación de reglamentos administrativos, se permitía que ésta pudiese enjuiciar los casos en que el castigo fuese marcado por la normativa con una pena pecuniaria o corporal leve, y estuviese estrechamente unido a la conservación de objetos o cosas de interés público. Así lo recogían, entre otras, las leyes de 8 de enero y 2 de abril de 1845 y la de 10 de junio de 1847, y la orden de 23 de noviembre de 1845 que comprendía entre las facultades del gobernador de la provincia castigar el intrusismo en medicina y cirugía cuando la multa no excediese de mil reales<sup>303</sup>.

En conclusión, y a modo de resumen, al analizar el concepto de acción administrativa que manejaron los representantes del liberalismo doctrinario, se deduce, claramente, la voluntad

---

por la oposición de tercero, y entonces corresponde su conocimiento á los Consejos provinciales; mas el deslinde de las fincas de propios, á pesar de la semejanza entre ambas operaciones, no está sujeto á las mismas reglas, porque ni entre las facultades de los Ayuntamientos se expresa la de deslindar y amojonar estos bienes, ni á los Consejos provinciales se les atribuye la decision de las cuestiones relativas á su deslinde y amojonamiento”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, Madrid, 1850, pp. 225-226.

<sup>301</sup> GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., pp. 579-580.

<sup>302</sup> El objetivo era salvaguardar la igualdad entre las partes litigantes. En este sentido, afirmaban Juan María Biec y José Vicente Carabantes que: “No constituyen contencioso administrativo por no referirse á derechos del órden administrativo, las cuestiones sobre derechos reales ó sobre propiedad ó posesion. Estas cuestiones pertenecen al órden judicial, aun cuando sea el Estado quien de lugar á ellas ó las promueva, como simple particular, pero no si obrase como gobierno y por el interés social. Siempre que se trate de una cuestion de propiedad, hallándose los propietarios particulares bajo la misma salvaguardia que los propietarios públicos, deben ser iguales los riesgos para unos y para otros. Además, en tales casos, el gobierno no puede esponer á su adversion mas que sus títulos ó su posesion, es decir, los derechos que tiene de la ley civil, y todos los pleitos que nacen de esta accion civil son del dominio de la autoridad judicial, y corresponde su conocimiento á los tribunales ordinarios.”, BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE, *Suplemento al diccionario razonado...*, op. cit., Voz “Jurisdiccion administrativa”, p. 474.

<sup>303</sup> GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., pp. 579-580.

de configurar al Poder Ejecutivo como un ente completo, cuya actividad incluyese las facultades de ejecución, consulta y contenciosa. De esta forma, todas las cuestiones en que interviniese la Administración quedarían bajo su tutela, imposibilitando que ninguna otra instancia de poder cuestionase su actividad. En este sentido, los Consejos provinciales constituyeron la piedra angular para ejecutar y poner en funcionamiento este sistema gubernativo.

### **3. Los Consejos provinciales: Tribunales y Cuerpos consultivos de la Administración territorial.**

El Consejo provincial era definido por Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre como el Cuerpo consultivo de la autoridad superior de la provincia y el Tribunal de primera instancia para la decisión de los asuntos contencioso-administrativos. Su creación, decían, respondía al fin de que se refundiesen en ellos las atribuciones que venían siendo desarrolladas por las Diputaciones provinciales<sup>304</sup>.

Para la doctrina moderada, como hemos tenido ocasión de señalar en páginas anteriores, su existencia ponía fin a la confusión de facultades gubernativas y económicas en una misma entidad<sup>305</sup> y, además, permitían ilustrar a la autoridad superior de la provincia, que encontraría en él, al igual que el Poder Central hallaba en el Consejo Real, las luces y la experiencia necesarias para llevar a cabo una buena gestión del interés público<sup>306</sup>. Sus bondades, en este sentido, eran superiores a las de la Diputación<sup>307</sup>. Para la doctrina las Corporaciones populares no estaban capacitadas para atender con eficacia las funciones consultivas. No debemos olvidar, decían los defensores de este argumento, que la Administración activa requería un consejo permanente de personas habituadas a interpretar las leyes y reglamentos, y estas

---

<sup>304</sup> GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., p. 96.

<sup>305</sup> “La institucion de los consejos de provincia, nueva en España, y necesaria para organizar debidamente la administracion y evitar la confusion de facultades gubernativas y económicas en una misma corporacion es de suma utilidad y conveniencia”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., p. 96.

<sup>306</sup> “Hay una grande analogía entre las facultades del Consejo Real y de los Consejos provinciales, pues asi aquel como estos, pronuncian decisiones y dan dictámenes ilustrando con ellos la administracion activa; de suerte que el auxilio que el Rey encuentra en las luces y en la experiencia del alto cuerpo consultivo del Gobierno, ese mismo halla el gefe superior de una provincia en estos otros cuerpos consultivos de inferior grado”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho Administrativo español*, Tomo I, 1858, p. 219.

<sup>307</sup> “Tal vez ocurra preguntar por que no tendrían bastante los gefes políticos con el concurso de las Diputaciones provinciales, pues estas corporaciones, mejor todavía que los Consejos de provincia, pudieran ilustrarlos en los asuntos de interés local, facilitarles el conocimiento de las personas y la práctica de las cosas, y en fin, ofrecerles iguales garantías de madurez en sus deliberaciones”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, TOMO I, Madrid, 1850, p. 209. De la misma forma, en la edición de 1858, Tomo I, p. 219 y en la de 1865, Tomo I, pp. 210-211.

características no se encontraban en estas Instituciones de carácter electivo, que se reunían periódicamente y se renovaban con frecuencia, impidiéndoles tener una necesaria unidad de pensamiento. Además, su composición las hacía susceptibles de mirar con preferencia los asuntos de interés local con respecto a los de utilidad común, careciendo, por tanto, de juicio independiente<sup>308</sup>.

No obstante, sería la vertiente contencioso-administrativa del nuevo Consejo provincial lo que mayores elogios merecería por parte de la doctrina. Más arriba hemos tenido ocasión de señalar la conveniencia de que los Tribunales ordinarios no conocieran de aquellos asuntos en los que fuera parte el interés público<sup>309</sup>. La instauración de los Consejos provinciales en este sentido se consideraba inevitable, pues sólo ellos podían resolver este tipo de litigios. Lo explicaba claramente Posada Herrera al alegar la incapacidad de las Diputaciones provinciales para ejercer dicha jurisdicción. En su opinión este pensamiento estaba condicionado por la experiencia negativa que supuso la ley de 3 de febrero de 1823. No olvidemos, apuntaba, que éste marco legal había conferido a las Corporaciones populares facultades que eran incompatibles con su esencia y naturaleza, entre las que se encontraban la resolución de negocios contenciosos, el examen de cuentas voluminosas o el cuidado de los intereses o necesidades locales. No era posible, por tanto, que pudiesen atender a tan diverso y amplio cúmulo de funciones con la celeridad y prontitud necesarias<sup>310</sup>. Además,

---

<sup>308</sup> “Sin embargo, prescindiendo de que, aun cuando se descarguen á los Consejos de provincia de todas sus facultades consultivas, todavía debieran subsistir como tribunales administrativos, no pueden jamás se reemplazados con ventaja estos por aquellos cuerpos.= Las Diputaciones provinciales tienen sesiones periódicas y la administracion activa há menester un consejo permanente. –Las primeras se renuevan con frecuencia, y la administracion activa debe ser consultada por corporaciones habituadas á interpretar las leyes y reglamentos. – Aquellas entienden mas de asuntos de interés provincial y los miran con preferencia á los de utilidad comun, y los Consejos, si no libres de toda afecion local, por lo menos son mas dueños de sí mismos, y forman juicios mas independientes; y en suma, siendo las Diputaciones de origen popular, carecen de unidad de pensamiento y están exentas de responsabilidad, de lo cual se infiere que su cooperacion sería pocas veces eficaz y menos todavía espontánea y sincera”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, TOMO I, Madrid, 1850, p. 209. De la misma forma, en la edición de 1858, Tomo I, p. 219 y en la de 1865, Tomo I, pp. 210-211.

<sup>309</sup> “Es indudable, que para dar unidad y fuerza á la administracion, para que los ciudadanos particulares sepan siempre con seguridad y certeza, donde tiene facultad de reclamar sus derechos, y para que la ley se observe cumplidamente, se necesita que se separen de los tribunales, todas esas atribuciones contencioso-administrativas que tanto embarazan la marcha de los negocios, dándolas á corporaciones creadas especialmente para ese objeto. Estas corporaciones no deben crearse para un solo ramo de la administracion, sino para todos ellos á la vez (...)", DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., p. 252.

<sup>310</sup> “Se ha creído que confiriendo á las diputaciones provinciales y á los ayuntamientos muchas de estas atribuciones, no eran necesarios los tribunales administrativos: y en la ley de 3 de febrero se dieron á las diputaciones provinciales, facultades que son incompatibles con su esencia y naturaleza. Resuelven negocios contencioso-administrativos, están encargadas del examen de cuentas, muchas veces voluminosas, de que no pueden enterarse por falta de tiempo, y á la vez tienen que atender á las necesidades de la localidad que son el objeto verdadero de su institucion. Ahora bien, segun están hoy las diputaciones provinciales obligadas á satisfacer al inmenso cúmulo de atenciones que pesan sobre ellas, ¿pueden despacharlas? ¿Pueden decidir tantos negocios unos puramente locales, otros de la administracion general, unos económicos de su provincia, y otros

había que tener en cuenta otro aspecto y es que, residiendo el Poder Ejecutivo en el Gabinete ministerial correspondía a éste la ejecución de las normas. Ante la imposibilidad de que la actividad del Gobierno llegase a todos los puntos del territorio, era habitual que se delegasen ciertas funciones en determinados órganos o autoridades territoriales. Estos sujetos, en los que depositaban dicha responsabilidad debían contar con la confianza del Gabinete ministerial<sup>311</sup>. Sin embargo, recordaba el jurista asturiano que la creación de los Consejos provinciales no solo entrañaría novedades positivas. Su instalación entraría en conflicto con el carácter descentralizador existente hasta el momento, provocando el descontento entre la población y perjudicando a las Diputaciones provinciales<sup>312</sup>. Además siendo nombrados los consejeros por la Corona sería muy probable que no gozasen de la confianza de los ciudadanos, ignorando cuestiones sobre la localidad, necesarias para el correcto desempeño de las funciones contencioso-administrativas. No obstante, concluía este autor, su existencia concedería mayor fuerza a la Administración, permitiendo que su marcha fuera más ágil, y no encontrase obstáculos permitiendo una unidad de acción que beneficiaría a todos los puntos de la Península<sup>313</sup>.

---

del gobierno del país, con la celeridad y prontitud con que es necesario que los despachen? Es imposible, bastaría leer la ley de 3 de febrero, para convencerse de la imposibilidad absoluta que tienen de satisfacer á todas sus atenciones, cuando la práctica no nos lo demostrase.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit. p. 253.

<sup>311</sup> “Segun nuestra constitucion, segun nuestro sistema monárquico constitucional, el rey ejerce todo el poder ejecutivo, al rey está encargado el cumplimiento de las leyes y el dar las reales órdenes y reglamentos cuando son necesarios, para que esta ejecucion se lleve á cumplido y debido efecto. De consiguiente estando encargado de la ejecucion de las leyes, debe quitar todos los obstáculos que se opongan á la marcha de la administracion, mas como él no puede hacerlo por sí solo, por no poder hallarse en todos los puntos, necesita delegar estas atribuciones á cuerpos ó individuos que merezcan su confianza. Inmediatamente que no nazca esta confianza de la persona del monarca, sino de los pueblos, deja de ser el instrumento ó poder encargado de la ejecucion de las leyes, deja de ser el ministro el responsable de la marcha administrativa del país. ¿Cómo se le podrá decir á un ministro, *tú eres el responsable de la buena ejecucion de todos los preceptos del legislador, sobre tí caen todas las culpas de su inobservancia* sino se le han dejado escoger los agentes de que ha de servirse para llevarlos á cabo?”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., pp. 275-276.

<sup>312</sup> “De modo que si por un lado ganaba la administracion en fuerza, en estension, en facilidad de movimiento, por otro perdería las raíces que las diputaciones tienen echadas en los sentimientos de todas las provincias y perdería tambien ese recuerdo que en momentos de crisis, en momentos de desgracia para el país ha servido de tanto provecho y de tanta utilidad á la administracion. La creacion de estos tribunales chocaría, por otra parte con los hábitos y costumbres; chocaría con el caracter, ó mejor dicho, con las atribuciones que tienen las diputaciones provinciales, repugnarían á esa especie de excentralizacion y provincialismo que existe en el país, y causando disgusto necesariamente en el ánimo de todos los habitantes que moran en las provincias, causarían tambien un perjuicio á la marcha del mismo gobierno que se trataba de desembarazar.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., pp. 274-275.

<sup>313</sup> “Si suponemos la creacion de tribunales administrativos, que se encarguen hoy de muchos de los negocios que despachan las diputaciones provinciales, el resultado será disminuir la influencia de estos cuerpos, quitarles la importancia que tienen (...) Por otra parte, siendo las personas que debían componer estos tribunales de nombramiento real, no siempre corresponderían á la confianza de las personas que moran en las provincias donde ejerciesen sus funciones: muchas veces serían estraños á los conocimientos de localidad que son precisos para el desempeño de las funciones contencioso-administrativas, y carecerían en fin de aquella especie de popularidad con que las diputaciones provinciales resuelven y despachan hoy estos negocios. Sin duda (...) la existencia de tribunales contencioso-administrativos nombrados por el gobierno y que bajo su intervencion

Los argumentos expuestos tendrían repercusión en la opinión pública. Para el diario *El Castellano*, las múltiples y relevantes atribuciones de los jefes políticos hacía preciso colocar a su lado una Corporación que le auxiliase en sus tareas<sup>314</sup>. Para *El Heraldo* los Consejos provinciales habían sido creados atendiendo a los más altos principios de orden, justicia y conveniencia pública. Con sus dictámenes ilustraban a los gobiernos provinciales en los asuntos graves y en las cuestiones de derecho. Su asesoramiento, decía, era imprescindible para que la resolución de los diferentes negocios se realizase con acierto<sup>315</sup>. La conveniencia e idoneidad de los mismos hacía necesario conocer su parecer no solo en cuestiones generales de interés para la provincia, sino además en los expedientes sobre el ejercicio de los derechos electorales y la validez o nulidad de las actas de las Diputaciones y sus incidencias. También debían participar en la resolución de los asuntos relativos a las cuentas municipales, así como en todas las cuestiones de competencia de atribuciones entre los gobernadores civiles y las autoridades judiciales. De igual modo resultaba necesaria su consulta en los expedientes de autorización para procesar a los funcionarios de la administración que estuviesen subordinados a los gobernadores; en los negocios sobre la dirección y gobierno de los bienes

---

fallasen todos los asuntos que en este ramo se presentasen, daría mucha fuerza á la administracion, haria que esta marchase con mayor desembarazo, la centralizaria en manos del poder ministerial y daría mas agilidad, mas unidad y mas conformidad á toda la marcha administrativa. Consiguiriámos, pues, con el establecimiento de estos tribunales, una de las grandes ventajas, uno de los inmensos beneficios que hemos dicho se debían procurar en la administracion y es que esta fuese igual y pesase con el mismo equilibrio sobre todos los puntos del territorio de la monarquía (...) al mismo tiempo que el poder central tendria mas fuerza con estas instituciones y la administracion estaria mas libre y desembarazada”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., p. 274.

<sup>314</sup> “(...) siendo las atenciones de los gefes políticos tantas y tan interesantes, siendo necesario el mayor tino en la resolucion de muchos puntos y grande la responsabilidad con que una sola persona cargaba, se conocia desde luego la importancia de colocar al lado de los gefes políticos corporaciones que les sirvieran de consejos en muchos casos y de alivio en sus incesantes tareas. Estas apetecidas reformas encontraron digno intérprete en los actuales ministros y al fin acababan de llevarse á efecto, despues de haber presidido, á lo que parece, un estudio detenido en una resolucion cuyas ventajas han de comenzarse á conocer bien pronto.”, *El Castellano, Periódico de política, administracion y comercio*, Núm. 2701, miércoles 9 de abril de 1845.

<sup>315</sup> “No es necesario haber estudiado detenidamente la organizacion administrativa de los paises que van delante del nuestro en la senda de la civilizacion, ni es menester tampoco haber profundizado las obras maestras de Cormenin, de Macarel y de tantos otros escritores en esta materia, para conocer que los consejos de provincia son bajo aquellos dos conceptos una de las instituciones á cuya creacion han presidido los mas altos principios de orden, de justicia y de conveniencia pública.= Colocados los consejos de provincia respecto á los gobernadores, en posicion analoga á la que tiene el Consejo Real cerca del gobierno supremo, ellos son los que con sus dictámenes y consultas ilustran a la administracion activa en todos los asuntos gráves, y en las cuestiones de derecho que frecuentemente ocurren en el gobierno de las provincias. Si el establecimiento del Consejo Real se reconoce por todos como indispensable para que en la resolucion de las grandes cuestiones que afectan á los intereses generales del pais, presidan la madurez, la ilustracion y sabiduria que debe acompañar siempre a los dictámenes de una corporacion tan respetable, iguales ó analogas razones militan en favor de los consejos provinciales, cuyo parecer oyen los gobernadores, bien porque la ley lo exige asi terminantemente en muchos, y muy trascendentales negocios como una garantía de justicia y acierto, bien porque dichas autoridades superiores crean conveniente que preceda á sus determinaciones este medio de ilustracion, que no puede obtenerse facilmente con la ilustracion que se da á los expedientes en las secretarias de los gobiernos de provincia”, *El Castellano, Periódico de política, administracion y comercio*, Núm. 2701, miércoles 9 de abril de 1845.

y establecimientos de beneficencia y en los relacionados con obras públicas, aprovechamientos de aguas de ríos, trazado y anchura de caminos vecinales e imposición de servidumbre para su uso. Sin olvidar, por último, las cuestiones referentes a minas y el establecimiento de sociedades mercantiles<sup>316</sup>. Para este periódico la relevancia de las nuevas Corporaciones quedaba acreditada por la legislación vigente, que consideraba nulas y, por tanto, sin efecto las providencias que se adoptasen por los gobernadores sin el preceptivo dictamen del Consejo<sup>317</sup>. Concluía *El Castellano* defendiendo el papel de las nuevas Corporaciones frente a la labor desplegada por los oficiales del gobierno civil por varios motivos. De un lado, porque la abundancia de los negocios y la velocidad con que debían instruirse no concedían a éstos el tiempo suficiente para una extensa y razonada consulta. De otro, la ilustración que éstos funcionarios le diesen a los distintos asuntos que debían resolver nunca se podría considerar igual de brillante que la dada por un ente colegiado después de su examen y una amplia discusión. Finalmente, tampoco era viable la idea de sustituirlos con asesores letrados o abogados consultores, pues se requería un número alto de ellos, con lo que, al final vendría a ser una Institución más costosa que la provincial<sup>318</sup>.

---

<sup>316</sup> “Reconocido el principio respecto al Consejo Real en sus relaciones con el poder central, sería un absurdo negarlo respecto á los consejos de provincia establecidos por la ley de 2 de abril de 1845 para ilustrar á los delegados y representantes del gobierno supremo. Para convencerse de la exactitud de estas observaciones y de la utilidad é importancia de los servicios que la ley les confía, basta considerar que además de los casos en que se oye su parecer, por agitarse cuestiones generales de interés para la provincia á puntos dudosos de jurisprudencia ó administracion, deben ser precisamente consultados, segun la legislación administrativa vigente: 1º sobre el ejercicio de los derechos electorales y las varias reclamaciones que estos derechos producen; 2º sobre la validez ó nulidad de las actas de las diputaciones provinciales y su incidencia; 3º en asuntos de ayuntamientos, y con especialidad en los relativos al examen y censura ó aprobacion de las cuentas municipales; 4º en toda las cuestiones sobre competencias de jurisdiccion y atribuciones que se susciten entre los gobernadores de las provincias y las autoridades judiciales; 5º en todos los expedientes de autorizacion para procesar á los funcionarios de la administracion, dependientes de la autoridad de los gobernadores; 6º, en los negocios sobre la direccion y gobierno de los bienes y establecimientos de beneficencia; 7º, en los expedientes sobre obras públicas, aprovechamiento de aguas de rios, trazado y anchura de los caminos vecinales, é imposicion de servidumbres para el servicio y uso de aquellos; 8º, sobre asuntos de minas en sus varias ramificaciones; 9º, sobre el establecimiento de sociedades mercantiles. Y, en fin, sobre varios otros puntos y materias graves que seria prolijo detallar, ensanchandose como se ensancha todos los dias el círculo de sus atribuciones consultivas por la persuasion de que el gobierno ha abrigado hasta ahora de la utilidad y necesidad de los servicios de estas corporaciones”, *El Castellano, Periódico de política, administracion y comercio*, Núm. 2701, miércoles 9 de abril de 1845.

<sup>317</sup> “La ley concede tal importancia á los dictámenes de estos cuerpos, que considera afectadas de un vicio de nulidad las providencias adoptadas por los gobernadores en la via activa en todos aquellos negocios en que no oyen, debiendo oirlo, el parecer de los consejos: pudiendo la parte agraviada acudir en recurso de queja al ministro del ramo, ó al Consejo Real en la via contenciosa, segun fuese la naturaleza del agravio”, *El Castellano, Periódico de política, administracion y comercio*, Núm. 2701, miércoles, 9 de abril de 1845.

<sup>318</sup> “No concebimos, en verdad, cómo los que reputan inutil en la administracion la existencia de estas corporaciones, reemplazarían los servicios que acabamos de indicar, á no crearse otros cuerpos, como los proyectados en tiempo del ministerio del señor Escosura, en cuyo caso la diferencia de nombres ó la variacion accidental de atribuciones no alteraria la esencia de los principios que vamos esponiendo. Tal vez se diga que los dictámenes de los Consejos podrian ser reemplazados por las notas que estampan en los expedientes los oficiales que los instruyen en los gobiernos de las provincias: mas esto es imposible de todo punto: primero porque la abundancia de los negocios y la rapidez con que deben instruirse hasta ponerlos en estado de resolucion

Pese a lo expuesto, la opinión pública no se mostró unánimemente a favor de esta Institución. En su contra se mostraba *El Espectador*, que los consideraba unos órganos inútiles. Para justificar su postura se basaba en el hecho de que la propia ley de 2 de abril de 1845 no le había atribuido ninguna función consultiva. Decía:

“(…) solo vemos en la de ayuntamientos un artículo en que se previene que los gefes políticos puedan suspender los acuerdos de estas corporaciones sobre el disfrute de los pastos, aguas y demas aprovechamientos comunes, (...). Hé aquí reasumidas las atribuciones de los consejos provinciales, cuando obran como auxiliares de los gefes políticos; (...) se conocerá desde luego la inutilidad de una corporacion creada tan solo para informar al agente del gobierno en negocios que ordinariamente no son de su inspeccion; porque para que lo sean es preciso que los ayuntamientos al tomar los acuerdos de que hemos hablado obren con injusticia, y que esta injusticia llegue á noticia del gefe político.”<sup>319</sup>.

Para los redactores de este rotativo esta competencia podría haberse asignado a las Diputaciones. De hecho, continuaba el editorial, la propia norma exigía que los consejeros hubiesen nacido o residido durante un largo tiempo en la provincia donde habían sido nombrados con el fin de garantizar la idoneidad de las resoluciones adoptadas<sup>320</sup>. Al respecto los diputados provinciales, decía, tenían mayores conocimientos del territorio que los que podrían tener aquéllos, porque en las Corporaciones populares, al contrario que en los Consejos, había individuos de todos los partidos judiciales<sup>321</sup>. Añadía este periódico que estos

---

definitiva, no permite á los oficiales de los gobiernos tiempo suficiente para aquellas estensas y razonadas consultas: y segundo, porque aunque asi no fuese, ni los referidos funcionarios seran siempre competentes para informar razonadamente en puntos de derecho y en graves cuestiones administrativas, ni aun suponiéndoles la mayor ilustracion en toda clase de materias, seria esta nunca igual á la de una corporacion compuesta de varios individuos, y que adopta sus acuerdos despues de una amplia discusion sobre los espedientes que son objeto de consulta.= Tampoco se llenaría el fin que la ley se propuso al establecer los consejos como cuerpos consultivos, reemplazando á estos con asesores letrados ó abogados consultores, quienes ó serian inútiles por su corto número, si se reducian á uno por cada gobierno de provincia, ó vendrian á ser un verdadero consejo mas costoso que el provincial, si eran en número suficiente para el despacho de los negocios, y formaban cuerpo con este ó el otro carácter.”, *El Castellano, Periódico de política, administracion y comercio*, Núm. 2701, miércoles, 9 de abril de 1845.

<sup>319</sup> *El Espectador*, Núm. 1171, viernes, 11 de abril de 1845.

<sup>320</sup> “De suerte que aun sin cambiar el método administrativo introducido por el señor Pidal, pudiera ser muy bien atribuido á las diputaciones provinciales esos informes que se reservan á los consejos de administracion. ¿Qué inconveniente habría en ello? Ninguno por cierto: como que el consejo no liga al gefe político, no es de necesidad el que lo dé ser mandatario del poder supremo, aun en el caso de que el agente del poder sea la única autoridad que deba resolver las quejas contra los acuerdos de un ayuntamiento sobre los asuntos de que hemos hablado, cosa que no estamos conformes. (...) Los que mejor han comprendido la institucion de los consejos provinciales han sujetado á su informe los presupuestos y cuentas municipales, asi como tambien las autorizaciones que piden los pueblos para vender, comprar ó cambiar bienes raices, y para intentar acciones ante los tribunales de justicia, desistir de ellas ó transigir: pero han tenido que convenir en que para estos casos es de preciso que los consejeros provinciales hayan nacido ó residido largo tiempo en la provincia para donde son nombrados; por que para informar sobre asuntos de interés local, claro es que son necesarios conocimientos de la localidad. Pues en este caso ¿por qué no se utilizan los conocimientos de las diputaciones provinciales, que los consejeros no podrán reunir por mas que sean naturales de la provincia?”, *El Espectador*, Núm. 1171, viernes 11 de abril de 1845.

<sup>321</sup> “Decimos que las diputaciones provinciales tienen mayores conocimientos del territorio que los consejos de administracion, por la razon sencilla de que en las diputaciones hay individuos de todos los partidos judiciales,

órganos consultivos, sin voluntad propia, actuarían en contra de los intereses de los pueblos, y que solo servirían para rebajar las atribuciones de las localidades y para privarles de derechos que, hasta en tiempo de los monarcas absolutos, habían ejercido pacíficamente<sup>322</sup>.

El *Clamor Público*, siguiendo esta misma línea, alegaba que los Consejos solo estaban destinados a multiplicar los agentes administrativos. Su función, decía, era cuestionable, pues se limitaba a aconsejar al jefe político sobre cuestiones en las que éste ya había sido asesorado por parte de los Ayuntamientos y Diputaciones. Al respecto afirmaba:

“(…) El tal consejo tendrá que tomar toda clase de formas, tendrá que convertirse en un verdadero Proteo. Unas veces el gefe político en calidad de presidente, podrá reunir á sus individuos para pedirle su dictàmen sobre cualquier negocio de importancia; otras reclamarles por escrito su opinion, y otras trasformarles en un tribunal de justicia. Asi se embrollan, confunden y desvirtuan todas las atribuciones y se convierte la administracion en un caos funestisimo para la prosperidad pública (...) si no se querian dejar ciertas atribuciones á cargo de los ayuntamientos y diputaciones, nada era mas facil que haberlas

---

y en los consejos de administracion no los puede haber. Y esto aun concediendo que las diputaciones provinciales no sean las que exclusivamente y sin intervencion de nadie deban conocer de los asuntos que hemos referido, cosa que nosotros no podemos creer, porque las diputaciones provinciales son llamadas á entender exclusivamente en todo lo que sea de interés provincial, ó mas bien en lo de interés local; porque el interés de las provincias no es mas que el interés de las localidades de la provincia reunido. (...) Por consiguiendo los consejos provinciales como consejos son inútiles, aunque se les atribuya el conocimiento de los asuntos de que hemos hablado”, *El Espectador*, Núm. 1171, viernes 11 de abril de 1845. En el mismo sentido se manifestaba al día siguiente: “En todo se descubre la mano ingrata del poder, porque el poder lo ha invadido todo Le faltaba dar el último golpe al sistema benéfico que antes regia, y esta nueva creacion le consuma. Descúbrese en ella un lujo de arbitrariedad que asombra y que bastara por si solo para que otros hombres menos atrevidos se pararan á la vista de ese altísimo desacato á los fueros populares. No se encuentra una razon en todo el decreto que haga siquiera plausible el establecimiento de esos consejos que sin atribuciones conocidas, sin necesidad de las que se le declaran, se establecen solo para usurpar las que debieran ser propias de otros cuerpos que las ejercerian mas á satisfaccion de la provincia y mas en armonia con sus intereses. Las diputaciones provinciales, menguadas en muchos de sus derechos, organizadas con la mas esquisita intervencion del poder, segun se observa por la nueva ley, son á no dudarlas, las que deberian desempeñar la mayor parte de las facultades que á los consejos de provincia se consignan. Estas corporaciones, de índole popular por su particular instituto, si el gobierno no le hubiese desnaturalizado, son las mas apropiadas para ejercer aquellos cargos; pero no convenia esto á las miras del poder, y el poder las ha inutilizado, dejándolas reducidas á cuerpos nulos.”, *El Espectador*, Núm. 1172, sábado 12 de abril de 1845.

<sup>322</sup> “Son los consejos de provincia segun los organiza el decreto, unas dependencias de las gefaturas políticas, pero tan miserables, que sin voluntad para obrar de otro modo que segun los instintos del gefe de la provincia, los pueblos tendrán en vez de administraciones benéficas y autoridades paternas, gefes estraños enemigos de su reposo y prosperidad, y agentes decididos del poder que obrarán contra los intereses de las localidades para servir al interés del gobierno. El poder cuya tendencia es siempre desarrollar sus facultades hasta donde no le es permitido para ensancharlas usurpando las suyas á los pueblos, el poder en esta época mas que en ninguna está dando un ejemplo insigne de esta verdad: so pretexto de uniformar la administracion con ese sistema centralizador que tan mal prueba en España cuyos malos resultados no han de tardar en hacerse sentir, los pueblos que han sido rebajados en sus atribuciones hasta lo infinito; los pueblos han sido privados hasta de aquellos derechos que en los tiempos de los monarcas mas absolutos han ejercido pacíficamente y sin contradiccion, y los pueblos han sido reducidos poco menos que á la condicion de ilotas (...) Que se nos diga sino lo que se ha hecho de aquellos fueros y franquicias que los pueblos de inmemorial egercieron en el gobierno interior, en el gobierno privativo de los intereses vecinales. Todo ha sido usurpado por un poder invasor: los pueblos no tienen mas facultades que las que dependen de la voluntad omnímoda del gobierno, y estas ejercidas bajo la vigilancia inmediata de un dependiente suyo sostenido á costa de los intereses del vecindario á quien ni aun el derecho de quejarse le queda á sus autoridades naturales.”, *El Espectador*, Núm. 1172, sábado 12 de abril de 1845.

incorporado á los gobiernos políticos; pero entregárselas en calidad de depósito y para que no puedan hacerse uso de ellas, si no con la venia del gefe político y con sujecion á los acuerdos del consejo provincial, es para nosotros el mayor de los dilates.”<sup>323</sup>.

La imprecisión de la ley era un defecto que hasta el mismo *El Herald* reconocía. Éste, incluía entre sus números una publicación de *El Globo* donde se criticaba la gran indefinición con que eran descritas las funciones consultivas de los nuevos entes colegiados. En concreto, denunciaba como una tara grave el que se dejase al arbitrio de los jefes políticos los casos en los que debía ser consultado. En su opinión, lo único que se obtendría con esta liberalidad era impregnar de inseguridad jurídica la acción del propio Gobierno<sup>324</sup>.

Pese a las indicadas críticas lo cierto es que la indeterminación de sus facultades sería un aspecto que caracterizaría a los Consejos durante toda su existencia. Aunque fueron muchas las ocasiones en que se trató de modificar la normativa promulgada en 1845 a través de proyectos algo más específicos en este punto, no se conseguiría hasta 1863, esto es, dieciocho años después de su instalación. Sin embargo, la realidad es que la autoridad gubernativa gozaría siempre de una amplia discrecionalidad a la hora de decidir la intervención de estos Cuerpos consultivos en los asuntos administrativos de la provincia.

---

<sup>323</sup> “(...) los sapientísimos situacioneros han querido que todas las corporaciones populares sean medio consultivas y medio ejecutivas, ó mejor dicho entidades activas y pasivas. Aconsejan, deliberan y ejecutan, aunque siempre bajo la férula del gefe político. En este concepto los consejos provinciales vienen á ser consejos para aconsejar al jefe político sobre los consejos que reciba de los ayuntamientos y diputaciones provinciales; porque, como puede probarse de una manera evidente, estas corporaciones están hoy reducidas á la clase de meros agentes del gobierno, á quienes solo toca proponer lo que crean mas provechoso á la administracion de los intereses municipales.”, *El Clamor Público*, periódico político, literario e industrial, Núm. 298, domingo 13 de abril de 1845.

<sup>324</sup> “EL GLOBO señala algunos defectos de que adolece la organizacion administrativa que se está planteando, como el no determinarse todos los casos en que el gefe político debe ó no consultar el parecer de los consejos provinciales. Dejar, añade nuestro colega, la decision de un punto tan árduo al arbitrio de los gefes políticos, es entregar al capricho una garantía muy importante de acierto en los actos de la administracion provincial, y guardar á que los decretos y reales órdenes que con el tiempo se vayan publicando, establezcan la regla de que se trata, es asegurar en esta parte la arbitrariedad por espacio de muchos años. Nos parece que ningun peligro habia en declarar que los gefes políticos oyesen, por ejemplo, á los consejos provinciales cuando tratáran de suspender, modificar ó revocar los actos de las autoridades, corporaciones y agentes que dependen del ministro de la Gobernación, cuando decidiesen sobre suplir el consentimiento paterno en los matrimonios que verificaron los menores de edad contra la voluntad de sus padres, cuando dictaron las medidas necesarias para conservar la salud pública, cuando impusieron por razon de multas correccionales el máximun de la cantidad señalada por la ley y en otros varios casos que se podrian señalar como graves y de trascendencia de la administracion. Asi como en la ley del consejo real se determinan los asuntos en que el gobierno debe oír necesariamente á este cuerpo y los en que puede ó no á su arbitrio consultarle, asi tambien, aparte de los casos contenciosos, se han debido señalar en la ley de consejos provinciales los asuntos en que forzosamente deben ser consultadas estas corporaciones, dejando despues en libertad á los gefes políticos para consultarlas ó no sobre los demás que se designaren”, *El Herald*, Periódico político, religioso, literario e industrial, Núm. 1020, domingo 12 de octubre de 1845, p. 2.

## II. EL MARCO LEGAL Y LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL MODELO MODERADO.

### A. ANTECEDENTES.

#### 1. El proyecto de Francisco Agustín Silvela.

Como ya se ha manifestado, durante la regencia de Maria Cristina se adoptaron diversas medidas destinadas a reformar el sistema heredado del Antiguo Régimen y construir uno nuevo que acabase con los abusos y las disfunciones existentes en la acción gubernativa<sup>325</sup>. Esta transformación se lograría, de un lado, a través de la reorganización de la planta administrativa y, por otro, excluyendo de la jurisdicción ordinaria los litigios en los que fuese parte el interés público. La herramienta clave para alcanzar ambos hitos serían los nuevos Tribunales contencioso-administrativos<sup>326</sup>.

A lo largo de estos años los proyectos legislativos se sucedieron en el tiempo. En este sentido, *El Eco del Comercio* informaba, ya en marzo de 1836, de que el Gobierno trataba de completar la estructura de la Administración estableciendo unos nuevos Tribunales. En palabras del editor, se trataba de una medida útil y necesaria, siempre y cuando no supusiese un gran coste económico para el país<sup>327</sup>. El propio Posada Herrera daba cuenta de esta propuesta, liderada por el Ministerio de la Gobernación<sup>328</sup>. La misma, sin embargo, fracasó

---

<sup>325</sup> NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, *Los primeros pasos del Estado constitucional...*, op. cit., p. 88.

<sup>326</sup> En este sentido, Juan Ramón Fernández Torres pone de manifiesto cómo en distintas normativas promulgadas a lo largo de dicho periodo ya se va evidenciando la preocupación por parte del Gobierno por la ausencia de un órgano encargado de conocer de este tipo de cuestiones. En concreto, menciona el proyecto de ley de expropiación forzosa de 1835, una orden de 5 de mayo del mismo año y otra de 12 de marzo de 1836 sobre el ramo de Correos y Caminos, FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*... op. cit., p. 210 y ss.

<sup>327</sup> “Tenemos entendido que el gobierno trata de completar el sistema administrativo de gobiernos civiles estableciendo los tribunales de administracion que se conocen en Francia con el nombre de consejos de prefectura; lo cual siendo como es muy útil y necesario podrá hacerse sin gravar mucho al erario, que debe ser la primera consideracion en las presentes circunstancias. Digamos algo de lo que vienen á ser estos tribunales de escepcion, para que pueda verse su utilidad como cuerpos que limitan las inmensas atribuciones que hoy tienen los gobernadores civiles para dirimir por sí y ante sí sus diferencias con los particulares en el ejercicio de algunas de sus facultades administrativas.= El sistema de administracion pública planteado entre nosotros, que es una invencion de los tiempos modernos, viene á ser un remedio del gobierno supremo del estado en una monarquía representativa. El gobernador civil representa en cierto modo en las provincias al poder egecutivo, la diputacion provincial á las cortes y el tribunal de que hemos hablado al poder judicial; pero con dos diferencias esenciales. 1ª El tribunal administrativo no juzga por los códigos ó leyes civiles y criminales del ministerio de gracia y justicia, sino por las leyes y decretos del ministerio de la gobernacion. 2º Los tribunales ordinarios de justicia tratan del derecho entre particular y particular, y los administrativos de la justicia entre el agente gubernativo y los particulares, sus subordinados (...)”, *El Eco del Comercio*, Núm. 701, jueves, 31 de marzo de 1836.

<sup>328</sup> Sospecha Juan Ramón Fernández Torres que se refería al encabezado por Javier de Burgos por la defensa que este hizo de la instauración de una Jurisdicción contencioso-administrativa, FERNÁNDEZ TORRES, JUAN

por las circunstancias políticas y bélicas por las que atravesaba el país<sup>329</sup>. De todas las iniciativas, sin duda, la más relevante, por su gran influencia en la regulación posterior, fue la redactada por Francisco Agustín Silvela<sup>330</sup>. Con el objeto de mejorar la Administración territorial<sup>331</sup>, en el mes de febrero de 1838, presentaba ante el Congreso de los Diputados tres proposiciones de ley, una sobre organización y atribuciones de las Diputaciones<sup>332</sup>, otra creando los Consejos provinciales, y una última en torno a los jefes políticos<sup>333</sup>. Durante su debate parlamentario defendió una serie de premisas que serían posteriormente adoptadas por la normativa moderada. En primer lugar, señalaba que las Corporaciones electivas debían gozar, únicamente, de facultades de tipo administrativo y económico, sin que pudieran

---

RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit., p. 215, nota al pie 420.

<sup>329</sup> “(...) Apenas tuvimos un gobierno representativo, y apenas comenzó el país a enterarse de los negocios de la administración pública, cuando un ministro de lo Interior, sin duda muy ilustrado, y que conoce bien a fondo todas estas materias, ofreció presentar al Estamento de procuradores un proyecto de ley, en el cual se contuviese la organización de los tribunales administrativos (...) A pesar de haber sido reconocida por todos la necesidad del establecimiento de estos tribunales, las circunstancias políticas que ha corrido el país, la guerra civil, las convulsiones interiores que todos hemos presenciado, no permitieron, sin duda, á los que estuvieron al frente del gobierno, el preparar un proyecto de ley, cual era necesario en esta materia. Pero hubo un diputado celoso y entendido, que habiendo hecho estudio especial de estos negocios, presentó en las Cortes del año 38 un proyecto de ley sobre tribunales administrativos (...)”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., pp. 262-263. También hace mención de esta iniciativa José Gallostra y Frau: “Ya al empezar el régimen representativo había reconocido un ministro del Interior en el Estamento de procuradores, la necesidad de estos tribunales. Considero, decía, necesaria la creación de los tribunales administrativos, sin los cuales la acción del Gobierno sería irregular, arbitraria tal vez en algunos casos, en otros no lo que conviene á los intereses de la prosperidad pública, y en todos tropezaría con obstáculos incompatibles con la unidad y rapidez que deben caracterizar las disposiciones gubernativas. En la misma Memoria en que consignaba estas frases ofrecía presentar un proyecto de ley creando los referidos tribunales; pero acontecimientos inmediatos le impidieron, sin duda, que realizase sus propósitos.”, GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Lo Contencioso-Administrativo...*, op. cit., pp. 79-80.

<sup>330</sup> Este proyecto marcó, tal y como se ha puesto antes de manifiesto, el comienzo de una nueva era en el que obras legislativas y doctrinales mostrarían una especial veneración al sistema francés. Así lo mantiene Pedro Ortego Gil: “(...) La presentación de un proyecto por Francisco Agustín Silvela ese año marcó el inicio de una etapa de elaboración de textos cuyo esquema sería el propuesto por una Comisión del Congreso de los Diputados a raíz del dictamen sobre el proyecto presentado por aquel ilustre político. Con ello, la influencia de la normativa francesa comenzó a dejarse sentir de manera clara y contundente, no sólo en los textos legislativos sino también en los doctrinales. Las nuevas concepciones tenderán a conseguir un Estado más centralista y unitario, lo que conllevará la progresiva reducción de las facultades de las Diputaciones en favor de los delegados del Gobierno situado en las capitales de provincia.”, ORTEGO GIL, PEDRO, *Historia de la Diputación Provincial de Guadalajara...*, op. cit., p. 51.

<sup>331</sup> “Esta es, repito, nuestra misión preferente, sin que pueda anteponerse ni aun el deseo vehemente de concluir la guerra civil; porque yo estoy íntimamente persuadido que organizar una administración fuerte, vigorosa, inteligente y benéfica; una administración que proteja todos los intereses legítimos; que distribuya con equidad las cargas y reparta los favores con discernimiento, es un medio directo y eficaz de mejorar el estado de la guerra; es hacer guerra á muerte al Pretendiente, es trabajar por la libertad.”, DSCD, viernes, 9 de marzo de 1838, Núm. 93, p. 1163.

<sup>332</sup> Apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838. En concreto, la proposición segunda, pp. 1183-1188. El estudio de la propuesta de Silvela sobre Diputaciones en ORTEGO GIL, PEDRO, *Evolución legislativa de la Diputación Provincial en España...*, op. cit., pp. 409-501 y 531-532. También en NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, *Los primeros pasos del Estado constitucional...*, op. cit., pp. 286 y ss.

<sup>333</sup> Sobre esta propuesta, *vid.* NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, *Los primeros pasos del Estado constitucional...*, op. cit., pp. 262 y ss.

adoptar decisiones de carácter político o gubernativo. Seguidamente insistía en la necesidad de instaurar una nueva Institución denominada “Consejo de Provincia”. A ésta se le conferirían dos tipos de funciones, por un lado consultivas, debiendo ilustrar y auxiliar al Gobierno provincial, y por otro, jurisdiccionales, encargándose de resolver conflictos contencioso-administrativos. En su opinión, este tipo de litigios debían extraerse del conocimiento de la jurisdicción ordinaria, por ser incompatibles con sus formas tradicionalmente lentas, graves y solemnes<sup>334</sup>.

El jurista vallisoletano reconocía sin ambages la influencia que en él había ejercido el sistema administrativo francés. A su parecer, la grandeza que había adquirido el país galo se debía, en gran medida, al modelo político que éste había adoptado. Al respecto afirmaba:

“(…) es de una utilidad general, universal; lo que es aplicable á todos los pueblos, y á todas las latitudes.

Con su centralización, con sus jefes políticos, con sus sábias leyes administrativas, con sus alcaldes, con su gendarmería y sus telégrafos, es la Francia única y una, y trasporta todo su inmenso poder, toda su acción al punto en donde le es necesaria, y la Francia es así poderosa, independiente y feliz. (...)”<sup>335</sup>.

Pese a que la Comisión parlamentaria<sup>336</sup> emitió su dictamen acerca del proyecto de ley sobre organización y atribuciones de Diputaciones provinciales<sup>337</sup>, el devenir de los acontecimientos impidió que examinase el relativo a los Consejos de provincia.

Meses más tarde el propio Francisco Agustín Silvela registraba una nueva proposición que revisaba y ampliaba la anterior<sup>338</sup>. En su defensa sentenciaba que existían determinadas funciones que, por su envergadura, complejidad y sacrificio no podían encomendarse a una Corporación popular, sino a empleados públicos sobre los que pudiese pesar una

---

<sup>334</sup> “(...) Nadie ignora ya la naturaleza de los intereses que estos tribunales deben poner en claro. Todos saben que cuando el interés general, el bien público, se hallan en oposicion con el interés particular en las materias de administración, sola esta, bajo ciertas formas y condiciones, bajo ciertas responsabilidades especiales y garantías, puede resolver semejantes litigios con la necesaria prontitud y acierto. Si los agravios en materia de quintas, de contribuciones, de policía urbana ó de unos pueblos con otros en cuanto á límites y aprovechamientos comunes, hubiesen de someterse á los tribunales ordinarios con sus formas lentas, graves y solemnes, llegaría la resolución cuando ya no hubiese necesidad de ella, ó después de haber entorpecido largo tiempo la acción de la administración, que necesita estar siempre expedita y ser siempre ejecutiva y rápida (...)”, DSCD, viernes, 9 de marzo de 1838, Núm. 93, p. 1164.

<sup>335</sup> DSCD, viernes 9 de marzo de 1838, Núm. 93, p. 1164.

<sup>336</sup> La comisión encargada del análisis de estos tres proyectos estaba compuesta por los diputados Puche (Presidente), Valdés, Villaverde, Olivan, Salvato, Cadaval y Silvela (secretario), DSCD, jueves, 15 de marzo de 1838, Núm. 98, p. 1272, y martes, 20 de marzo de 1838, Núm. 101, p. 1326.

<sup>337</sup> DSCD, apéndice al Núm. 145, sábado 12 de mayo de 1838, pp. 2259 y ss.

<sup>338</sup> Archivo del Congreso de los Diputados (en adelante ACD) Legajo 69, caja 3. Código de referencia: ES.28079.A.C.D.//P-01-000057-0069.

responsabilidad efectiva y que recibiesen una contraprestación por su labor<sup>339</sup>. Al respecto insistía en la necesidad de implantar los “Consejos de Administración”, fagocitando buena parte de las facultades que ejercían hasta la fecha los Cuerpos electivos<sup>340</sup>. En este sentido aseguraba:

“De lo contrario, de temer sería que, pasados los quince primeros días, las Diputaciones quedasen reducidas á tres ó cuatro individuos; que los informes se despachasen como para salir del paso; que los presupuestos y cuentas de los pueblos se ecsaminasen solo por las secretarías: en una palabra, que los dos ó tres mil espedientes se decretasen sin acertada resolución. (...)”<sup>341</sup>.

Para Silvela la instauración de esta nueva Institución era, por tanto, tan imprescindible como beneficiosa. Con ella se acabaría con la confusión de facultades gubernativas y económicas en una misma Corporación y, además, supondría la consagración de la jurisdicción contencioso-administrativa, terminando con los Juzgados privativos y privilegiados<sup>342</sup>.

A los efectos de nuestra investigación interesa comparar las dos propuestas presentadas por el político vallisoletano, pues existen diferencias notables entre una y otra. En concreto,

---

<sup>339</sup> “Para aconsejar á un hombre de luces, á un Gefe á quien se confía el mando de una provincia; para proporcionarle un auxilio eficaz, se ha menester un caudal de conocimientos especiales, una práctica en el manejo de negocios, una consumada esperiencia, que mal pudiera suponerse en quienes no hayan tenido ocasion de adquirirla; y aconsejar todos los días, á todas horas y sobre una infinita variedad de materias, requiere una inversion de tiempo que á nadie hay derecho de ecsijir gratuitamente.= En cada provincia es preciso ecsaminar y censurar los presupuestos anuales y las cuentas de cuatrocientos veinte y ocho pueblos por un término medio: las de los Pósitos; las de los establecimientos provinciales, evacuar informes meditados sobre todos los ramos de la administracion; dar su parecer en muchos casos; asistir al Gefe en algunos actos; despachar con el debido detenimiento, por su extraordinaria delicadeza, todo lo relativo á la tutela de los pueblos; servir de fomento y levadura, por decirlo así, á todas las juntas provinciales de sanidad, de beneficencia, de instruccion pública y demas; y finalmente, resolver las contiendas administrativas de doscientas cincuenta mil almas.= Todo esto, desempeñándolo bien, forma un cúmulo de ocupaciones capaz de llenar completamente los trescientos sesenta y cinco días del año á la corporacion mas laboriosa; y el tener que cumplir con tan pesados deberes fuera de sus hogares, con aumento de gastos, con incomodidades y privaciones, es un sacrificio insoportable para cada uno de sus individuos.”, ACD, Legajo 69, caja 3. Código de referencia: ES.28079.A.C.D.//P-01-000057-0069, pp. 3-5.

<sup>340</sup> “Reducidas las Diputaciones á sus proporciones naturales, si se adoptase el proyecto que la Comision presentó en doce de Mayo último, restaria encargar á otras autoridades ó corporaciones las demas facultades que aquellas ejercian, con este fin se crean, en efecto, los Consejos de provincia, confiriendoles ademas atribuciones importantes de que despues se hablará.”, ACD, Legajo 69, caja 3. Código de referencia: ES.28079.A.C.D.//P-01-000057-0069, p. 3.

<sup>341</sup> ACD, Legajo 69, caja 3. Código de referencia: ES.28079.A.C.D.//P-01-000057-0069, p. 6.

<sup>342</sup> “En lugar de la confusion de facultades gubernativas y económicas en una misma corporacion, habrá dos corporaciones. La una, por derecho propio, representará y manejará, con la debida independencia, los intereses provinciales: la otra, por delegacion del trono, ejercera aquellas funciones de orden político que, no sin gravisimos inconvenientes, corrieron aunadas con las puramente locales, ó estuvieron á cargo de individuos aislados.= (...) Y por fin, se organizan Tribunales hasta ahora desconocidos en España.= De muy antiguo, á la verdad, existen juzgádos privativos y privilegiados; pero el purgarlos del sin número de imperfecciones por las que obrában contrariamente á su objeto; el formar una sóla y única jurisdiccion de muchos de ellos; el convertir aquellos juzgados pretorianos en sálas de justicia administrativa puede ser una feliz innovacion de nuestros días.”, ACD, Legajo 69, caja 3. Código de referencia: ES.28079.A.C.D.//P-01-000057-0069, pp. 8-9.

el número de individuos que componían el “Consejo de Administración” aumentaba de tres, en la primera<sup>343</sup>, a cuatro en la segunda<sup>344</sup>. Los requisitos para el acceso al cargo eran prácticamente los mismos, a excepción de la exigencia de haber desempeñado funciones administrativas con anterioridad, que fue eliminado del último proyecto. También se suprimió la posibilidad de que los secretarios de las Diputaciones provinciales fuesen propuestos como consejeros sin necesidad de haber sido propuestos en terna y de reunir las condiciones requeridas para ocupar este destino<sup>345</sup>. En concreto, se exigía tener veinticinco años, ser abogado con estudio abierto, licenciado, o doctor en leyes, o haber desempeñado funciones administrativas en cualquier ramo y nivel, haber nacido en la provincia y residido en ella durante dos años<sup>346</sup>, y gozar de la mayor consideración y concepto público por sus conocimientos, moralidad y experiencia<sup>347</sup>. Por último, para tomar posición del puesto debía, con carácter previo, prestarse ante el jefe político el correspondiente juramento<sup>348</sup>. Es de reseñar que el segundo de los proyectos declaraba incompatible el ejercicio de este oficio con el de cualquier otro servicio público<sup>349</sup>.

---

<sup>343</sup> Artículo 1: “En cada capital de provincia habrá una corporacion compuesta, por ahora, de tres individuos de las circunstancias y calidades que se expresarán.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, p. 1185.

<sup>344</sup> Artículo 1: “En cada provincia habrá un Consejo y tribunal de administracion, compuesto de cuatro individuos.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes 16 de noviembre de 1838, p. 95. Excepto en el de Madrid, que, de acuerdo con el artículo 51, se compondría de cinco individuos mas el jefe político. DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes 16 de noviembre de 1838, p. 99.

<sup>345</sup> Artículo 5: “Por esta vez los secretarios de las actuales Diputaciones provinciales podrán ser propuestos para consejeros, aunque no reunan las cualidades expresadas en el artículo anterior; y los que lo fueren serán nombrados precisamente, excusándose la terna.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, p. 1185.

<sup>346</sup> En este aspecto, el proyecto de noviembre introduce, también, una importante modificación. Mientras que el de marzo exigía, para ser consejero, las circunstancias de haber nacido en la provincia y, además, haber sido residente durante, como mínimo, dos años, éste solo requería que se cumpliese una de éstas dos condiciones.

<sup>347</sup> Artículo 4: “No podrán ser propuestos sino los que reunan las cualidades siguientes:= 1.ª Tener 25 años cumplidos.= 2.ª Ser abogado con estudio abierto, licenciado ó doctor en leyes.= 3.ª Haber desempeñado funciones administrativas de cualquier gerarquía, por ahora. = 4.ª Haber nacido en la provincia, y residido en ella por espacio de cinco años, aunque en diferentes épocas.= 5.ª Gozar de la mayor consideracion y concepto público por su saber y por su moralidad y experiencia.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, p. 1185.

<sup>348</sup> Artículo 7: “Los consejeros, antes de entrar á ejercer sus funciones, prestarán, en manos del jefe político, el juramento á S.M., á la Constitucion, á las leyes, y de haberse fiel y lealmente en el desempeño de su cargo.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes 16 de noviembre de 1838, p. 95.

<sup>349</sup> Artículo 3: “Para poder ser propuesto se requiere reunir las calidades siguientes:= 1.ª Tener 25 años cumplidos.= 2.ª Ser abogado con estudio abierto, licenciado ó doctor en leyes.= 3.ª Haber nacido en la provincia, ó residido en ella por espacio de cinco años, aunque en diferentes épocas.= 4.ª Gozar de buen concepto público por su moralidad y saber. = Se declararan incompatibles las funciones de consejero de provincia con los demás servicios públicos.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 95. El subrayado es nuestro.

En cuanto a la gratificación de estos vocales<sup>350</sup> destaca el hecho de que, en la segunda de las proposiciones presentadas, les era reconocido el derecho a jubilación, y a sus viudas y huérfanos el de viudedad, equiparándolos al resto de empleados públicos<sup>351</sup>. Esta disposición no sería emulada por la normativa de 1845 que, como tendremos ocasión de comprobar, no comprendía el cargo de consejero como parte de la carrera administrativa y, por tanto, no entendía que sus servicios dieran derecho a las citadas prestaciones.

Otro aspecto importante, recogido por ambas propuestas, sería la inamovilidad de los miembros del Consejo provincial. Únicamente podrían ser destituidos por el rey, previo dictamen del máximo órgano consultivo del Estado, cuando mediase prueba documentada de que habían cometido un delito, una falta o de que el vocal había devenido en incapaz para el desempeño de sus obligaciones<sup>352</sup>. Esta garantía no sería tampoco contemplada por la regulación moderada que dejaba su destino en manos del Gobierno.

Para cubrir las ausencias de los consejeros se preveía, por ambos proyectos, la existencia de sustitutos. Sin embargo, a diferencia de los primeros, cuyo nombramiento se realizaba por el monarca a propuesta de la Diputación provincial<sup>353</sup>, éstos últimos serían elegidos por el jefe político, previa designación en terna por los consejeros efectivos, de entre personas notables por su saber, probidad y arraigo. La proposición de noviembre detallaba más aspectos acerca de esta figura, como el hecho de que su desempeño era gratuito, siempre y cuando, no entrase en ejercicio, en cuyo caso percibiría la mitad de la retribución que

---

<sup>350</sup> Existían grandes diferencias entre ambas proposiciones en lo que respecta al montante de las remuneraciones. Así, mientras el artículo 7º del proyecto presentado en febrero prescribía que los sueldos de consejeros ascenderían a 15.000 reales en las provincias de segunda y tercera clase y a 20.000 en las de primera, teniendo éstos la misma consideración y distintivos que los secretarios de los Gobiernos políticos, el 5º de la proposición leída en noviembre los fijaría en 12.000 en las provincias de tercera clase, 15.000 en las de segunda y 18.000 en las de primera. Y, aunque señalaba, igualmente, que tendrían la misma consideración que los secretarios de los Gobiernos políticos, no así con los distintivos, los que dejaba a disposición del Gobierno.

<sup>351</sup> Artículo 5: “(...) Tendrán derecho á jubilacion como los demás empleados, y sus viudas y huérfanos gozarán la viudedad correspondiente.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 95.

<sup>352</sup> De esta forma, señalaba el artículo 8 del proyecto de febrero que: “Los consejeros de provincia, una vez propuestos por la Diputacion provincial, serán elegidos de por vida, y no podrán privárseles de sus empleos sino en virtud de causa por delitos ó por imposibilidad fisica ó mental, ó por faltas en el desempeño de sus obligaciones, mediante expediente gubernativo formado por el jefe político con audiencia de la Diputacion provincial y del interesado, y resolviéndose por el Rey á consulta del Consejo de Estado, (...) . En tales casos el jefe político podrá suspender al consejero á quien haya de formar causa.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, p. 1185. Por su parte, la propuesta de noviembre manifestaba en su artículo 4 lo siguiente: “Los consejeros de provincia, una vez propuestos por las Diputaciones, serán elegidos de por vida, y no podrán ser privados de empleo sino á resultas de habérseles exigido la responsabilidad, ó por faltas en el desempeño de sus obligaciones, mediante expediente gubernativo formado por el jefe político con audiencia del interesado, y resolviéndose por el Rey á consulta del Consejo de Estado.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 95.

<sup>353</sup> “El Rey nombra los individuos de dicho Consejo, á propuesta en terna de la Diputacion provincial”, Artículos 3 del proyecto de marzo, DSCD, apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, p. 1185, y 2 del de noviembre DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 95.

correspondía al propietario, a quien se le haría la correspondiente rebaja. También señalaba que el desempeño de la suplencia serviría de mérito para la carrera dentro de la función pública<sup>354</sup>.

La presidencia del órgano consultivo correspondía a la máxima autoridad civil de la provincia, que disfrutaba de voto de calidad en caso de empate<sup>355</sup>. Ambas propuestas contemplaban, además, la existencia de un secretario, así como de personal auxiliar, como oficiales, escribanos y un portero<sup>356</sup>.

---

<sup>354</sup> Artículo 13: “En caso de faltar alguno ó algunos de los consejeros por enfermedad, recusacion ú otra causa, harán veces de tales los tres suplentes por su orden. Para este caso habrán sido nombrados del modo siguiente: en una de las primeras sesiones de cada año, los consejeros designarán en terna al jefe político los sujetos que juzguen más á propósito para reemplazarlos temporalmente, eligiéndolos de entre los individuos de la Diputacion provincial residentes en la capital; individuos de Ayuntamiento de la misma, Colegio de abogados y demás personas notables por su saber, probidad y arraigo. El jefe político elegirá los que tenga por conveniente, y dará cuenta al Gobierno. Si en algun caso llegase á agotarse el número de suplentes sin quedar completo el Consejo, el jefe político nombrará los nuevos suplentes que fueren necesarios de entre los seis propuestos restantes.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, p. 1185. Por su parte, el proyecto de noviembre establecía en su artículo 9: “En el caso de faltar alguno ó algunos de los consejeros por enfermedad, recusacion ú otra causa, harán veces de tales los suplentes por su orden.= Para este caso habrán sido nombrados del modo siguiente:= En una de las primeras sesiones de cada año, los consejeros designarán en terna al jefe político los sujetos que juzguen más á propósito para reemplazarlos temporalmente, tomándolos de entre los vocales de la Diputacion provincial residentes en la capital, individuos de Ayuntamiento de la misma, Colegio de abogados y demás personas notables por su saber, probidad y arraigo, con tal que además reunan las calidades de que habla el art. 3º. El jefe político hará la eleccion y dará cuenta al Gobierno. Si en algun caso llegase á agotarse el número de suplentes sin quedar completo el Consejo, el jefe político sacará por suerte, en sesion pública, los nuevos suplentes que fueren necesarios de entre los seis propuestos restantes.= El servicio de los suplentes será gratuito, excepto cuando la causa de la ausencia del propietario sea voluntaria, en cuyo caso gozará el suplente, por vía de indemnizacion y á prorata del tiempo que sirva, la mitad del sueldo del propietario, á quien se hará la correspondiente rebaja.= A los suplentes les servirá de mérito, para el caso de vacante, el haber desempeñado dignamente sus funciones.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 96.

<sup>355</sup> Artículo 10: “El jefe político podrá asistir al Consejo con voto y presidencia: y en caso de empate será su voz preponderante. Cuando el jefe político no asista á las sesiones, hará de presidente el consejero más antiguo. El que presida firmará los acuerdos y las comunicaciones á que den lugar.= El Consejo corresponde solo con el Gobierno político: su tratamiento sera impersonal.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, p. 1185. De la misma forma, establecía el proyecto de noviembre, en el artículo 6 que: “El jefe político podrá asistir al Consejo con voto y presidencia, y en caso de empate será su voz preponderante.= Cuando en su ausencia, y por ser par el número de jueces, resulte empate, há lugar á revision del negocio con asistencia precisa de dicho jefe.= En ausencia del jefe político, hará de presidente el consejero más antiguo.= El que presida firmará los acuerdos y las comunicaciones á que dén lugar.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 96.

<sup>356</sup> Artículo 6: “Tambien por regla general los oficiales primeros de las actuales Diputaciones quedarán de oficiales primeros de las secretarías de los Consejos, con cargos de secretarios. Habrá además otro oficial, uno ó dos escribientes y un portero. El archivero y archivo del Consejo serán los mismos que los del Gobierno político.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, p. 1185. De igual forma, establecía el proyecto de noviembre en el precepto 11 que: “Habrá un secretario, un oficial, dos escribientes y un portero.= En las provincias de tercera clase tendrán de sueldo el secretario 10.000 rs. y el oficial 8.000; en las de segunda, el secretario 11.000 y el oficial 9000; y en las de primera, el secretario 12000 y el oficial 10000.= Tendrá derecho á jubilacion, y su viuda y huérfanos gozarán la viudedad correspondiente.= Los escribientes se pagarán en todas las provincias á 5.000 rs, y los porteros á 3.000.= Se asignan 10.000 rs para gastos de cada secretaría.= El archivero y el archivo del Consejo serán los mismos que los del Gobierno político.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 96.

En cuanto a su funcionamiento, únicamente el proyecto de febrero se limitaba a señalar que celebraría sus sesiones en un local situado en el mismo edificio del Gobierno civil<sup>357</sup>. Ambas propuestas, sin embargo, ordenaban que las reuniones fuesen diarias<sup>358</sup> y a puerta cerrada cuando se ejerciesen funciones consultivas<sup>359</sup>.

El texto de noviembre regulaba de forma minuciosa la faceta contencioso-administrativa de la Corporación provincial. Contemplaba, en primer lugar, la existencia de un libro de actas especial para esta labor, y la obligación de remitir a la autoridad superior de la provincia un listado de los asuntos que estuviesen pendientes de entablarse o sentenciarse en cada sesión<sup>360</sup>. El procedimiento a seguir se caracterizaba por ser totalmente escrito y no requerir la intervención de abogados, procuradores, ni escribanos<sup>361</sup>. Si bien, se contemplaba la posibilidad de que fuese oral cuando el valor del interés excediese de quinientos reales o no estuviese sujeto a una apreciación material<sup>362</sup>. Uno de los consejeros ejercería de juez ponente y estaría encargado de instruir las actuaciones<sup>363</sup>. La tramitación del proceso se realizaría del siguiente modo: En primer lugar, las reclamaciones debían presentarse ante la secretaría del Gobierno político. El jefe político podía reservarse la resolución del expediente, alegando que era gubernativo, o, por el contrario, calificarlo de contencioso-administrativo, remitiéndolo de inmediato al Consejo provincial<sup>364</sup>. Una vez reconocida su competencia y entablado, por tanto, el litigio ante dicha Corporación, se daba traslado de la demanda al resto de partes, que debían contestar en el término fijado reglamentariamente. Los litigantes podían hacer valer

---

<sup>357</sup> Artículo 9: “El Consejo celebrará sus sesiones diarias en un local correspondiente, dentro del mismo edificio en donde esté situado el Gobierno político. Sus acuerdos serán á pluralidad absoluta de votos. En el acto de votar podrán los consejeros salvar su voto quedando exentos de responsabilidad por el acuerdo ó fallo de la corporacion.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, p. 1185.

<sup>358</sup> Artículos 9, DSCD, apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, p. 1185, y 12, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 96.

<sup>359</sup> Artículos 11, DSCD, apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, p. 1185, y 13, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 96.

<sup>360</sup> Artículo 14: “Habrá un libro de actas especial para lo contencioso-administrativo.= El Consejo remitirá al jefe político, con veinticuatro horas de anticipación, lista de los asuntos que estén para verse ó sentenciarse en cada sesion.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, miércoles, 16 de noviembre de 1838, p. 96.

<sup>361</sup> Artículo 16: “Los procedimientos ante el Consejo y tribunal administrativo serán por escrito, pero sin necesidad de abogados, procuradores ni escribanos.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 96. En los mismos términos lo prescribía también el artículo 15 de la propuesta de marzo, DSCD, apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, p. 1185.

<sup>362</sup> Artículo 18: “(...) 7º Podrá oír verbalmente á las partes ó á sus defensores, y deberá hacerlo siempre que el interés en cuestion exceda de 500 rs. ó no esté sujeto á una apreciacion material.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 97.

<sup>363</sup> Artículo 17: “Uno de los consejeros, por turno, instruirá, como juez ponente, las actuaciones del proceso.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 96.

<sup>364</sup> Este último quedaba obligado a pasar al gobernador civil un informe de los pleitos juzgados, Artículo 28, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 97.

los medios de prueba permitidos en el proceso civil, aunque en un plazo mucho más breve. Finalizadas las diligencias probatorias se emitía el fallo<sup>365</sup>, que tendría carácter ejecutivo<sup>366</sup>.

La normativa permitía la recusación de cualquiera de los vocales, excepción hecha del jefe político<sup>367</sup>. En este aspecto completaba el proyecto de noviembre lo prescrito en el de febrero<sup>368</sup>, al restringir los motivos en que debía basarse la tacha. Estos eran, en concreto, la existencia de un interés personal en el litigio, de una relación de parentesco, de hasta el segundo grado inclusive, con los pleiteantes o sus consortes; o, incluso, de un pleito o acusación penal entre alguno de los litigantes y un consejero. También era causa de refutación el hecho de que alguno de los miembros del Consejo hubiese intervenido anteriormente en el asunto y expresado, en calidad de letrado o perito, un parecer contrario a la parte<sup>369</sup>.

---

<sup>365</sup> Artículo 18: “Se procederá en la forma siguiente:= 1.<sup>a</sup> El interesado que tenga que hacer alguna reclamacion, presentará solicitud en la secretaría del Gobierno político.= 2.<sup>a</sup> El jefe político resolverá por sí, si fuese de su competencia; y si correspondiere al Consejo, se la pasará inmediatamente.= 3.<sup>a</sup> El jefe político pasará tambien al Consejo, aunque no haya peticion de parte, todos aquellos asuntos en que deba entender.= Pero si el asunto remitido por el jefe político fuese puramente gubernativo ó judicial, el Consejo lo devolverá para su resolucion, ó para pasarlo al juzgado correspondiente. Si fuese misto, resolverá solo lo contencioso-administrativo.= 4.<sup>a</sup> El Consejo mandará que se cite á las partes, y se les dé traslado de la demanda ó queja, para que puedan contestar en el término que prefije el reglamento que se forme.= 5.<sup>a</sup> Las partes interesadas podrán valerse de los medios de prueba reconocidos en la legislacion comun; pero los términos se limitarán á veinte dias cuando más dentro de la provincia, y treinta de puertas allende.= 6.<sup>a</sup> No obstante lo dispuesto en la regla anterior, el Consejo podrá pedir de oficio informes á las autoridades ó particulares, ordenar averiguaciones ó informaciones de testigos ante los alcaldes, verificacion de documentos, pareceres de peritos, levantamiento de planos y otros medios de dar al expediente toda la instruccion necesaria.= 7.<sup>a</sup> Podrá oír verbalmente á las partes ó á sus defensores, y deberá hacerlo siempre que el interés en cuestion exceda de 500 rs. ó no esté sujeto á una apreciacion material.= 8.<sup>a</sup> Dado un escrito de cada parte, y recibidas las diligencias de averiguacion, ú oidas las partes en sus respectivos casos, se fallará.= No obstante, cuando el Consejo lo juzgue conveniente para su mayor ilustracion, podrá admitir dos escritos de cada parte.= 9.<sup>a</sup> El secretario hará veces de relator y de escribano.= Las copias, ó certificaciones de las sentencias y autos que causen estado las librará gratis á las partes. De las que, en otro caso, expidiese á peticion de parte, cobrará los derechos que señalare el arancel.= 10. Estos juicios no devengarán derechos.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, pp. 96-97.

<sup>366</sup> Artículo 23: “Las sentencias de los Consejos no necesitan, para llevarse á efecto, la aprobacion del jefe político, ni de ninguna otra autoridad; y son ejecutivas no obstante apelacion ú otro recurso legal, excepto en los casos en que el jefe político sea quien la interponga.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 97.

<sup>367</sup> Explicaba el propio Silvela que no se preveía la posibilidad de recusar al jefe político porque, entre otras causas, se le suponía imparcialidad en sus juicios y acciones, y una honradez y profesionalidad superior a la del resto de los componentes. Al respecto afirmaba: “(...) ¿Qué gefe político, por poco que se respete á sí mismo, dejará de abstenerse en semejantes ocasiones, no siendo su asistencia obligatoria como la de los consejeros? El mando se distingue extraordinariamente de los demas empleos públicos. Para nada há menester un exactor de contribuciones el cariño de los contribuyentes: bástale ser justo con ellos; ni aun habria comprendido su mision el gefe político que se contentase con serlo. No se manda, no se gobierna, no se administra, sobre todo en estos aciagos tiempos, sino inspirando aprecio y respeto, apoderándose de los ánimos; creándose un gran prestigio por sus conocimientos y sólidas virtudes.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 89. También en SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN, *Colección de proyectos...*, op. cit., pp. 202-203.

<sup>368</sup> Este se limitaba a manifestar, en su artículo 12, que: “Cuando el Consejo se forme como tribunal administrativo, podrán ser recusados uno, varios ó todos los consejeros.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, p. 1185.

<sup>369</sup> Artículo 8: “Cuando el Consejo se forme como tribunal administrativo, podrán ser recusados uno ó más consejeros. El jefe político no podra serlo.= Las causas probadas de recusacion son exclusivamente las

Para que el Tribunal pudiese dictar sentencia se exigía la presencia de un *quorum* mínimo de cuatro consejeros<sup>370</sup>. Los acuerdos se adoptaban a pluralidad absoluta de votos<sup>371</sup> y debían estar siempre fundados y ser rubricados por todos los vocales<sup>372</sup>. Su notificación y ejecución correspondía a los agentes gubernativos<sup>373</sup>, siempre y cuando no fuese preciso proceder al embargo y venta de bienes pues, en ese caso, debía llevarse a cabo por la jurisdicción ordinaria<sup>374</sup>. Todas estas resoluciones eran susceptibles de ser recurridas en apelación o nulidad ante el Consejo de Estado<sup>375</sup> en el plazo de setenta y dos horas<sup>376</sup>, en los casos en que el objeto del proceso excediese de quinientos reales o no estuviese sujeto a una apreciación material<sup>377</sup>. La resolución podía ser impugnada por los interesados y por el jefe político. Éste podía plantearlo cuando no hubiese estado presente en el momento de dictarse sentencia o en el caso de que su voto hubiese quedado en minoría<sup>378</sup>. También cabía recurso de súplica, que solo se interpondría por aquellos que hubiesen sido juzgados y condenados en rebeldía, siempre y cuando acreditasen que tuvieron impedimento legítimo para no comparecer<sup>379</sup>, e,

---

siguientes: = 1.<sup>a</sup> Si el consejero tiene interés personal en el litigio.= 2.<sup>a</sup> Si es pariente, hasta el segundo grado inclusive, de las partes litigantes ó de sus consortes.= 3.<sup>a</sup> Si el consejero ha dado ya su parecer contrario á la parte que recusa, como letrado ó perito en el asunto.= 4.<sup>a</sup> Si existe entre el consejero y la parte que recusa, pleito ante los tribunales ordinarios.= 5.<sup>a</sup> Si por entonces, ó un año antes, ha habido entre el consejero y la parte que recusa, acusacion criminal.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 96.

<sup>370</sup> Artículo 20: “El Consejo no puede deliberar ni fallar no estando presentes los cuatro consejeros, ó tres con el jefe político ó los suplentes.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 97.

<sup>371</sup> Artículo 21: “Los acuerdos son á pluralidad absoluta de votos, pudiendo cada consejero ó el jefe político salvar el suyo.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 97.

<sup>372</sup> Artículo 22: “Las decisiones y sentencias de los Consejos, sin excepcion, se firmarán por todos los vocales; y se darán precedidas de los motivos en que se funden, con citacion de la ley, instruccion, reglamento ú ordenanza que se aplica.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 97.

<sup>373</sup> Artículo 29, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 97.

<sup>374</sup> Artículo 30: “No obstante, si para la ejecucion de las sentencias fuese preciso proceder al embargo y venta de bienes, y que acerca de estos ú otros procedimientos se hiciesen reclamaciones por los interesados, los tribunales de justicia serán exclusivamente competentes para decidir las con arreglo á derecho, y para proseguir en la ejecucion hasta dejar cumplido lo mandado por el tribunal administrativo.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 97.

<sup>375</sup> Artículo 32: “Proceden para ante el Consejo de Estado los dos recursos de nulidad ó apelacion de las sentencias: = El primero cuando en la sentencia se falta á las fórmulas ó trámites de sustanciacion.=El segundo, cuando irroga perjuicios por infraccion de ley, reglamento ó disposicion obligatoria vigente.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 97.

<sup>376</sup> Artículo 35: “Los términos para interponer la apelacion ante el Consejo de provincia son tres dias, contados desde la notificacion, y treinta para mejorarla ante el Consejo de Estado. Pasados dichos términos, se declaran ejecutoriadas las sentencias.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, 97-98.

<sup>377</sup> Artículo 33: “Podrán intentarse los recursos de que trata el artículo anterior en las sentencias acerca de intereses que excedan de 500 rs., ó que no estén sujetos á una apreciacion material.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 97.

<sup>378</sup> Artículo 34: “Además de la parte interesada, podrá apelar el jefe político, fundando su apelacion en uno de los motivos que se expresan en el art. 32; pero solo en el caso de que no hubiese asistido á dar la sentencia, ó que su voto quedase en minoría.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 97.

<sup>379</sup> Artículo 38: “El que haya sido juzgado y condenado por un Consejo de provincia en rebeldía, podrá acudir al mismo consejo por vía de súplica, mientras no se halle ejecutada la sentencia, siempre que pruebe que tuvo impedimento legítimo para no comparecer.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 98.

igualmente, los perjudicados por una resolución que no fue dictada directamente contra su persona<sup>380</sup>.

Contemplaban los proyectos dos tipos de funciones para los Consejos provinciales. De un lado, las que tenían por objeto ilustrar y auxiliar en sus operaciones a la autoridad superior de la provincia y, de otro, las contencioso-administrativas. En el primer ámbito asesoraban al jefe político en lo relativo a la aprobación de los presupuestos y las cuentas anuales de los pueblos, pósitos, administración de hospitales, casas de beneficencia y demás establecimientos públicos dependientes del Ministerio de la Gobernación<sup>381</sup>. De igual modo, desarrollaban funciones que hasta la fecha estaban encomendadas a las Contadurías de propios y arbitrios y las secciones de contabilidad, así como las atribuidas a las Juntas provinciales de sanidad, instrucción pública y beneficencia, entre otras<sup>382</sup>. Asimismo, conocerían de los agravios relacionados con las quintas apoyándose, en esta materia, en el comandante general militar y dos individuos de la Diputación provincial<sup>383</sup>.

Como Tribunal resolvería sobre las reclamaciones relativas a las contribuciones directas y repartimientos vecinales, las referentes a la inclusión o exclusión en los padrones o listas de jurados, electores o elegibles para los distintos comicios y, de la misma forma, sobre su nulidad y validez. Igualmente, quedarían bajo su jurisdicción los conflictos relativos al repartimiento de bienes, usos y aprovechamientos comunales, o los que se generaban entre varios pueblos sobre sus lindes y amojonamientos. Además, asumiría los contenciosos sobre pósitos, propios y arbitrios, montes y minas, fábricas o establecimientos insalubres, incómodos o peligrosos, y la nulidad o validez de los remates y ejecución de las subastas y contratos para obras públicas de toda clase. Finalmente, atendería los perjuicios que se irrogasen a los particulares, y todo lo relacionado a las expropiaciones por causa de utilidad pública, entre otras materias<sup>384</sup>. En ningún caso, harían suyas las cuestiones de propiedad o

---

<sup>380</sup> Artículo 39: “Un tercero á quien perjudique una sentencia, sin haber sido dada directamente contra él, podrá recurrir tambien al mismo Consejo por vía de súplica, para que se reforme la sentencia en cuanto á él.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 98.

<sup>381</sup> Artículo 17, apartados 1 al 5º, DSCD, apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, pp. 1185-1186, y 46, apartados 1 al 5º, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 98.

<sup>382</sup> Artículo 17, apartado 7º, DSCD, apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, p. 1186, y 46, apartados 6º al 8º, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 98.

<sup>383</sup> Artículo 18, apartado 1º. DSCD, apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, pp. 1185-1186. En este proyecto se incluían las reclamaciones de quintas dentro de las materias contencioso-administrativas. En el proyecto de noviembre, sin embargo, se tratarían, en el artículo 47, como una atribución especial, no comprendidas ni en las contencioso-administrativas ni en las consultivas.

<sup>384</sup> El indicado listado culminaría con la concesión al Consejo de la facultad de reformar o anular los acuerdos de las municipalidades en todo lo contencioso-administrativo cuando fuesen contrarios a las leyes, reglamentos de administración pública, ordenanzas municipales u órdenes vigentes. Artículo 18, apartados 1 a 27, DSCD,

de estado de las personas, apreciación de méritos, ni la interpretación de títulos privados, ya que estos supuestos pertenecían a la jurisdicción ordinaria<sup>385</sup>.

En esta ocasión, y a diferencia de lo ocurrido con el proyecto anterior, la Comisión Parlamentaria responsable de estudiarlo<sup>386</sup> emitió su dictamen a comienzos de 1839<sup>387</sup>. En él reconocía la utilidad y conveniencia de la propuesta, afirmando que daba respuesta a numerosos expedientes administrativos cuya tramitación no era posible<sup>388</sup>. El órgano colegiado de las Cortes asumía prácticamente la totalidad de esta segunda propuesta de Silvela, introduciendo modificaciones puntuales<sup>389</sup>. De un lado, suprimía la exigencia de ser abogado en ejercicio para acceder al cargo de consejero, reduciéndolo a la necesidad de que, entre todos los seleccionados por el rey, solo uno cumpliera con este requisito<sup>390</sup>. De otro, se alteraba el número de sesiones que debían celebrar los Consejos provinciales. En este sentido, mientras el texto de Silvela establecía que debían reunirse diariamente, la Comisión acordó que lo hicieran únicamente cuando fuese necesario para el correcto despacho de sus negocios<sup>391</sup>. También se dio nueva redacción al artículo relativo a la facultad del jefe político de interponer recurso de apelación contra las sentencias del Tribunal contencioso-

---

apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, pp. 1186-1187, y 47, apartados 1 al 26, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 98.

<sup>385</sup> Artículo 18 de la propuesta de febrero, DSCD, apéndice 2º al Núm. 93, viernes, 9 de marzo de 1838, pp. 1185-1186, y 25 de la de noviembre, DSCD, apéndice 3º al Núm. 7, viernes, 16 de noviembre de 1838, p. 97.

<sup>386</sup> En esta ocasión integraban la Comisión los diputados Silvela, Ferro Montaos, Cambronero, Marqués de Someruelos, Larramendi, Valdés y Fuentes. DSCD, lunes, 26 de noviembre de 1838, Núm. 17, p. 266.

<sup>387</sup> DSCD, apéndice al Núm. 72, sábado, 2 de febrero de 1839, pp. 1507-1511.

<sup>388</sup> “La comisión nombrada para examinar el proyecto de organización y atribuciones de los Consejos y tribunales de administración provincial ha terminado sus trabajos, y tiene el honor de someter á la deliberación del Congreso su dictámen uniforme sobre los diversos puntos que abraza una materia tan vasta y delicada como nueva y poco conocida entre nosotros. Sin embargo, convencida la comisión, no solo de la utilidad del proyecto, sino de que es indispensable para la buena organización administrativa la resolución de un gran número de negocios que ahora se paralizan ó no pueden decidirse por su naturaleza anómala, no ha dudado un momento en asentir á su tenor, á pesar de aquel obstáculo, que ha tenido muy en consideración.= Gran parte de las disposiciones del proyecto primitivo han sido adoptadas por la comisión, alguna que otra reformada; pero arregladas todas al espíritu que domina en este trabajo y cuyo por menor puede verse comparando ambos proyectos. (...)”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 72, sábado, 2 de febrero de 1839, p. 1507.

<sup>389</sup> Estas fueron recogidas por el político su obra titulada *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o estudios prácticos de administración*. En concreto, recoge en las páginas 223 a 235 el proyecto que presentó el 12 de noviembre de 1838 señalando las modificaciones introducidas por la Comisión al pie de página.

<sup>390</sup> Artículo 3: “Para poder ser propuesto se requiere reunir las calidades siguientes:= 1.ª Tener veinticinco años cumplidos.= 2.ª Haber nacido en la provincia, ó residido en ella por espacio de cinco años, aunque en diferentes épocas.= 3.ª Gozar de buen concepto público por su moralidad y saber.= No obstante, las ternas se formarán de manera que entre los propuestos haya por lo ménos tres abogados de los que tengan estudios abiertos, para que el Rey elija necesariamente uno de ellos. = Se declaran incompatibles las funciones de consejero de provincia con los demás empleos públicos.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 72, sábado, 2 de febrero de 1839, p. 1507.

<sup>391</sup> Artículo 12: “El Consejo celebrará cuantas sesiones sean necesarias para el despacho de los negocios á juicio del jefe político.= Las abre en persona, á principio de cada año, el jefe político.= Como tribunal solo podrá reunirse en los mismos términos y días que los demás del Reino.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 72, sábado, 2 de febrero de 1839, p. 1508.

administrativo, eliminándose los requisitos de que éste no estuviese presente o de que se hubiese dictado un acuerdo en contra de su parecer. Por último, suprimía de sus competencias la facultad de conocer de la nulidad o validez de las elecciones de senadores y diputados a Cortes<sup>392</sup>.

Las vicisitudes parlamentarias hicieron que las propuestas legislativos se vieran frustrados<sup>393</sup>. Así lo señalaba su propio autor con estas palabras:

“Proyectos, dictámenes, artículos aprobados de la ley de ayuntamientos, todo ha desaparecido con la disolución de aquellas cortes. Concluida una diputación terminan cuantos negocios pendían en el congreso, debiendo comenzar de nuevo si fuesen promovidos por el gobierno ó los diputados, exceptuándose solo los códigos en cuyo exámen y discusión se puede continuar.”<sup>394</sup>.

Los citados proyectos de Silvela fueron especialmente valorados por la doctrina de la época, como Javier de Burgos, según el cual la exposición de motivos que precedía al articulado establecía principios “luminosos y fecundos”<sup>395</sup>. Por su parte, Alejandro Oliván los consideraba mucho más convenientes que la normativa que posteriormente entraría en vigor. En su opinión, las indicadas proposiciones transpiraban un espíritu comparativo y una sosegada meditación, al tiempo que organizaban minuciosamente el régimen de lo contencioso-administrativo, completando la regulación de las Corporaciones populares<sup>396</sup>.

---

<sup>392</sup> Artículo 48: “Las atribuciones de los Consejos en lo contencioso son oír y decidir las reclamaciones relativas: (...) 3.º A la nulidad ó validez de las elecciones de diputados provinciales, individuos de Ayuntamiento y demás elecciones, con arreglo á las leyes, excepto las de los Senadores y Diputados á Cortes.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 72, sábado, 2 de febrero de 1939, p. 1510.

<sup>393</sup> Juan Ramón Fernández Torres ve como una posible causa de la no aprobación de las propuestas la resistencia de su autor a someterse a la disciplina de partido, FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit., p. 218.

<sup>394</sup> SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN, *Colección de proyectos...*, op. cit., pp. XXXII-XXXIII.

<sup>395</sup> “(...) En la exposición de motivos que precede al proyecto de ley se establecieron principios luminosos y fecundos, que una vez consignados allí, no tengo yo necesidad de repetir ni de desenvolver; limitado, como lo estoy por la naturaleza de mi propósito, a combatir solo las teorías funestas, cuya aplicación nos ha acarreado males que adquieren cada día una desolante intensidad. Pero al extender aquel importante documento, hubo sin duda de presentir la Comisión que las pasiones combatirían las sanas doctrinas en él proclamadas, y creyó desarmar la oposición, transigiendo con una u otra de sus erróneas prevenciones. (...)”, ROCA ROCA, EDUARDO, *Las ideas de Administración de Javier de Burgos...*, op. cit., pp. 158-159.

<sup>396</sup> “Los proyectos de ley que acaban de reseñarse, elaborados antes del trastorno de 1840, son mucho mas acertados y convenientes para la España que los ideados con posterioridad, y esto por dos razones principales. Primera, porque exentos de la exageración y de las imposibles pretensiones que acompañan y subsiguen á las violentas crisis sociales, transpiran el estudio comparativo y la sosegada meditación de la verdad, en contraste con las ilusiones del error, que no suele discernir la muchedumbre hasta que las desacredita el escarmiento. Y segunda, porque admitiendo y organizando en toda su extensión el régimen contencioso-administrativo, no solamente corrijen uno de los principales defectos de nuestro actual sistema, sino que facilitan y completan la clasificación, ordenamiento, y regularización de los cuerpos administrativos de origen popular, cosa vanalmente intentada por otros medios. (...)”, OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública con relación a España...*, op. cit., p. 174.

También Posada Herrera los reputaba ventajosos, recomendándolos en sus lecciones<sup>397</sup>. Al respecto afirmaba:

“(…) una obra, hecha por decirlo así, á conciencia, sin espíritu de partido, con presencia de todos los conocimientos y datos que es necesario tener en tan difícil materia, y con presencia también de todas las dificultades que podían ponerse en su ejecución.”<sup>398</sup>.

Sin embargo, el jurista asturiano mostraba su disconformidad con alguna de las prescripciones recogidas en las propuestas analizadas. En concreto, entendía que el modo de seleccionar a los consejeros era el peor de los métodos que podía utilizarse por sus escasas probabilidades de acierto. Con su aplicación, aseguraba, se facilitaría la intervención del interés privado en la formación de las listas, y además se limitaría la libertad de elección del Ejecutivo que, en caso de considerar no aptos para el puesto a ninguno de los incluidos en la terna, debía conformarse con designar al menos inexperto de ellos<sup>399</sup>. En su opinión resultaba más acertado dejar esta facultad en manos de los ministros<sup>400</sup>. Tampoco veía apropiado que

---

<sup>397</sup> “(…) hubo un diputado celoso y entendido, que habiendo hecho estudio especial de estos negocios, presentó en las Cortes del año 38 un proyecto de ley sobre tribunales administrativos. Yo no puedo menos de recomendar especialmente este trabajo, porque se encontrará en él todo lo que yo pudiera decir, mucho mejor dicho y mucho mejor presentado. (...)”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., p. 263.

<sup>398</sup> DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., p. 263.

<sup>399</sup> “(…) Algunos hay que quisiera que estos jueces ó miembros, de los tribunales administrativos reunieran las ventajas de la elección popular y de la real. Así se proponía en un proyecto de ley que he tenido el gusto de leer anoche: se decía que fueran propuestos en terna por la diputación provincial, y el gobierno escogiera el que creyera más apropiado, para el desempeño de su encargo. Señores, en mi pobre juicio, este es el peor de los medios que pueden idearse. Yo me olvidaré de todas las elecciones que por este método se hacen en nuestro país, pero no puedo menos de decir que la elección en terna á propuesta de personas, corporaciones ó pueblos, es la que tiene menos probabilidad de dar acierto. Ni hay en ese caso nombramiento de persona particular, ni tampoco nombramiento verdadero en la elección. No hay verdadero nombramiento porque ¿qué elección podrán hacer las personas que al tiempo de votar digan *uno de estos tres: cualquiera puede ser bueno?* No se ve que en la necesidad de satisfacer las exigencias privadas, se votarán muchas veces las personas, mas por compromiso que por convicción? Si la persona que tiene que escoger en la terna de los tres individuos cree que todos tres son malos, que ninguno de ellos es bueno ¿no será una mentira, decir que nombra, cuando tiene que escoger entre tres que no quiere? Aquí no hay elección, ni nombramiento, porque no se nombra lo más bueno, sino lo menos malo.= Se quería sin duda con esta elección interna, satisfacer el amor propio de las diputaciones provinciales, dándoles una especie de indemnización de las atribuciones que con los tribunales administrativos se les quitaban; pero se hacía una gravísima injuria á esos cuerpos en pensar, que por poner en su mano la elección de las personas que hubiesen de componer los tribunales contencioso-administrativos, por darles esa especie de veto, hubiera de condescender en privarse de atribuciones importantes, si creyesen que en su mano y á su disposición eran más útiles y más provechosas también al país (...)”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., pp. 278-279.

<sup>400</sup> “(…) Si hemos de entrar en la teoría del poder ejecutivo, si hemos de seguir todas las consecuencias á que esta teoría nos lleva y buscar el acierto en las elecciones, es necesario que se deje enteramente á cargo de los ministros el nombramiento de las personas que formen los tribunales contencioso-administrativos. No hay más que dos caminos; ó la elección popular libre y espontánea ó el nombramiento ministerial independiente y sin ninguna traba: en la elección popular hay un principio que es el elemento de confianza; en la elección ministerial hay otro principio que es el elemento de la responsabilidad: la confianza en las elecciones, la responsabilidad en los ministros, son los dos elementos que crean la garantía de las personas elegidas: cuando estos elementos no existen, la garantía no existe tampoco.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., pp. 280.

los vocales fuesen inamovibles<sup>401</sup>, ni, por tanto, susceptibles de recusación, cuyas causas, de admitirse, deberían ser tan estrictas y reconocidas que estuvieran sometidas a prueba<sup>402</sup>. Otro aspecto que no compartía Posada Herrera era el hecho de que la demanda se tuviese que presentar ante la secretaría del gobierno provincial, pues consideraba que, de esa forma, se estaba cerrando una puerta al interés particular. De acuerdo con este estudioso, los interesados debían disponer de varias vías para que, en caso de que no confiaran en la autoridad gubernativa, pudiesen presentar su reclamación directamente ante el Tribunal<sup>403</sup>.

---

<sup>401</sup> “Pero las personas nombradas que han de componer un tribunal, ¿deberán ser inamovibles? Tanto valiera hacer á estos jueces inamovibles, como encargar á los tribunales ordinarios el fallo de los negocios contencioso-administrativos; pues no habria diferencia entre ellos. Lo que distingue á la administracion de los tribunales ordinarios, es que los agentes administrativos son amovibles á voluntad del poder, y los jueces son inamovibles: la responsabilidad de los ministros es la garantia de los administrados y la inamovilidad de los jueces es la garantía que estos presentan. Hay ademas otra razon que debe tenerse muy en cuenta, y es que los gefes políticos han de formar parte necesariamente de estos cuerpos, de cualquiera manera que se les constituya, y debiendo ser amovibles por naturaleza, seria muy singular que siéndolo la persona mas influyente, la que preside, la que tiene voto decisivo, los demas no lo fuesen del mismo modo. Deben, pues, ser amovibles á voluntad del ministerio, los que compongan tribunales administrativos.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., p. 280.

<sup>402</sup> “(...) La recusacion está sumamente coartada en los juicios civiles, y debe estarlo mucho mas en los juicios contencioso-administrativos. Las causas de la recusacion, si hubiéramos de admitirla, era necesario que fueran determinadas por la ley, y tan marcadas y reconocidas que siempre pudieran sujetarse á pruebas, como por ejemplo, el parentesco, la enemistad capital y otras que son causas de recusacion en los negocios civiles. Pero ¿deberán temer los individuos particulares de los jueces encargados de la resolucion de los negocios contencioso-administrativos, por la enemistad que les profesen, por el parentesco con la parte contraria, ó por el odio que pudiera dirigirlos, nacido de diversas opiniones, del espíritu político ó administrativo que domina en estos cuerpos? Pues contra esto de nada sirve la recusacion, contra esto no se puede buscar la garantía en las personas de los jueces, sino en la responsabilidad de los ministros.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., p. 281.

<sup>403</sup> “(...) El que tiene que demandar justicia ante un tribunal contencioso-administrativo ¿á quién deberá dirigirse? ¿deberá hacer su peticion al gefe político para que este la remita al tribunal contencioso-administrativo, ó deberá mas bien dirigirse desde luego al tribunal, para que éste resuelva el negocio? El Sr. Silvela en la obra que he indicado ayer, cree conveniente que todas las demandas que se hayan de presentar á los tribunales contencioso-administrativos, se dirijan por conducto del gobierno político. Sin duda alguna que la administracion activa debe inspeccionar las instancias que pasan á los tribunales y discernir aquellas en que le toca entender, de aquellas que verdaderamente competen á estos cuerpos, en el círculo de sus atribuciones. Sin embargo, yo creo que no se debe cerrar al interes individual una puerta, cuando puede haber dos abiertas á la vez. Si el individuo desconfia de que el gefe político cumpla con su deber y remita pronto el negocio al tribunal, si el individuo se queja tal vez de este mismo gefe ¿por qué no se le ha de dar esta garantia, permitiéndole ir directamente al tribunal contencioso-administrativo? Por otra parte, es necesario en cualquier sistema que se adopte, conceder al individuo particular la facultad de acudir al tribunal para quejarse del gefe político que no remitió pronto su solicitud. Y puesto que cuando el gefe político no remita prontamente el espediente ó no responda á la solicitud del interesado, se le ha de permitir de necesidad que acuda al tribunal, mejor es concedérsele desde luego y poner en su mano que elija cualquiera de los dos medios que tiene de obrar. El interés individual entonces, persuadido de lo que le conviene, procurará saber si el negocio corresponde para su resolucion al gefe político ó al tribunal; si se equivoca, como podrá suceder alguna vez, aunque pocas, porque el interés individual es bastante discreto y avisado para procurar averiguar lo que le conviene, entonces el gobierno ó el tribunal en su caso corregirá el yerro. Si el individuo acudió al tribunal en vez de ir al jefe político, el tribunal remitirá al gefe político el espediente y si por el contrario se dirigió al gefe político en vez de al tribunal, el gefe político remitirá al tribunal la solicitud para que la resuelva segun sus facultades (...)”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., pp. 282-283.

En definitiva, consideramos que el modelo diseñado por Silvela en sus propuestas respondía al sistema centralista de construcción napoleónica que, como afirma Emiliano González Díez, se basaba en la reserva de la esfera de la acción a una escala jerárquica de agentes individuales y el desplazamiento a las Corporaciones de las funciones de debate y consejo<sup>404</sup>. En este sentido, debemos señalar que estas iniciativas dibujaron un primer boceto del entramado administrativo que se edificaría una vez ascendiera al poder el partido moderado. De hecho, es fácilmente apreciable el influjo que los referidos proyectos legislativos tuvieron en las distintas normativas que regularon, posteriormente, la figura de los Consejos provinciales<sup>405</sup>.

## 2. La autorización legislativa de 1844.

Como es conocido, la Regencia de María Cristina terminó abruptamente como consecuencia, entre muchos otros factores, de la promulgación de la ley de Ayuntamientos de 1840<sup>406</sup>. No nos corresponde recordar en estas páginas los tristes acontecimientos políticos que llevaron a adelantar la mayoría de edad de la pequeña Isabel<sup>407</sup> y a facilitar el acceso al poder del partido moderado en 1844<sup>408</sup>.

---

<sup>404</sup> GONZÁLEZ DÍEZ, EMILIANO, “De la Justicia Administrativa: el Ensayo de los Tribunales provinciales” en *Anuario de Historia del Derecho Español*, Núm. 67, 1997, p. 1399.

<sup>405</sup> Así, por ejemplo, de Silvela preveía que las sesiones del Consejo se celebrarían en un local dentro del mismo edificio donde estuviese situado el Gobierno político –artículo 9 de la propuesta de febrero–, que el jefe político presidiría el Consejo, siendo su voto preponderante –artículo 10 de la propuesta de febrero–, que las sesiones serían a puerta cerrada, con determinadas excepciones como los actos de quinta –artículo 11 de la propuesta de febrero–, la obligación de los consejeros, que serían nombrados por el Rey, de prestar el debido juramento antes de entrar al ejercicio de su cargo –artículo 7 de la propuesta de noviembre– la existencia de unos suplentes para los casos de ausencia de los efectivos –artículo 13 de la propuesta de febrero y 9 de la de noviembre–, y la posibilidad de ser recusados cuando actuaban como jueces contencioso-administrativos – artículos 12 de la propuesta de febrero y 8 de la de noviembre–. Incluso, se puede advertir fácilmente cómo las distintas materias que los proyectos sometían a su conocimiento, tanto en su faceta de órgano consultivo, como en la de Tribunal contencioso-administrativo, le serían posteriormente atribuidas por diferentes leyes administrativas.

<sup>406</sup> La ley de Ayuntamientos se promulgó, como relata José Luis Comellas, para contrarrestar el predominio que el partido progresista tenía en las elecciones municipales, como consecuencia de la fuerza que en los Ayuntamientos ejercía la Milicia Nacional. En concreto, la referida norma permitía al Poder Central el nombramiento de los Alcaldes de entre los candidatos elegidos. COMELLAS GARCÍA-LLERA, JOSÉ LUIS, “*Isabel II. Una reina y un reinado*”, Ariel, Madrid, 1999, p. 62.

<sup>407</sup> COMELLAS GARCÍA-LLERA, JOSÉ LUIS, *Isabel II. Una reina y un reinado...*, op. cit., p. 83.

<sup>408</sup> En dicho momento ocupaba la presidencia del Gobierno Joaquín María López. Fue sustituido por Salustiano Olózaga quien rompió la coalición existente entre las dos fuerzas políticas y disolvió las Cortes, de mayoría moderada. Sin embargo, el indicado ministro fue acusado, por la propia Isabel II de haberla forzado a firmar dicha disolución, perdiendo, por tanto, toda aprobación social. Con esta coyuntura, el 3 de mayo de 1844 accedió a la jefatura del partido moderado el capitán general Ramón María Narváez y al Ministerio de la Gobernación Pedro José Pidal. Junto a ellos formaron Gobierno Mon, Mayáns, Armero y el marqués de Viluma, que posteriormente fue sustituido por Martínez de la Rosa, MEDINA MUÑOZ, MIGUEL ÁNGEL, “La reforma constitucional de 1845...”, op. cit., p. 78. Sobre este periodo histórico *vid.*, además, COMELLAS GARCÍA-LLERA, JOSÉ LUIS, *Isabel II. Una reina y un reinado...*, op. cit., pp. 13 y ss., o MARICHAL, CARLOS, *La*

La etapa histórica que comenzaba en aquellos momentos se caracterizaría, entre otros aspectos, por el control de la vida política por parte de los dirigentes conservadores, el triunfo del eclecticismo como filosofía y norma rectora de la práctica cotidiana, y la edificación de una Administración fiel al patrón francés, basada en los principios de racionalización, centralización, uniformidad y eficacia<sup>409</sup>. El aparato gubernativo creado durante el reinado Isabelino, de acuerdo con José María Jover, no fue más que un instrumento de la oligarquía, que aseguró, a través del mismo, su predominio sobre la periferia, evitando que los entes provinciales y municipales pudiesen emplear su autonomía de una forma contraria a los intereses del poder establecido<sup>410</sup>.

La ansiada reforma administrativa<sup>411</sup> abogaría por un modelo centralista en el que no hubiese “(...) 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”<sup>412</sup>. Con este objetivo, el 9 de octubre de 1844, la joven monarca autorizaba al ministro de la gobernación, a elaborar un proyecto de ley destinado al arreglo de la Administración provincial y local. Este texto normativo no fue jamás sometido a aprobación de las Cortes, sino que entró en vigor automáticamente por la vía de la delegación legislativa. La decisión, como afirma Ortego Gil, no fue gratuita, ya que la nueva legislatura arrancaba de forma inmediata y resultaba imprescindible la renovación de las Corporaciones territoriales<sup>413</sup>.

La técnica parlamentaria utilizada fue muy cuestionada. Para sus defensores estaba justificada por la necesidad de una renovación inmediata, evitando la lentitud del debate en las Cortes<sup>414</sup>. En estos términos se expresaba años más tarde Bravo Murillo al afirmar que la

---

*revolución liberal y los primeros partidos políticos en España, 1834-1844*, Ediciones Cátedra, Madrid, 1980, pp. 267 y ss.

<sup>409</sup> JOVER ZAMORA, JOSÉ MARÍA, *La civilización española de mediados del s. XIX...*, op. cit., p. 21.

<sup>410</sup> JOVER ZAMORA, JOSÉ MARÍA, *La civilización española de mediados del s. XIX...*, op. cit., p. 131.

<sup>411</sup> Hacía mención a ella la propia Reina en el discurso de apertura de las Cortes, en la sesión de 10 de octubre de 1844: “Si se consigue en breve tiempo reformar la Constitución y plantear las leyes orgánicas, que son como su complemento, vuestra atención podrá emplearse con más espacio y desahogo en el exámen de las mejoras administrativas y económicas que tanto influjo han de tener en la riqueza y prosperidad de los pueblos.= Celosa á la par que vosotros de que se consiga este importantísimo objeto, he mandado á mis Secretarios del Despacho que os presenten varios proyectos de ley sobre materias de administración.”, DSCS, Sesión regia de apertura de las Cortes celebrada en el Senado el jueves 10 de octubre de 1844, Núm. 1, p. 2.

<sup>412</sup> DE LA ESCOSURA, PATRICIO, “Exposición de motivos al decreto 29-IX-1847 organizando la gobernación civil del reino” citado en PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, *Centralismo y descentralización...*, op. cit., pp. 114-115.

<sup>413</sup> ORTEGO GIL, PEDRO, *Historia de la Diputación Provincial de Guadalajara...*, op. cit., p. 64.

<sup>414</sup> El propio ministro de la gobernación utilizaba este argumento en la sesión del Senado de 26 de octubre de 1844: “El Gobierno ha apelado al medio que propone, forzado á ello por una urgente y apremiante necesidad, porque el mejor medio, si fuese posible, sería presentar las leyes á las Córtes para que artículo por artículo lo

tramitación ordinaria de la normativa provincial habría impedido modificar la Administración, ocasionando graves disturbios y conflictos<sup>415</sup>. En este mismo sentido se pronunciaba, igualmente, parte de la opinión pública. Los diarios *El Castellano* y *El pensamiento de la Nación* alegaban que era necesario un cambio inmediato, y entendían que la delegación legislativa era un sacrificio inevitable a la par que provechoso, pues no era posible sujetar la reforma a las largas y embarazosas discusiones del Parlamento. Para justificar la decisión del Gobierno tachaban de viciosa la organización de las Diputaciones y de los Ayuntamientos, asegurando que no habían servido para nada más que para impedir la unidad en la gestión de los pueblos<sup>416</sup>. Por su parte, el *Diario Constitucional de Palma* sentenciaba que la Asamblea Nacional, con la concesión de la autorización legislativa, había

---

pasasen por el tamiz de una discusión lenta; pero esto es imposible, y al país es preciso darle leyes aunque no sea de ese modo.”, DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, Núm. 13, p. 86.

<sup>415</sup> “(...) La discusión detallada en las Cortes no hubiera producido la aprobación de uno solo de ellos: alargándose, habría ocasionado conflictos: la agitación y efervescencia de los ánimos habría sido grande, y el desistir absolutamente del pensamiento de la reforma un paliativo de las llagas que habría abierto y habrían venido a ser incurables. Someter los proyectos de reforma a una discusión minuciosa era, en cuanto a la reforma misma, inutilizarla y destruirla; y en cuanto a la situación general, ocasionar graves disturbios y conflictos.= Queriendo evitar estos gravísimos inconvenientes algunos de los hombres públicos que regían los destinos de la nación en 1844, según se dijo entonces, y manifestó el Sr. Marqués de Pidal en su discurso de 1º de Abril de 1853, pensaron en que se hiciese gubernativamente, por medio de Reales Decretos que inmediatamente después se sometiesen a la aprobación de las Cortes, una reorganización política, económica y administrativa, cuya necesidad y cuya urgencia eran generalmente reconocidas.”, BRAVO MURILLO, JUAN, *Opúsculos*, Tomo IV, Madrid, 1865, pp. 20-21.

<sup>416</sup> “Una cuestión se ha presentado a la consideración de las Cortes en que, como no podía menos de suceder, están concordes todos los hombres de la situación: hablamos de la autorización que el gobierno ha pedido a la representación nacional para plantear provisionalmente las leyes de ayuntamientos, diputaciones provinciales, y gobiernos políticos, de un modo conforme con la buena administración de los pueblos y con lo que tanto tiempo ha reclaman la paz y tranquilidad públicas. No tiene duda que es una fatalidad que esa reorganización haya de hacerse por medio de una autorización; pero todos convienen en que hay peligro en seguir como hasta aquí, y en la imposibilidad de sujetarla en las presentes críticas circunstancias a las largas y embarazosas discusiones del parlamento.= Toda persona imparcial conoce que no puede ser más viciosa y complicada la organización de las atribuciones concedidas según la ley a las diputaciones provinciales y ayuntamientos, que no han servido hasta ahora más que para oponer obstáculos al gobierno cuantas veces ha intentado establecer la verdadera unidad en la administración de los pueblos: esto sin hacernos cargo de los graves daños y aun trastornos políticos a que esas corporaciones han solido dar margen con no poco detrimento de los intereses comunes y a costa de la tranquilidad de sus mismos representados. Su reorganización por lo mismo es urgentísima, y el medio más expedito, el más pronto para verificarla, será sin duda como lo ha comprendido el gobierno el que más convenga a la salud del estado.”, *El Castellano, Periódico de política, administración y comercio*, Núm. 2.558, martes, 22 de octubre de 1844. En palabras similares se expresaba *El Pensamiento de la Nación*. Decía: “Todo el mundo conviene en la urgencia de adoptar unas medidas que nos saquen del caos en que nos encontramos: en esta parte puede estar seguro el Gobierno de hallar en el país un asentimiento universal, porque hay deseo, hay hambre de todo lo que sea buen orden. Es tal el desquiciamiento en que están todos los ramos, es tan espantosa la dislocación, tal es el trastorno que nos han acarreado diez años de revueltas, que es de todo punto necesario acudir al remedio, si no queremos continuar en la anarquía que nos devora.= Los ayuntamientos han sido en España una de las principales palancas de las revoluciones (...). Tocante a las diputaciones provinciales no es menos evidente la necesidad de quitarles lo que entrañan de peligroso, y de hacerlas más útiles a los pueblos. En buenos principios de administración lo que no sirve daña: las diputaciones provinciales, tales como las hemos tenido hasta ahora, han sido muchas veces un elemento de revolución, pero no vemos que haya contribuido a mejorar la suerte de los pueblos. (...)”, *El Pensamiento de la Nación, Periódico religioso, político y literario*, Núm. 40, miércoles, 6 de noviembre de 1844.

sido fiel intérprete de la opinión pública, actuando en bien del país. Era un voto de confianza en la actuación del Poder Ejecutivo, incluso un acto de patriotismo, ante la urgencia de que los municipios estuviesen bien gobernados<sup>417</sup>. Es cierto que este pensamiento no era unánime. Es fácil encontrar en la prensa de la época editoriales que adoptaron posturas totalmente contrarias. En este sentido, el *Eco del Comercio* criticaba que el Gobierno hubiese pedido autorización para legislar a las Cortes sin, tan siquiera, haber aportado las propuestas o, como mínimo, concretado unas bases. En su opinión, lo que pretendía el Gabinete era que el Parlamento se desprendiese a ciegas de sus más altas atribuciones, consagrando un despotismo que jamás había vivido el país, ni aun en la Monarquía absoluta<sup>418</sup>. De igual parecer era el *Clamor Público*, para quien la autorización resultaba vergonzosa y depresiva a la autoridad de las Cortes y auguraba un grave fiasco del régimen constitucional<sup>419</sup>.

---

<sup>417</sup> “Las córtes actuales no han negado, ni han pensado siquiera negar al gobierno todos aquellos recursos que ha necesitado para plantear una buena administracion en el pais, y para hacer la felicidad de los pueblos. Entre los dones que las córtes han dispensado al ministerio, sin oposicion de ningun género, y con aplauso universal, se cuenta un voto de confianza ámplio y general para plantear de una vez una administracion vigorosa, y una administracion uniforme en todo el pais. Era tal la necesidad, era tal la urgencia que los pueblos tenian de estar bien regidos y gobernados, que las córtes han creído un acto de patriotismo el acto de dar al gobierno la autorizacion competente para plantear las leyes orgánicas.= A las córtes, pues, no las incumbe en esta parte ninguna responsabilidad. Las córtes han sido intérpretes fieles de la opinion pública al conceder a un ministerio amigo una autorizacion que se las pidio en bien de la nacion. Ni vacilaron un momento las córtes, ni se hallan arrepentidas por un momento de lo que han hecho”, *Diario Constitucional de Palma*, Núm. 13, domingo, 13 de abril de 1845.

<sup>418</sup> “¿A qué concretaremos hoy algunas reflexiones? A ese proyecto bastardo, á ese artículo único que dice así:= *Se autoriza al gobierno para arreglar la legislacion relativa à los ayuntamientos, diputaciones provinciales, gobiernos políticos y consejos de administracion, poniendo desde luego en ejecucion las medidas que al efecto adopte, dando despues cuenta á las cortes.*= ¿Pero dónde estan los proyectos, dónde las bases, dónde los pensamientos del gobierno? ¿Qué ministerio constitucional es ese que quiere cortes ciegas, cortes que se desprendan de sus mas altas atribuciones, cortes que consagren prepóstera y anticipadamente una raza de despotismo que jamas se ha conocido ni practicado en los mas turbados tiempos de la monarquía española?= Parece un sueño lo que estamos leyendo. No pedís un voto de *ilustrada* confianza para levantar un edificio modesto sobre *dados cimientos*; sino que pedís una autorizacion absoluta para *arreglar*, para formar, para concebir, para ordenar, para poner en egecucion y en práctica una *legislacion inmensa*, de trascendencia suma, de extraordinario poder, de eficacia y de influjo extraordinarios; una *legislacion* que crea y dispone toda la vida del *pueblo administrativo y político* fuera de las elecciones y de la accion de la prensa que dais por muerta desde que imaginais verla despojada del grande y protector escudo del juicio por jurados= ¿Qué es esto, gobernantes? Cómplices de la tirania, ¿qué es esto? Si queréis *despotizarnos* á la francesa y convertir á las autoridades populares en meros *cuerpos suplicantes*: si queréis troncar el poder del pueblo en una esclavitud positiva; la administracion en impotentes cuerpos consultivos; el derecho de *obrar* en concedida facultad de *pedir*; la sumision á la ley en veneracion estúpida á los agentes del gobierno, la *potencia* administrativa en elemento de juicios semicontradictorios; en una palabra, el orden político continuo de la nacion en despotismo y servidumbre habitual, permanente, eterna; dad á España otro clima, otras costumbres, otros recuerdos históricos, otra division natural, otro sol, otra tierra, otros frutos y otro carácter. Sin el cumplimiento de tan imposibles condiciones, es impracticable la mudanza.”, *Eco del Comercio*, Núm. 6547, domingo, 20 de octubre de 1844.

<sup>419</sup> “Mientras el general Narváez, presidente del consejo leía en el Congreso el proyecto de reforma constitucional, el ministro de la Gobernacion pedia en el Senado por medio de otro proyecto un voto de confianza, una autorizacion espresa, para que (el gobierno) arregle á su antojo sin sujeccion á ningun principio la lejlslacion relativa à ayuntamientos, diputaciones provinciales, gobiernos políticos y consejos provinciales de administracion. Y otros proyectos, si no se demandan tambien autorizaciones vergonzosas y depresivas de la autoridad de las Córtes, se presentaran ademas para restringir el derecho electoral (...) para cercenar todos los derechos, para suprimir todas las garantías y defensas contra las arbitrariedades del gobierno, en el orden político

Pese a todo, el proyecto de autorización legislativa fue presentado en el Senado el 18 de octubre de 1844<sup>420</sup>. Tres días más tarde, se nombraba la Comisión encargada de su informe<sup>421</sup>. Presentado el dictamen, a últimos de octubre<sup>422</sup>, el debate se extendió hasta finales de año. La mayoría de los senadores manifestaban su adhesión al texto, si bien gran parte de ellos mostraban su inquietud y disconformidad por el hecho de que no se les hubiese permitido examinar con detalle su contenido. Al respecto destaca la intervención de Golfanguer<sup>423</sup> quien, tras dejar claro su avenencia a la ideología y actuación sostenidas por el Gobierno<sup>424</sup>, protestaba por el hecho de que no se hubiese puesto la propuesta a disposición de los senadores<sup>425</sup>. Una oposición más contundente realizó Charco. En su discurso denunciaba que

---

y civil.= Hé aquí en toda su evidencia el plan liberticida fraguado dentro y fuera de España desde el mismo día en que se publicó el Código de 1837. Ese arbusto venenoso de la reforma, cultivado por traidores nacionales y por insolentes extranjeros, regado con la sangre de los mártires de la libertad, ha dado sus frutos de maldición bajo el amparo de las bayonetas, y á beneficio del dolo, de la usurpacion y de las violencias. Dentro de unos días la España constitucional se convertirá en España absolutista (...)", *El Clamor Público, Periódico político, literario e industrial*, Núm. 149, domingo, 20 de octubre de 1844.

<sup>420</sup> "Su Magestad se ha dignado expedir el siguiente decreto que voy á leer al Senado:= *Atendiendo á las razones que me ha hecho presentes mi Consejo de Ministros sobre la urgente necesidad de arreglar la legislacion relativa á los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Gobiernos políticos y Consejos provinciales de administracion, he venido en autorizar al Ministro de la Gobernacion de la Península para que presente á las Córtes el adjunto proyecto de ley.= Dado en Palacio á 9 de Octubre de 1844.= Está rubricado de la Real mano.= El Ministro de la Gobernacion de la Península, Pedro José Pidal.=* En seguida el mismo Sr. Ministro leyó un proyecto de ley pidiendo el Gobierno se le autorice para arreglar la legislacion relativa á los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Gobiernos políticos y Consejos provinciales de administracion (...)", DSCS, viernes, 18 de octubre de 1844, Núm. 9, p. 37.

<sup>421</sup> Su presidente era el Marqués de Miraflores y su secretario, Domingo Ruiz de la Vega, DSCS, lunes, 21 de octubre de 1844, Núm. 10, pp. 41-42.

<sup>422</sup> DSCS, jueves, 24 de octubre de 1844, Núm. 11, p. 49.

<sup>423</sup> "(...) tengo (...) el sentimiento de verme en la dura precision de pedir la palabra en contra, porque á ello me obliga la rigidez del Reglamento, y de dar un voto negativo, bien que condicional, si es lícito explicarme así.", DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, Núm. 13, p. 83.

<sup>424</sup> "(...) las ideas de la Comision son las mías, y míos los principios que sienta y sus convicciones en la materia de que se trata. Por más inconvenientes que yo encuentre, por más que, hablando en general, tenga grande repugnancia á la concesion de esos votos de confianza que tan mal suenan al país, y alguno de los cuales tan amargos recuerdos ha dejado, estoy en la íntima convicción de que solo por medio de ellos puede aquel organizarse en las presentes circunstancias. El Gabinete actual al pedir autorizacion á las Córtes para plantear por sí mismo esas leyes, el nuevo sistema administrativo que se propone, está muy en su lugar, y ha seguido á mi entender, el único camino posible. Los pueblos están cansados de que se les ofrezca mucho y nada se les cumpla; desean con ansia las mejoras positivas que se les dice han de reportar del gobierno representativo; y estas no pueden obtenerse con la prontitud que las necesidades públicas reclaman, si se han de plantear por los interminables trámites de eternas discusiones. Discútanse artículo por artículo las leyes de Ayuntamientos, de Diputaciones provinciales, de Gobiernos políticos, Consejos de provincia, y pasará sin duda una legislatura, y pasará otra, y otra pasará tambien, y no las veremos concluidas; porque esas leyes son quizá las que más se prestan á la discusion; ellas pueden escogerse por los partidos políticos para el palenque de sus batallas.= Triste y doloroso es decirlo, pero no por eso es ménos cierto; ó el país se ha de organizar por medio de una autorizacion concedida al Gobierno, ó se organizará muy tarde. Y cuenta, señores, que la organizacion del país es urgente, es perentoria, porque á haberse retrasado tanto se deben, en mi concepto, muchos males de los que nos aquejan, y porque apresurándola podrán evitarse otros muchos y tal vez mayores.", DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, Núm. 13, p. 83.

<sup>425</sup> "Grande es la confianza que me inspiran los actuales Consejeros de la Corona; pero por grande que ella sea, como Senador tengo un deber sagrado de que no me fuera dado prescindir. Yo me complazco con la idea de que esas leyes que nos anuncian, y que es de suponer estén ya preparadas, estarán basadas en los buenos principios, serán las más adaptables á la situacion y á las necesidades de España; pero el Senado debe verlas

la autorización vulneraba el articulado constitucional que reservaba a los Cuerpos colegisladores la prerrogativa de la discusión de las leyes, ofendiendo al propio Parlamento al considerarle un obstáculo para la reforma de la Administración<sup>426</sup>. De esta manera, exigía al Gobierno que se presentara al pleno el articulado del proyecto<sup>427</sup>.

A estos dos senadores contestó el ministro de la Gobernación asegurando que no se derivaría ningún beneficio de lo planteado por Golfanguer, sino que, muy al contrario, haría imposible llevar a término la reforma como consecuencia de la multitud de adiciones y enmiendas que pudieran formularse<sup>428</sup>. Defendía que no era la primera vez que se hacía uso

---

para saber lo que autoriza, y no cargar en otro caso con una responsabilidad cuyas consecuencias son inmensas. Yo ruego al Gobierno que las presente.(...) Y no se diga que trayendo aquí esas leyes se incurriría en el inconveniente de la larga discusión que yo por otra parte intento evitar: no, señores, yo lo que confieso francamente; no participo de este temor. No intento que vengan esos proyectos á ser discutidos, sino á ser vistos; á que al ménos se examinen las bases, segun siempre se hizo en casos análogos; y nada importará el retraso de unos pocos dias, si se compara con la inapreciable ventaja de que esas leyes saliesen más autorizadas y con mayor prestigio.”, DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, Núm. 13, p. 83. En esta misma línea se pronunció el diputado Aldamar. Entendía como necesaria la modificación de la Administración territorial, si bien, su conciencia y escrúpulos no le permitían autorizarla sin examinar las bases de su organización, DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, Núm. 13, pp. 86-87. p. 90. En la crónica parlamentaria de *El Clamor Público* se recogía la intervención de Golfanguer que, según los redactores, no impugnó el dictámen por fidelidad al Ministerio, aunque sí mostró una cierta repugnancia a dar el voto sin conocer los proyectos de leyes. Al respecto afirmaba: “Tocó en suerte al señor Golfander de ser el primero que impugnase el dictámen, pero no lo hizo por esceso de ministerialismo, por acendrado cariño á las personas de los actuales ministros. Perfectamente de acuerdo estaba este señor senador con las ideas del gobierno, con la urgencia y la necesidad del proyecto, con el medio expedito, absolutamente indispensable y único posible. Pero esto de dar el voto sin presentar siquiera aunque fuese por ceremonia esas leyes estupendas fraguadas por la alta capacidad del señor Pidal, le repugnaba algo, y mas todavía que la autorizacion fuese al gobierno, que por artes del demonio podía venir á parar en malas manos (...)”, *El Clamor Público, Periódico político, literario é industrial*, Núm. 155, domingo, 27 de octubre de 1844.

<sup>426</sup> “(...) Me opongo (...) al proyecto porque creo que es contrario lo que en él se propone á las atribuciones que el art. 40 de la Constitucion concede al Poder legislativo. Si los Cuerpos Colegisladores están instituidos para la discusión de las leyes; si ellas se forman sin discusión alguna y solo por proyectos de autorizacion, no se consigue de ninguna manera aquel objeto, y tampoco puede verificarse la halagüeña idea que se enunció ayer por el Sr. Presidente del Consejo de Ministros respecto de las discusiones parlamentarias, tranquilas y razonadas, que habian de conducirnos al estado feliz á que han llegado otras Naciones. (...) me opongo á esta medida porque creo que aprobándola se suicida el Senado, renunciando á una de sus principales prerrogativas, que es la discusión. (...) en mi concepto, señores, esta doctrina ofende en cierto modo al gobierno representativo, aunque tal no haya sido la intencion de S.S. Si nosotros queremos sostener el decoro de este Cuerpo, no hagamos con nuestros votos de aprobacion que los pueblos se formen la idea de que el gobierno representativo es un estorbo para plantear las leyes, porque entonces puede decirse que toca á su ocaso ese sistema que tantos enemigos tiene dentro y fuera de España.”, DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, Núm. 13, pp. 86-87.

<sup>427</sup> “Estas reflexiones y otras á que no quiero extenderme por no molestar la atención del Senado, me obligan á suplicar á la Comisión se sirva al ménos modificar su dictámen en los términos propuestos por el Sr. Golfanguer, sobre que se presenten los proyectos á fin de que con algun conocimiento podamos decidir si seria oportuna la suspensión de su discusión, y conceder al Gobierno la autorizacion para plantearlos, mucho más cuando se nos ha hablado de unos tribunales desconocidos hasta ahora en nuestro país.”, DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, Núm. 13, p. 87.

<sup>428</sup> “El Sr. Golfanguer ha manifestado que no tendria inconveniente alguno en votar la autorizacion que el Gobierno pretende sin que se entrase en la discusión de los proyectos, con tal de que éstos se presentasen á las Córtes para que pudieran formar una idea del espíritu que en aquellos presidia. Nada se adelantaria si tuviese lugar lo que S.S. propone, toda vez que la experiencia ha demostrado que ese medio no produce resultado alguno; y además de demostrarlo así la experiencia, lo dicta tambien la misma teoría, porque presentados los proyectos al juicio de los Diputados y Senadores, algunos de estos señores no podrían estar completamente de acuerdo en todos los artículos de que aquellos se componen, propondrían las adiciones y enmiendas que creyesen oportunas,

de la técnica legislativa<sup>429</sup>. Además, se amparaba en la existencia, desde hacía ya tiempo, de un consenso generalizado sobre la necesidad de reparar la Administración pública<sup>430</sup>, insistiendo en la conveniencia del método que se había utilizado<sup>431</sup>. Añadía, igualmente, que no era su intención violentar a las Cortes sino que, muy al contrario, lo que pretendía era su mantenimiento y defensa, al lograr la aprobación de una legislación que hasta el momento no se había podido concluir a causa de la lentitud y complejidad de los tramites parlamentarios<sup>432</sup>.

---

y el resultado sería que encontraríamos los mismos inconvenientes que en 1840 y que tan amargos resultados han dado.”, DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, Núm. 13, pp. 84-85.

<sup>429</sup> “Sabido es que en 1835 el Gobierno de S.M. se presentó á las Córtes de aquella época y pidió una autorizacion exactamente igual, y sabido es tambien que en ambos Cuerpos fué concedida, como tambien lo es que á consecuencia de esta autorizacion se dieron las leyes de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales. (...)= Esta autorizacion, que por entonces satisfizo á las necesidades del país, sucumbió en uno de nuestros trastornos políticos en Agosto del año 36 por los acontecimientos de la Granja: entonces el Ministerio que sucedió al de aquélla época, por un decreto, sin autorizacion de nadie, restableció con las modificaciones que tuvo por conveniente, una ley que no lo era por faltarle la fuerza moral, estando como muerta por el desuso, y la restableció por un decreto elevándola á la ley del Reino. Tenemos, pues, que en dos veces que se ha establecido una administracion municipal y provincial ha sido por autorizacion la una, y la otra por un decreto en que el Ministerio por razones que todos conocen tuvo por oportuno variarla.”, DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, Núm. 13, p. 84.

<sup>430</sup> “Desgraciadamente, señores, esta resolucion de 20 de Febrero fué uno de los errores más grandes que se han cometido; y lo digo con tanto más motivo, cuanto que no hay un solo hombre que se ocupe de esta materia que no lo conozca así, pues los mismos hombres de aquella época lo han confesado terminantemente.= Apenas esa funesta ley empezó á regir, fué tal el desórden que se introdujo, que empezó á producir los males más espantosos que produce el desconcierto en la administracion de los pueblos. A los pocos meses (la ley se dió en 15 de Octubre de 1836), (...) el Gobierno tuvo que confesar que necesitaba una gran modificacion, que tenia que variar enteramente la administracion municipal y provincial (...)= Pero hay, señores, otra prueba más grande, más patente de la gran necesidad de reformar esta ley. Se convocaron las nuevas Córtes con arreglo á la Constitucion del año 37. Su Majestad pronunció su discurso, y en él no se hizo mencion de este asunto; y á pesar de que es costumbre en estos Cuerpos seguir paso á paso el discurso de la Corona, el Congreso levantó la voz hasta el Trono pidiendo una ley sobre Ayuntamientos como muy necesaria para la organizacion del país. Es, señores, muy notable que los Diputados que venian de las provincias y de los pueblos elevaran una voz de esta naturaleza sin haberlo propuesto el Gobierno; tan profunda era su conviccion de la reforma. Parecia, señores, que el país conocia la urgencia de hacerla, y parece increíble que una cosa tan necesaria, una reforma tan urgente, se hayan pasado seis ó siete años y no se haya hecho (...)”, DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, Núm. 13, p. 84.

<sup>431</sup> “No es posible, señores, seguir la misma senda que hasta el dia; no es posible continuar diciendo á los pueblos: *ahí os hemos dado una forma de gobierno completamente perfecta; ahí teneis las Córtes; ahí teneis la Corona* y luego añadir: *pero al mismo tiempo hace nueve años que esa forma de gobierno tan perfecta está establecida, y sin embargo no teneis ni una ley de Ayuntamientos, ni otra de Diputaciones ni la de Gobiernos políticos, porque no hemos podido dáros las.* Esto mata á los Gobiernos, mata á los sistemas. Preciso es, pues, buscar en el centro de estos sistemas un medio de salir de tan fatal situacion; y este medio lo hay, y no es un medio nuevo, sino puesto en práctica el año de 1835. ¿Por qué, pues, no adoptaríamos ese medio? ¿Qué razones tendríamos para oponernos á él?”, DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, Núm. 13, p.85.

<sup>432</sup> “(...) lejos de haber tratado el Gobierno de atacar al gobierno representativo, no ha tratado más que de evitar los inconvenientes que presenta, pues el gobierno representativo tiene sus defectos, como los tienen todas las cosas; porque nada, señores hay perfecto. (...)= Además, señores, el Gobierno no ha hecho más que apelar á un medio usado antes de ahora, medio á que se ha apelado en muchas ocasiones y por todos los Gobiernos que se han sucedido hasta el dia, y medio á que tendrán que apelar todos y cada uno de los Gobiernos que quieran hacer el bien del país. ¿Cómo se dice que usurpan las atribuciones de estos Cuerpos, cuando venimos aquí, por decirlo así, pidiendo humildemente? Y quien pide no usurpa; antes reconoce como reconozco yo y reconoce el Gobierno, las prerrogativas de estos Cuerpos: advirtiéndole, señores, que el Gobierno, al decidirse á pedir esta autorizacion, está convencido de que así lo reclama la felicidad del país.”, DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, Núm. 13, p. 88. La prensa del día siguiente y, en concreto, *El Clamor Público* dedicó un apartado especial a la intervención del Ministro de la Gobernación, a la que dedicaba las siguientes palabras que transcribimos aquí

No todas las intervenciones parlamentarias fueron contrarias a la delegación legislativa. Sin ánimo de profundizar en ellas, debemos señalar que muchos senadores hablaron en defensa de la propuesta, alegando los beneficios que la misma reportaría a la Nación. Entre otros, destaca la intervención del Marqués de San Felices, que calificaba al proyecto como “el mayor título á la benevolencia y gratitud del país”<sup>433</sup>. Durante su intervención recordó que el progreso de Francia se debía más a su orden administrativo y a su centralización que a su misma revolución<sup>434</sup>. En su opinión, la gran crisis por la que pasaba España era consecuencia de la falta de estos instrumentos y de la existencia de una Administración periférica demasiado independiente<sup>435</sup>. En base a estos argumentos, y teniendo en cuenta los beneficios que aportaría la nueva legislación, el señalado senador consideraba prescindible e innecesario el examen del contenido del articulado que se iba a aprobar<sup>436</sup>.

---

por su interés: “El Señor Pidal fue el orador de la sesion de ayer. Lástima que S.S. no tenga mejor locucion, y que se le trabe la lengua como dicen los plebeyos. Trató la cuestion *ab initio* y para congraciarnos con el sistema de la autorizacion, nos recordó lo ocurrido en 1835, sin advertir S.S. que entonces al menos se estableció una base y un principio, al que debía arreglarse la organizacion municipal (...) Para tranquilizar al señor Golfanguer recordó lo ocurrido en 1840, cuando el gobierno tuvo la poca cautela de presentar la ley de ayuntamientos con el proyecto de autorizacion, y concluyó por asegurarnos que ademas de ser pronto lo que proponia hacer era mejor que lo establecido. Entretanto el señor ministro nos dejó en la misma ignorancia respecto á las bases y principios de las nuevas leyes.”, *El Clamor Público, Periódico político, literario é industrial*, Núm. 155, domingo, 27 de octubre de 1844.

<sup>433</sup> DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, Núm. 13, p. 88.

<sup>434</sup> “La administracion es la vida de las Naciones; esta palabra, que es francesa, se va tomando en España en su verdadero sentido, pues la Nacion ha llegado á comprender que sin ella no hay prosperidad ni grandeza posible. Más debe la Francia á su administracion y centralizacion precisa, establecida bajo el Consulado y el Imperio, que á su misma revolucion; su actual estado de poder, su gloria y su inmensa grandeza son una prueba de ello.”, DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, Núm. 13, p. 88.

<sup>435</sup> “Gobernar es exclusivo de la Corona; pero mal pueden responder los Ministros responsables de los actos del Gobierno, mientras los gobernantes subalternos quieren aparecer independientes, y cuando las Diputaciones provinciales, institucion sumamente útil, lejos de limitarse á ser consejeros mandatarios del Gobierno, quieren gobernar por sí mismas. Aprobar los presupuestos provinciales del año entrante, examinar las cuentas del año anterior, censurar la conducta del jefe político si no obra con arreglo á la ley, y dar debido cumplimiento á los decretos del Gobierno, son las atribuciones de las Diputaciones provinciales; fuera de éstas, no puede haber orden, seguridad ni tranquilidad de ninguna especie, mientras que las autoridades reales no tengan el poder que necesitan para conseguir el cumplimiento de sus graves atenciones.= Nadie desconoce que los jefes políticos están en España desacreditados, lo que se debe á que carecen de autoridad suficiente para gobernar. (...)”, DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, Núm. 13, p. 89.

<sup>436</sup> “Todas estas cosas nos promete el Gobierno realizarlas por medio de las leyes para que pide autorizacion. ¿Qué necesidad tenemos nosotros de ver sus artículos, si el Gobierno nos ha dicho que los principios sobre que están basados son los que acabo de exponer? Yo no veo, como el Sr. Charco, esos temores y funestas consecuencias en los planes del Gobierno; al contrario, los veo radiantes en su meridiano, y cada vez más sólidos y mejor establecidos. ¿Y acaso estas leyes que ahora propone el Gobierno no podremos examinarlas el año que viene ú otro en que sea necesario?”, DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, p. 89. En términos similares se expresaba Santaella, para quien la culpa de que no existiese una nueva normativa de carácter territorial radicaba en las pasiones y las ambiciones particulares que siempre habían existido en las discusiones parlamentarias. Este hecho, decía, justificaba la necesidad de conceder la autorización al Ministerio para legislar sobre materias administrativas, más aún si se tenía en cuenta que la oposición estaba constantemente preparada para desacreditar al Gobierno sin contemplaciones. Las siguientes líneas resumen el grueso de su argumentación: “No olvidemos que la ley de Ayuntamientos no se presentó; el Gobierno se negó á ello constantemente, y sin embargo su discusion duró tres meses enteros. ¿Y cuál fué la causa? El espíritu de partido, las pasiones, las rencillas y ambiciones personales. La ley era buena, y las enmiendas que sufrió la pusieron en un estado que no

Finalmente, el proyecto de autorización fue ratificado por el Senado, por setenta y seis votos contra cuatro, el 28 de octubre de 1844<sup>437</sup>. Dos meses más tarde el texto pasaba al Congreso<sup>438</sup>. Fueron varias las enmiendas presentadas en la Cámara Baja<sup>439</sup>. Sin embargo solo se tuvo en cuenta la presentada por el diputado Roca de Togores<sup>440</sup>, solicitando que se añadiese a la propuesta la figura del Consejo de Estado<sup>441</sup>, con la que se mostraron conformes, de forma inmediata, tanto el Gobierno<sup>442</sup> como la Comisión<sup>443</sup>.

---

es el más ventajoso para gobernar. Y, señores, ¿podemos estar nosotros seguros de que ese mismo espíritu de partido, esas mismas pasiones, esos mismos intereses no vengan á agitarse entre nosotros? Si esto sucede, señores, daremos al mundo el escándalo que le dan todos los partidos, que cuando se ven solos en el poder se dividen para despedazarse y para entregar el poder á sus adversarios. ¡No permitan los cielos, señores, que demos tal escándalo á la Nación!”, DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, Núm. 13, pp.91-93.

<sup>437</sup> Llama la atención que Golfanguer diera, finalmente, un voto positivo. Por el contrario, votaron en negativo Charco Villaseñor, Abad y Escudero, Arraez, y Aldamar, DSCS, lunes, 29 de octubre de 1844, Núm. 14, pp. 97-98.

<sup>438</sup> “La comision encargada de dar su dictámen sobre el proyecto de ley que remite el Senado, para que se autorice al Gobierno de S.M. á fin de arreglar la legislacion relativa á ciertos puntos de la administracion, tiene la honra de proponer al Congreso la aprobacion del proyecto en los mismos términos que lo hizo el Senado, que son los siguientes:= Artículo único. Se autoriza al Gobierno para arreglar la organizacion y fijar las atribuciones de los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Gobiernos políticos y Consejos provinciales de administracion, poniendo desde luego en ejecucion las medidas que al efecto adopte, dando despues cuenta á las Córtes.= Palacio del Congreso 12 de Noviembre de 1844.=Antonio Alcalá Galiano.= Javier de Quinto.= Alejandro Llorente.= Manuel de Seijas Lozano.= Antonio Benavides.=Fermin Gonzalo Moron.= Cándido Necedal”, DSCD, apéndice al Núm. 29, martes, 12 de noviembre de 1844, p. 417. La indicada Sección estaba compuesta por Llorente, Sijas, Benavides, Alcalá Galiano, Quinto, Gonzalo Moron y Necedal, designándose presidente a Alcalá Galiano y secretario a Necedal, DSCD, jueves, 7 de noviembre de 1844, Núm. 25, p. 311.

<sup>439</sup> Además de la de Roca de Togores, fueron presentadas la de Coira, pidiendo se incluyesen las palabras “fijar el número y atribuciones de Ayuntamientos, las de Diputaciones” o la de Perpiñá, que reclamaba se asegurase que la pretendida reforma no aumentaría el gasto público. Sin embargo, las dos serían, finalmente, retiradas por sus propios autores, DSCD, jueves, 5 de diciembre de 1844, Núm. 48, p. 838.

<sup>440</sup> “Hecha la oportuna pregunta, fué tomada en consideracion la enmienda del Sr. Roca de Togores, redactada de nuevo de esta forma.= *Pido al Congreso que en el proyecto de ley en que se autoriza al Gobierno para establecer algunas leyes orgánicas, despues de las palabras y Consejos provinciales de administracion, se añada y un Cuerpo ó Consejo superior administrativo= Palacio del Congreso 15 de Noviembre de 1844.*”, DSCD, jueves, 5 de diciembre de 1844, Núm. 48, p.837.

<sup>441</sup> “(...) Mi enmienda está reducida á pedir que la autorizacion que la comision propone se dé al Gobierno para arreglar la legislacion de los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales y Consejos de provincia, sea tambien extensiva á la organizacion del Consejo de Estado. (...) He creido que el actual Gabinete, al pedir ese voto de autorizacion, pensaba organizar de todo punto la administracion del país, aprovechando para ello el apoyo que le da la mayoría, y la sed de buen gobierno y de recta administracion que se nota en todas las clases; y creyendo que tal era el objeto del Gobierno y tal el espíritu de la mayoría de este Cuerpo, he propuesto esta enmienda.”, DSCD, jueves, 5 de diciembre de 1844, Núm. 48, p. 837.

<sup>442</sup> “El Gobierno cree, como el Sr. Roca de Togores, que un Cuerpo superior consultivo es el complemento de la organizacion administrativa; y no solamente lo cree así, sino que lo ha dicho en el preámbulo ó exposicion del proyecto que ha presentado á las Córtes (...)= El Gobierno, pues, cree ahora y ha creido siempre que ese Cuerpo es absolutamente necesario; mas sin embargo, al proponer la reforma administrativa, como la reforma política, creyó que debía proceder con parsimonia, con templanza, y no tuvo por conveniente proponer que se le autorizase para organizar ese Cuerpo consultivo; no obstante, si el Sr. Roca de Togores, si la comision, si el Congreso quieren ampliar á ese punto la autorizacion pedida, el Gobierno, no solo no se opondrá á ello, sino que lo recibirá con gratitud.”, DSCD, jueves, 5 de diciembre de 1844, Núm. 48, p.837.

<sup>443</sup> “La comision está de acuerdo con las buenas doctrinas que ha manifestado el Sr. Roca de Togores, con las cuales se ha mostrado conforme el Gobierno. Solo un sentimiento de escrupulosidad la llevó á abstenerse de presentar en su dictámen más de lo que pedía el Gobierno, pero habiendo un Diputado celoso, como el Sr. Roca de Togores, que ha hecho esa enmienda, la comision no tiene inconveniente alguno en aceptarla.”, DSCD, jueves, 5 de diciembre de 1844, Núm. 48, p.837.

Igual que ocurrió en la Cámara Alta, pronto surgieron voces discrepantes con la delegación legislativa propuesta. De entre todas las intervenciones destaca la realizada por Javier de Burgos. En su opinión, esta forma de proceder debía calificarse como una “dictadura de las leyes”, denunciando que no había existido precedente alguno en el que se privara a los Cuerpos colegisladores de discutir sobre el contenido de un proyecto de ley<sup>444</sup>. Alegaba este granadino que sin debate parlamentario no se entendía la función que desempeñaban los diputados y senadores<sup>445</sup>. Además, expresaba su temor a que el texto redactado por el Gobierno fuera incompleto y defectuoso<sup>446</sup>, pues entendía que la complejidad de la materia a regular requería unos conocimientos específicos que, difícilmente, podían encontrarse en el reducido número de miembros del Gabinete<sup>447</sup>. Su inquietud se incrementaba al conocer que la denostada norma municipal de 1840 serviría de modelo para diseñar la nueva organización provincial<sup>448</sup>. De la misma forma, puso de manifiesto su desconfianza con respecto a la forma tan oscura de proceder del Ejecutivo, que no había revelado el contenido de su propuesta<sup>449</sup>,

---

<sup>444</sup> “Bajo la dominación de nuestros Monarcas absolutos, las leyes se discutían en los Consejos supremos de la Nación. Bajo el régimen representativo deben discutirse en los Cuerpos Colegisladores. Mucho habríamos perdido en la variación de las instituciones, si las nuevas nos privasen de las garantías de acierto de que aun bajo el régimen abolido se rodeaba siempre la decision de las cuestiones graves y sobre todo, la formacion de las leyes.”, DSCD, jueves, 5 de diciembre de 1844, Núm. 48, p. 840.

<sup>445</sup> “(...) si fuese imposible discutir en las Asambleas legislativas los proyectos de organizacion de Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Gobiernos políticos y demás dependencias de la Administracion, sobre cuyo organismo todos creen poder emitir un voto más ó menos acertado, imposible seria por mayoría de razon discutir el sistema tributario, los aranceles, los presupuestos y otras muchas leyes cuyo exámen exige conocimientos especiales siempre, y á veces variados y profundos. Y si segun la teoría en que se pretende fundar la necesidad de la autorizacion que se solicita, no pueden las Córtes intervenir jamás en ninguno de estos ni de otros igualmente graves negocios, ¿cuál es nuestro encargo, señores? ¿A qué somos venidos aquí? (...)”, DSCD, jueves, 5 de diciembre de 1844, Núm. 48, p. 840.

<sup>446</sup> “Señores, el riesgo de que sean incompletas, estériles, y malas por consiguiente, las leyes de que no constase el origen ó de que no apareciese fundada la conveniencia en trámites conocidos de elaboración, hubo de reputarse siempre muy grave; pues yo, que dando importancia por lo comun á las dictaduras, he procurado estudiar la historia de las más célebres, no recuerdo que se confriese jamás á ningun individuo la dictadura de las leyes, ó sea la facultad de hacerlas por sí solo. (...)”, DSCD, jueves, 5 de diciembre de 1844, Núm. 48, p. 840.

<sup>447</sup> “(...) por vasta que sea la inteligencia, la capacidad de los miembros todos de un Gabinete, no alcanzan estas dotes respetables á infundir los conocimientos sobre materias que los necesitan especiales; y los más aventajados generales de mar y tierra, los más hábiles jurisconsultos y diplomáticos, pueden, sin rebajar un ápice su merecido concepto, no haberse ocupado jamás, ni querer ocuparse de las minuciosas precauciones á que es forzoso descender en una ley de organización municipal (...)”, DSCD, jueves, 5 de diciembre de 1844, Núm. 48, p. 840.

<sup>448</sup> “Pero, señores, estos intereses no se protegen por *cualesquiera* leyes; necesitan serlo por leyes *buenas*; y no solo no sabemos si serán buenas esas de que se nos habla, sino que sospechamos, al contrario, que sean malas; y no solo lo sospechamos por la reserva con que se nos rescata su contextura, sino por la franqueza con que se nos revela su base. Esta es, segun nos ha dicho el señor Ministro de la Gobernacion, la ley de Ayuntamientos de 1840; y yo, demostrando que esta base es viciosa, he demostrado que será frágil é insubsistente el edificio que sobre ella se levante. (...)”, DSCD, jueves, 5 de diciembre de 1844, Núm. 48, p. 842.

<sup>449</sup> “(...) sospechoso y equívoco es, señores, el carácter que en las proyectadas de organizacion provincial y municipal nos permite columbrar su elaboracion reservada y su procedencia anónima; y sospechoso y equívoco es igualmente el carácter que nos dejan traslucir en ellas las escasas revelaciones que se nos han hecho sobre las bases en que se pretende fundarlas. Estas se ha dicho en una ocasion que serían *los proyectos presentados anteriormente á las Córtes, los dictámenes de distintas comisiones, las discusiones con tanta solemnidad*

exigiendo a la Cámara que reclamase los proyectos de ley sobre los que había de recaer la autorización para que pudieran examinarse por el pleno<sup>450</sup>. Por razones obvias no podemos reproducir las intervenciones de todos aquellos que participaron en defensa de la propuesta del Ejecutivo, como fueron, entre otros, el ministro de la Gobernación<sup>451</sup>, que apeló a la necesaria confianza que debía depositarse en el Gobierno, o Alcalá Galiano<sup>452</sup>, Nocedal<sup>453</sup>,

---

*sostenida, los debates de la prensa, los fallos de la opinion pública, etc. ¿Y qué luz arroja, señores, esta manifestacion? ¡Proyectos presentados anteriormente á las Córtes! ¿Y no se sabe que los hay de clases distintas, buenos, malos y medianos? (...)= Estas bases son, pues, vagas, insuficientes, y no pueden inspirar la menor confianza”, DSCD, jueves, 5 de diciembre de 1844, Núm. 48, p. 841.*

<sup>450</sup> En este sentido se manifestaba, también, el diputado Perpiñá: “Yo hubiera deseado que siquiera para el momento de la discusion hubiéramos podido tener alguna idea de esas leyes y no tuviéramos que ir tan á oscuras como necesariamente tendremos que ir. Y me es esto tanto más extraño, cuanto que el Sr. Ministro de la Gobernacion dijo ayer que no habria inconveniente en poner de manifiesto á cualquier Sr. Diputado estas mismas leyes. Pues bien, yo querria y hubiera sido muy conveniente que se hubieran depositado en la Secretaría del Congreso, para que siquiera en el acto de votar pudiéramos saber lo que votábamos. De esta manera se hubiera conciliado todo, porque aquí se ha indicado que esto hubiera dado lugar á muchas enmiendas, y por consecuencia á prolongar la discusion; pero trayéndose estos proyectos á la Secretaria despues de abierta la discusion, ya no habia peligro de que se pudieran proponer enmiendas, porque, conforme al Reglamento, las enmiendas han de presentarse antes de la discusion, y no teniendo este proyecto más que un artículo, una vez abierta la discusion, ya se concluye el tiempo para las enmiendas.”, DSCD, viernes, 6 de diciembre de 1844, Núm. 49, p. 872.

<sup>451</sup> Sobre su intervención en el Congreso de los diputados, *vid.* FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*..., op. cit., pp. 236 y ss. Creemos, con Fernández Torres, que la réplica del ministro de la Gobernación, lejos de refutar cada uno de los razonamientos aducidos por Javier de Burgos para denunciar la actuación del Gobierno, desvió el debate al terreno de la política en sentido estricto. Es visible cómo Pedro José Pidal se sirvió en su intervención del razonamiento consistente en la imperiosa necesidad de reformar la Administración, alegando que se trataba de una medida que, además, sería bien recibida por la sociedad. En este sentido, se puede apreciar en su discurso que la valoración del proyecto de ley de la autorización legislativa se transformó en un examen global de la confianza parlamentaria en el Gobierno. Al respecto, resultan elocuentes sus palabras: “(...) Yo soy partidario del gobierno representativo; pero creo que si no entra entre sus formas la de pedir autorizaciones el Gobierno para proyectos de esta naturaleza, el sistema representativo será siempre ineficaz para dar leyes al país. Pues qué, ¿se pretende que se vengán á discutir aquí, artículo por artículo, los Códigos? ¿Se pretende que se discutan de esta manera los aranceles? ¿Pues cómo habríamos de formarlos en estos Cuerpos? ¿Quién no conoce, señores, que estos Cuerpos son esencialmente políticos, y que depositan su confianza en seis ó más individuos que se llaman Ministros y son la verdadera Comision del Congreso?= (...) Las leyes que nosotros hagamos, no solamente serán análogos á la ley política del Estado, sino que serán bien recibidas por la opinión, por que ésta ha formado ya su cánón sobre el particular; y así digo que estas leyes, aunque son muy importantes, por que efectivamente lo son, no serán difíciles, porque está muy trabajada la materia y muy debatidas todas las cuestiones que se refieren á este particular.”, DSCD, jueves, 5 de diciembre de 1844, Núm. 48, p. 845-848.

<sup>452</sup> “Señores, la cuestion es sencillísima. Si hay algun Diputado que crea que la Nacion española puede continuar por más tiempo sin gobierno, porque estar sin gobierno es estar como se halla respecto de este punto, que crea que la Nacion española puede continuar así por mas tiempo sin que se aumente el desórden, ese Diputado debe votar contra la autorizacion; otro, no. Si hay algun Diputado que se persuade de que por los medios ordinarios, por la discusion en el seno de ambos Cuerpos Colegisladores, puede ponerse remedio á este mal, ese Diputado debe votar contra la autorizacion: otro, no.= (...) ¿cuándo se ha visto que se hayan hecho estas leyes en Cuerpo alguno de esta clase? Regístrese la historia de las Naciones que tienen gobierno representativo, y dígaseme si una legislacion como la que se propone, y para la cual se pide la autorizacion, se ha hecho así una vez sola.= (...) no es dado á Cuerpos numerosos hacer trabajos como el complicado y grave que se nos presenta.(...)”, DSCD, viernes, 6 de diciembre de 1844, Núm. 49, pp. 865-867.

<sup>453</sup> “(...) La comision (...) creyó que el mejor servicio que podria hacer al país, y la manera mejor de interpretar los sentimientos que dominaban en la mayoría, en la casi unanimidad del Congreso, seria proponer la autorizacion como medio preferible á la discusion; una autorizacion completa, sin examinar las bases en que debian esas leyes fundarse. Pues qué, ¿hemos olvidado lo que sucedió en 1840, cuando se trataba de la ley de Ayuntamientos, para la cual se pedia autorizacion? Pues qué, ¿hemos olvidado la circunstancia que se suele citar en muchos casos, de que la cuestion versó entonces, no sobre si la ley deberia discutirse artículo por artículo,

Perpiñá<sup>454</sup> y Benavides<sup>455</sup>, que coincidieron en señalar la urgencia que requería la medida y la incapacidad del Parlamento para aprobarla en términos breves. Lo cierto es que el 6 de diciembre de 1844 era ratificada la autorización al Gobierno para arreglar la administración del Estado<sup>456</sup>. Su tramitación no se hizo esperar. Al día siguiente se nombraba la Comisión mixta Congreso-Senado<sup>457</sup> responsable de la redacción definitiva del texto que sería promulgado como ley el 28 de diciembre de ese mismo año<sup>458</sup>.

---

sino más bien que sobre la autorización para plantearla, sobre las bases que se presentaron al mismo tiempo? Pues cuando esto había sucedido en 1840, cuando este ejemplar tan lastimoso estaba aún reciente, ¿había de solicitarse que las bases viniesen aquí y fueran después discutidas en la comisión, para que luego uno de sus individuos en el calor de la improvisación dijera las ideas del Gobierno, y se levantaran mil y mil voces fuera del Congreso y las posibles dentro de él, hijas de su celo, para combatir lo que el individuo de la comisión hubiera dicho porque lo había oído al Gobierno? No, señores; esa es una responsabilidad con que no quiere cargarse la comisión. (...) la reforma administrativa de este país no se podía hacer de otra manera (...) como en ningún país se ha hecho.”, DSCD, viernes, 6 de diciembre de 1844, Núm. 49, p. 871.

<sup>454</sup> “Estoy muy distante, señores, de pretender que se traigan á la discusión las leyes que hayan de darse para la organización y arreglo de los varios objetos que comprende el voto de confianza solicitado por el Gobierno, pues estoy persuadido como el que más de la dificultad, ó mejor diré imposibilidad de hacerse por medio de discusión en el estado actual de nuestro Parlamento y de la España; (...) he dicho siempre que si la ley de Ayuntamientos no se hacía ó por medio de autorización, ó bien por el Gobierno sin autorización, que es como yo creo debiera haberse hecho ya, nunca sería posible tener semejante ley, porque no es posible que leyes tan largas y complicadas se puedan hacer en una legislatura, teniendo que pasar á los dos Cuerpos Colegisladores, y naturalmente sucede que por haber disolución de Cortes ó por variar el Ministerio se quedan paralizados estos asuntos, si antes no interviene ningún pronunciamiento.”, DSCD, viernes, 6 de diciembre de 1844, Núm. 49, p. 872.

<sup>455</sup> “(...) no solo lo miro como un voto de confianza sino como un voto de necesidad. Como un voto de confianza, porque aunque no tuviera tanta como tengo en los Ministros actuales para hacer estas leyes, son personas que siempre han tenido principios conservadores y los he oído en Congresos anteriores sostener los mismos principios; por lo que no pueden hacer leyes revolucionarias, y á eso solo me limito en mi confianza; y esta confianza debemos tenerla todos, pues no han de dejar las opiniones que han profesado toda su vida y las que profesan ahora. (...) = Digo que no es solo un voto de confianza, sino de necesidad, pues si no se concede la autorización para arreglar el sistema administrativo, no se puede arreglar nunca; y lo que extraño mucho es que una persona como el Sr. Búrgos, tan entendida en estas materias, haya pronunciado un discurso por el que ha puesto en duda la verdad de que las leyes que se hacen en esta clase de Cuerpos salen mal. Yo no sé como el Sr. Búrgos ha podido poner en duda esto. Cuando el Gobierno presenta una ley, está mejor que cuando sale del Congreso. Hay entonces más unidad en la ley, hay más conformidad en el lenguaje, y esto vale mucho en las leyes (...) aquí de todo se duda; aquí no hay nada positivo; aquí hay muchas cosas que no deben existir, y las que deben existir no están en su lugar: en una palabra, esto es un caos. ¿Qué Nación de este mundo hallándose en estas circunstancias, pues todas han pasado por los mismos riesgos y dificultades que la nuestra, qué Nación ha encargado á Cuerpos compuestos de doscientas ó más personas, aunque estén animadas sin duda del mejor deseo, del afán de hacer la felicidad del país? ¿Cuándo se le ha encargado á un Cuerpo de esta clase el que consolide, el que establezca, el que fije de una manera cierta y positiva todos los ramos de la administración que andan esparcidos entre escombros en el suelo? Nunca, imposible. (...)”, DSCD, viernes, 6 de diciembre de 1844, Núm. 49, pp. 874-875.

<sup>456</sup> DSCD, viernes, 6 de diciembre de 1844, Núm. 49, p. 877.

<sup>457</sup> Conformaban esta comisión los senadores Marqués de Miraflores –presidente–, Diego Medrano, Luis Lopez Ballesteros y Domingo Ruiz de la Vega, y los diputados Ventura Gonzalez Romero, Florencio Rodríguez Vaamonde, Antonio Alcalá Galiano, Alejandro Oliván –secretario– y Modesto Cortázar.

<sup>458</sup> El texto, finalmente aprobado, fue el siguiente: “*Artículo único. Se autoriza al Gobierno para arreglar la organización y fijar las atribuciones de los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Gobiernos políticos, Consejos provinciales y de un Cuerpo ó Consejo supremo de administración del Estado, poniendo desde luego en ejecución las medidas que al efecto adopte, y dando después cuenta á las Cortes.*”, DSCD apéndice 1º al Núm. 52, lunes 16 de diciembre de 1844, p. 919.

## B. LAS LEYES DE 8 DE ENERO Y 2 DE ABRIL DE 1845.

### 1. El texto legal.

En aplicación de la referida autorización legislativa, el 8 de enero de 1845 el Gobierno publicaba las leyes de “organización y atribuciones de los Ayuntamientos y de las Diputaciones provinciales”, y el 2 de abril de 1845 las tituladas como “organización y atribuciones de los Consejos provinciales” y “para el gobierno de las provincias”. Esta nueva normativa reproducía el modelo territorial francés compuesto de tres órganos: un ente unipersonal al frente del Gobierno político de cada departamento o provincia –el prefecto en Francia y jefe político en España– un cuerpo colegiado de carácter popular –Conseil de Département, en tierras galas, y Diputación Provincial, en nuestro caso– y una segunda Institución con funciones consultivas y contencioso-administrativas –el Conseil de prefecture, en Francia, o el Consejo provincial español<sup>459</sup>. Si bien nuestra investigación se centra en esta última figura, entendemos necesario realizar una breve descripción de todas ellas para entender el sistema implantado y el lugar que en él ocupaba la Corporación objeto de nuestro estudio.

De acuerdo con la disposición para el Gobierno de las provincias de 2 de abril de 1845<sup>460</sup>, los jefes políticos se encontraban bajo la dependencia inmediata del Ministerio de la Gobernación de la Península<sup>461</sup>. Sus competencias se vieron notablemente ampliadas en este periodo en comparación con las que ejercía con arreglo a la regulación anterior<sup>462</sup>. Obrando en todo momento como delegados del Ejecutivo, se encontraban entre sus atribuciones, 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 de penas correccionales, como multas o sanciones de detención inferiores a un mes; así como la vigilancia e inspección de todos los ramos de la administración, entre otras muchas. Además, les correspondía la presidencia de

---

<sup>459</sup> RAMOS VÁZQUEZ, ISABEL y BLÁZQUEZ VILAPLANA, BELÉN, “La justicia administrativa en la doctrina española del Moderantismo”..., op. cit., pp. 232-233.

<sup>460</sup> *Gaceta de Madrid*, Núm. 3860, miércoles, 9 de abril de 1845.

<sup>461</sup> Artículos 1 y 2 de la ley de 2 de abril de 1845 para el gobierno de las provincias.

<sup>462</sup> Así, en concreto, se comprueba claramente esta aserción si comparamos la nueva regulación con la Instrucción para el Gobierno de las provincias de 1823, que lo contempla en su título IV. Esta última no le otorgaría la posibilidad de imponer penas de detención. Tampoco le concedería la presidencia de todas las municipalidades, simplemente podía serlo del Ayuntamiento de la capital y, además, sin voto. De igual forma, mientras que la nueva legislación, como ahora se dirá, somete a las Diputaciones provinciales a su total control, no así la normativa de 1823, que lo preveía como presidente de esta Institución, pero no le facultaba para decidir sobre cuándo debían reunirse o disolverse.

todas las Instituciones dependientes del ministerio de la Gobernación <sup>463</sup> y, en concreto, de los Consejos y Diputaciones provinciales.

En lo que respecta a éstas últimas, la normativa reguladora de su organización y atribuciones, introdujo importantes modificaciones que minaron seriamente su autonomía. En primer lugar, en cuanto a su composición, articuló un ente colegiado integrado por los sectores sociales más tradicionales y, para ello, se endurecieron los requisitos económicos necesarios para poder ser elegido diputado provincial, eliminándose toda referencia a los profesionales liberales<sup>464</sup>. Se redujo claramente el número de sus sesiones, estableciendo dos reuniones anuales de carácter ordinario en las épocas que determinase el Gobierno. Además, se limitaba su duración a veinte días en cada periodo, siendo el jefe político el único capacitado para prorrogar su actividad y exclusivamente en el caso de que sus trabajos no hubieran concluido. A la máxima autoridad política no solo correspondía convocarlas, presidirlas y ejecutar sus acuerdos, como ya se ha dicho, sino que también constituía el único conducto válido a través del cual podían comunicarse con el Poder central y las restantes autoridades. Asimismo, estaba facultada para suspender sus asambleas y a sus propios vocales<sup>465</sup>. Por último, si hasta la fecha las Diputaciones gozaban de un amplio abanico de facultades, con la nueva legislación se vieron restringidas cualitativa y cuantitativamente<sup>466</sup>. Su campo de actuación quedó limitado al reparto del cupo provincial en materia de contribuciones y de quintos para el reemplazo del ejército, así como la elaboración de la propuesta al Gobierno de los arbitrios que considerase necesarios para el interés provincial<sup>467</sup>. Las facultades que se eliminaron de su ámbito competencial fueron asumidas por los Consejos provinciales.

La respuesta de la prensa ante tan importantes innovaciones no se hizo esperar. Los periódicos que apoyaban al Ministerio alababan la reforma, mientras que los situados en la oposición la denostaban y criticaban sin ambages, rechazando, en especial, la figura de los nuevos Tribunales contencioso-administrativos. Entre los diarios afines al Gabinete destacan *La Posdata*, *El Tiempo* y *El Castellano*. Entendían que la nueva regulación era absolutamente

---

<sup>463</sup> Artículos 4 y 5 de la ley de 2 de abril de 1845 para el gobierno de las provincias, *Gaceta de Madrid*, Núm. 3860, miércoles, 9 de abril de 1845.

<sup>464</sup> PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO “Evolución histórica del régimen provincial” en REIG MULLOR, JAVIER y PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO (coord.), *El papel de las Diputaciones Provinciales en el siglo XXI. Análisis particular de la provincia de Alicante*, Aranzadi. Navarra, 2008, pp. 23-24.

<sup>465</sup> PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, *Centralismo y descentralización...*, op. cit., p. 118.

<sup>466</sup> Para Ortego Gil la centralización impuesta redujo el carácter de las Diputaciones a meros órganos consultivos del gobernador civil, quedando reducida su función a informar a éste sobre los asuntos que él mismo sometía a su conocimiento, ORTEGO GIL, PEDRO, *Historia de la Diputación Provincial de Guadalajara (1813-1845)*...op. cit., p. 41.

<sup>467</sup> PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, *Centralismo y descentralización...*, op. cit., pp. 118-119.

necesaria<sup>468</sup>, por la deficiente estructura administrativa que, hasta el momento había tenido nuestro país<sup>469</sup>. Para *El Castellano* la planta territorial propuesta era la más acertada y aconsejable. En Francia, decía, existían los llamados Consejos de Prefectura y en todos los países donde la Administración funcionaba de manera correcta había una estructura similar. España no podía ser una excepción<sup>470</sup>. En este sentido, afirmaba que en la nueva organización provincial se hallaban debidamente consignados todos los axiomas de los que la experiencia había constatado su utilidad. Era indiscutible que el consejo y la acción eran atribuciones diferentes e incompatibles que no podían, por tanto, reunirse en un mismo individuo. De esta forma, aunque era cierto que las Diputaciones, por su organización, habían desempeñado tareas de asesoramiento, no lo era menos que desde su instalación habían llevado a cabo esta actividad de un modo parcial e incompleto que solo había contribuido a aumentar la confusión y la anarquía<sup>471</sup>.

---

<sup>468</sup> *La Posdata, Periódico Joco-Serio*, Núm. 975, miércoles, 9 de abril de 1845, p. 1.

<sup>469</sup> “Hasta qué punto sea urgente la reforma de la administracion no tenemos nosotros la necesidad de encarecerlo. Entre todas cuantas innovaciones han causado en el gobierno de los pueblos las revoluciones modernas, acaso no haya ninguna que iguale en importancia á la administracion civil. Siempre, en todas las naciones, en todas las épocas ha habido administracion para la hacienda, ha habido administracion para la milicia, ha habido administracion para la magistratura, ha habido administracion para todas las órdenes del estado; pero no ha habido administracion propiamente dicha para esta otra clase de intereses que no son los intereses ni de la magistratura, ni de la milicia, ni de la hacienda, ni de ninguno de los ramos de la administracion general para esta otra clase de intereses de la vida civil que antiguamente no tenían organizacion peculiar en la sociedad y por consiguiente tampoco tenían organizacion peculiar en el gobierno. (...)”, *El Tiempo, Diario Conservador*, Núm. 328, sábado, 12 de abril de 1845.

<sup>470</sup> “En Francia existen unos cuerpos de administracion llamados consejos de prefectura encargados de resolver en primera instancia los negocios contencioso-administrativos; y en todos los paises donde la administracion funciona bien, hay una organizacion sino igual parecida. La España debia hacer algo á semejanza de aquellos (...)”, *El Castellano, Periódico de política, administracion y comercio*, Núm. 2701, miércoles, 9 de abril de 1845. En términos parecidos se manifestaba *El Heraldo*: “(...) ¿A quién puede ocultarse despues de tantos años de esperiencia, que en el estado actual de la Europa, cuando la ciencia administrativa ha hecho tan rápidos progresos, merced al adelanto de la civilizacion y de las luces, y cuando tenemos á la vista ejemplos tan patentes de los inmensos beneficios que puede reportar á las naciones una buena organizacion administrativa, era un contrasentido y una vergüenza para los españoles que siguiese regida la nacion por un cúmulo informe de leyes y disposiciones contradictorias é incoherentes cuya letra y espíritu pugnan á cada paso, no solo con la índole y carácter de las instituciones políticas sino con las miras y el objeto de toda administracion cuerda é ilustrada? ¿A quién no se han presentado alguna vez en toda su fuerza las consideraciones tristísimas que ofrece semejante estado á los que desean mas que todo ver realizados en su patria los beneficios que promete un gobierno entendido y vigoroso, que halle siempre en las leyes los medios necesarios de hacer el bien y de proteger y fomentar los intereses de los asociados? ¿A quién no sorprende y admira el espectáculo que ofrecen la Francia y otras naciones poderosas, cuya grandeza y esplendor son en su mayor parte debidos al influjo benéfico de sus instrucciones administrativas? (...)”, *El Heraldo*, Núm. 874, sábado, 12 de abril de 1845.

<sup>471</sup> “Principiaremos observando, que en la nueva organizacion de las provincias se hallan debidamente consignados todos los principios ó cánones que la esperiencia reconoce como útiles, y que la ciencia consagra como las bases esenciales del derecho administrativo. El consejo y la accion son dos atribuciones diferentes que no pueden reunirse en un mismo individuo, sin involucrar y confundir los negocios en que tenga lugar, y sin que se entorpezca y desórdene el curso y la influencia regular de la administracion de los pueblos: deliberar y ejecutar son dos cosas naturalmente incompatibles. Este principio luminoso, que ha llegado á ser trivial de puro repetido, se había aplicado entre nosotros y habia ocupado su lugar en nuestras leyes administrativas. Las diputaciones provinciales eran por su organizacion una especie de cuerpos consultivos; pero la aplicacion se habia hecho de un modo tan parcial é incompleto, que solo habia servido para aumentar la confusion, en vez de producir el

En el otro extremo político encontramos el rotativo *El Espectador*, cuyo redactor sentenciaba que, en vez de una ley de Consejos provinciales, el Gobierno había dado un “exabrupto de administración”. Para este autor la nueva legislación estaba llena de vicios y de absurdos, basados en fundamentos erróneos, que no se habían ajustado a ninguno de los dos sistemas administrativos conocidos<sup>472</sup>. De la misma opinión eran los editores del *Eco del Comercio* para quienes la norma era de importación extranjera y estaba encaminada a completar la esclavitud de los ciudadanos y a destruir la soberanía popular. Además, calificaban de despótica, humillante y maquiavélica para la historia del país la creación de estas nuevas Corporaciones consultivas<sup>473</sup>. Para el responsable de este diario estábamos ante una Institución “anti-popular”. Lo único que pretendía la reforma era trasladar a los agentes del gobierno unas facultades que podían perfectamente atribuirse a las Diputaciones provinciales, cuyos vocales, al tener carácter electivo, trabajarían en favor del interés de los

---

orden y el concierto que de ellas se prometieran sus autores. La mezcla y confusion mas lamentable de facultades opuestas, el predominio de su accion como corporaciones gobernantes y activas sobre los delegados del gobierno cuyas atribuciones usurpaban, y la anarquia administrativa que de aqui debia originarse, fueron los tristes frutos que recogió el pais del imperfecto ensayo de una institucion tan útil en sus fines, y que en otras naciones habia llegado á ser tan provechosa.”, *El Castellano, Periódico de política, administración y comercio*, Núm. 2701, miércoles, 9 de abril de 1845.

<sup>472</sup> “Mejor que este epigrafe hubiéramos dado á este artículo el de PARTO DE LOS MONTES, porque asi como los montes de la fábula despues de una preñez larga y espantosa parieron un raton, asi el señor Pidal, despues de largos dias de meditacion y estudio, nos ha dado en vez de una ley de consejos provinciales, un exabrupto de administracion. (...) Ahí estan la ley de ayuntamientos, la de diputaciones provinciales, y ahora la de gefes políticos y consejo de administracion, llena de vicios, preñadas de absurdos y errores, y conocidamente insuficientes en un gobierno liberal. (...) esas nuevas leyes de que hablamos estan basadas en principios nuevos, todos erróneos, y que no se han arreglado á ninguno de los dos sistemas que en administracion se conocen. Sistemas en administracion, como en todas las ciencias, puede haber muchos; pero todos ellos reconocen principios á que sujetarse; por consiguiente, si el señor Pidal en sus leyes orgánicas se hubiera arreglado a uno de los sistemas administrativos hubiéramos combatido el sistema, pero no la ley; llamariamos al sistema vicioso, pero no llamariamos á la ley absurda. En todas las leyes orgánicas, producto del señor Pidal, hay esos vicios y esos errores; pero donde mas resaltan, porque son las de mas consideracion, es en la ley de consejos provinciales que nos hemos propuesto examinar: en ella ha demostrado completamente el ministro de la Gobernacion que no conoce la ciencia administrativa, y que está muy lejos de poseer los principios de jurisprudencia, como debe poseerlos el legislador.”, *El Espectador*, Núm. 1171, viernes, 11 de abril de 1845.

<sup>473</sup> “Ya estaran contentos los que tomando el nombre de representantes del pais, merced á la ficcion y al monopolio, pusieron en manos del poder el arma fatal que esgrime hoy contra esta nacion desventurada. Ya tocan los pueblos las tristes consecuencias del desapoderamiento legislativo y de la humillante y vergonzosa traslacion que de sus atribuciones parlamentarias hicieron los diputados y senadores á las sillas de los mandarines. Ya han principiado á ver la luz pública esos *decretos leyes* de importacion estrangera, y encaminados á completar la esclavitud de los ciudadanos y á destruir todos los germenes de la soberanía popular y de la administracion *del pais por el pais*. Nuestros lectores comprenderán que nos referimos á ese destello bárbaro y monstruoso, á esa concepcion anti-económica, anti-legal y anti-popular que bajo el nombre de LEY DE ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS PROVINCIALES ha dado á luz el ministro de la Gobernacion.= Los que tengan una ligera tintura de los fueros y franquicias municipales de que gozara España, aun en tiempo de los reyes absolutos; los que aprecien en su verdadero valor las tareas de las córtes de Cádiz y algunas de las sucesivas, para poner en consonancia aquellas inmunidades con los adelantos del siglo y el mecanismo constitucional; esos, y no otros, conocerán todo lo horrible, todo lo despótico, todo lo humillante y maquiavélico de esa *organizacion y atribuciones de los consejos provinciales*.”, *Eco del Comercio*, Núm. 803, viernes, 11 de abril de 1845.

ciudadanos<sup>474</sup>. Por su parte, *El Clamor Público* aseguraba que la nueva normativa había introducido el desconcierto y la arbitrariedad en la Administración territorial<sup>475</sup>. De esta forma, decía, se daba el caso de que el jefe político contaba con tres cuerpos consultivos: uno local y dos provinciales, y se preguntaba para qué tantos, si ninguno de ellos tenía influencia en las decisiones finales que tomaba la citada autoridad gubernativa<sup>476</sup>. Para este diario, los Consejos provinciales eran monstruos contrarios a los mismos principios de derecho administrativo al reunir, en su seno, caracteres de cuerpo consultivo, ejecutivo y judicial<sup>477</sup>.

Hubo, sin embargo, un punto donde la prensa armonizó posturas. La legislación promulgada se limitaba a sentar la nueva estructura administrativa del Estado, sin profundizar sobre las facultades de las nuevas Corporaciones provinciales, ni acerca del procedimiento que debían seguir en su actuación. En este sentido no fue, hasta comienzos de octubre, cuando se dictó el reglamento que establecía el modo de proceder de los Tribunales contencioso-administrativos, y hubo que esperar, hasta el 6 de julio del año siguiente, para la promulgación

---

<sup>474</sup> “(...) hemos caracterizado de *antipopular* la erección de los consejos de provincia, y aunque esto sea una verdad palpable y un sentimiento comun para los que estudian y comparan las cosas, y mas aun para los que observan la marcha reaccionaria y sombría de los hombres del poder y el sabor absolutista de todos sus actos, todavía nos permitiremos sobre ello algunas reflexiones.= El *decreto ley* que nos ocupa, tiene por objeto trasladar á los agentes del gobierno las facultades y atribuciones que, como hemos dicho, desempeñaban y podían haber desempeñado mas omnímodamente las diputaciones provinciales, puesto que residía en ellas el elemento electivo de los delegados del pueblo, y el moderador del gefe político que las presidía. Ademas es necesario desconocer la confeccion de estos cuerpos, para no deducir el mayor interes que deben tener los hijos del pais que los empleados estraños por las mejoras y beneficios de que aquellos son participes, y mas si se atiende á que su calidad de amovibles los estimula á trabajar en pos de sus comitentes, para obtener de nuevo sus sufragios, ó merecer sus bendiciones al volver á la vida privada.”, *Eco del Comercio*, Núm. 803, viernes, 11 de abril de 1845.

<sup>475</sup> “Cuando los actuales mandarines prometian con ridicula arrogancia que iban á organizar la sociedad española, bien presagiabamos nosotros cual seria el fruto de sus raquífticas concepciones. Ansiosos de absorber, de monopolizar todos los ramos de la administracion pública, desde las altas funciones del gobierno supremo, hasta las facultades de los ayuntamientos, han involucrado y confundido todos los intereses, introduciendo el desconcierto y la arbitrariedad de los agentes del poder en las regiones administrativas. (...)”, *El Clamor Público, Periódico político, literario e industrial*, Núm. 298, domingo, 13 de abril de 1845.

<sup>476</sup> “Por el estravagante y opresivo sistema que nos han regalado los hombres de la suprema inteligencia, el gobierno y la administracion de los pueblos están confiados al gefe político con tres cuerpos consultivos, uno local, y dos provinciales. Prescindiendo de que para oir tantos consejos los gefes políticos necesitan tener mas orejas que las del rey Midas, cualquiera conoce que uno de los consejos provinciales está de sobra. Si los acuerdos de las municipalidades y diputaciones causasen ejecutoria en todos los casos, bien comprenderiamos la utilidad de los consejos de provincia; pero como en todos ellos interviene el gefe político por sí, ó por medio de los corregidores, como tiene facultades para suspenderlos, revocarlos ó resolverlos de motu proprio, como en muchas ocasiones al tenor de lo dispuesto en el artículo 82 de la ley de ayuntamientos, estos cuerpos son consultivos, la creacion de los nuevos consejos es un embolismo chocante, mucho mas existiendo diputaciones.”, *El Clamor Público, Periódico político, literario e industrial*, Núm. 298, domingo, 13 de abril de 1845.

<sup>477</sup> “Tambien peca la flamante institucion contra los mismos principios de derecho administrativo que profesan nuestros adversarios, dado que reúne á un tiempo los caracteres de cuerpo consultivo, ejecutivo y judicial. Para el que entienda un poco de achaques de administracion, toda junta que ejerza funciones de diverso origen es un mónstruo. El consejo y la accion deben existir separadamente como sucede entre el poder ejecutivo y el deliberativo, pues de lo contrario resultarian conflictos de mucha gravedad y trascendencia. Cada rueda de la administracion ha de tener su oficio marcado y privativo (...)”, *El Clamor Público, Periódico político, literario e industrial*, Núm. 298, domingo, 13 de abril de 1845.

de la normativa sobre el Consejo Real. Este lapso de tiempo que transcurrió, entre la autorización concedida por las Cortes al Consejo de Ministros y la sanción de la legislación de desarrollo, fue considerado excesivo por la opinión pública. En estos términos se expresaba *El Herald* el 6 de febrero de 1845 al denunciar la dilación en que había incurrido el Poder Ejecutivo en esta cuestión. Para el editor de este diario era necesario que se publicase, de inmediato, el marco legal de las referidas Corporaciones, pues eran esenciales en el sistema administrativo que se había implantado<sup>478</sup>. Si no se procedía con mayor velocidad, apuntaba el redactor, quedaba sin sentido la delegación que de sus facultades había llevado a cabo el Parlamento, pues el fin de esta medida era actuar con prontitud, evitando las formas pausadas con que necesariamente funcionaba el Poder Legislativo<sup>479</sup>. Volvía sobre este punto *La Posdata* el 22 de abril. En su editorial afirmaba que, aunque la lentitud con que estaba procediendo el Ministerio era necesaria, podía ser peligrosa. En concreto, exigía la puesta en

---

<sup>478</sup> “(...) Hacia mucho tiempo que la opinion pública reclamaba con ansia la reforma completa de la administracion, con la justa esperanza de ver radicalmente corregidos los antiguos abusos, y planteadas nuevas instituciones que llenando los vacios que se notaban y mejorando lo existente, le ofreciesen para lo sucesivo garantías de órden, de prosperidad y buen gobierno. Esta disposición de los animos, que se estendia á los diputados, y que en cierta manera compartia el gobierno mismo cuando con tanto ardor solicitaba de las Córtes el permiso de echar sobre sus hombros la responsabilidad del nuevo ensayo, inclinaron el ánimo de los legisladores á renunciar enteramente sus mas preciosas facultades, depositando en el gobierno para este grave objeto la mas absoluta confianza. Desde entonces han pasado los dias y las semanas, y solo hemos visto publicadas la ley de ayuntamientos y de diputaciones provinciales: tenemos, pues, motivos para quejarnos de la lentitud del gobierno en esta parte, y para reclamar eficazmente el cumplimiento cabal de sus promesas.= No basta que se hayan promulgado las dos leyes mencionadas, ni nos pueden satisfacer en este punto medidas aisladas y parciales, que en vez de remediar males antiguos y corregir los abusos de la administracion actual, solo pueden servir para empeorarla, aumentándo con la mezcla de instituciones diferentes, la confusion y anarquía cuyos resultados deploramos. Las leyes de ayuntamientos y diputaciones provinciales que el gobierno ha sustituido á las antiguas, son parte y nada mas del gran sistema que manifestó tener concluido, y que el público espera con impaciencia para juzgarlo. Los consejos de provincia que han de ausiliar eficazmente á las autoridades civiles, y el consejo supremo á quien toca ejercer atribuciones importantes, que en el dia se hallan lastimosamente involucradas, son ruedas esenciales en esta nueva máquina, cuya falta la imposibilita de llenar fiel y cumplidamente sus funciones.”, *El Herald*, *Periódico político, religioso, literario e industrial*, Núm. 818, jueves, 6 de febrero de 1845.

<sup>479</sup> “Nosotros no estrañamos que el gobierno se detenga y medite antes de acometer cualquier empresa en que puedan comprometerse su buen nombre y los intereses públicos; es mas, aprobamos la reflexion y la calma, como prenda segura del acierto en todos los actos de política, de administracion ó de gobierno, y tenemos por una calamidad para un pais la imprevision ó ligereza de los encargados de dirigirle. Pero en el caso actual no tiene aplicacion este principio. El gobierno de S.M. habia tenido seis meses de tranquilidad y de reposo para madurar y completar el plan de administracion que se proponia establecer, prévio el permiso de las Córtes; la autorizacion dada por estas suponía desde luego un avenimiento á renunciar su prerogativa, con tal de ver planteada de una vez y en pocos dias las leyes necesarias para la organizacion completa del pais, sin las dificultades y embarazos que deberia acarrear su discusion, aun cuando esta se hubiese circunscrito á examinar solo sus bases. Pero este sacrificio sería inútil, y no ofrecería compensacion alguna, desde el momento en que la lentitud ó el descuido en plantear todas las leyes administrativas del modo simultáneo que requiere su propia naturaleza, nos hagan pasar por los inconvenientes de haber quebrantado los trámites de una severa legalidad, sin proporcionarnos las ventajas que de la rapidez aguardábamos.”, *El Herald*, *Periódico político, religioso, literario e industrial*, Núm. 818, jueves, 6 de febrero de 1845.

funcionamiento de los nuevos Consejos provinciales y la designación de sus integrantes<sup>480</sup>. Un mes más tarde se pronunciaba *El Castellano* en estos mismos términos<sup>481</sup>.

No fue la única crítica que recibió la actuación del Gobierno desde la prensa en relación a la puesta en práctica del nuevo entramado administrativo. A finales de 1845 *El Heraldo* denunciaba que, habiéndose fijado un sueldo para los consejeros, era realmente importante que los mismos se pusiesen a trabajar, por que, de lo contrario y, teniendo en cuenta que suponían una carga para las distintas haciendas provinciales, los ciudadanos los considerarían innecesarios e, incluso, los denostarían<sup>482</sup>. Al respecto el propio diario publicaba una anécdota bastante ilustrativa sobre lo ocurrido en una provincia. Decía:

“(…) El jefe político de ella reunió á los consejeros nombrados, apenas supo oficialmente quienes eran. *Señores, les dijo, Vds. han sido elegidos consejeros; hasta ahora no sabemos lo que han de hacer, porque no se han publicado los reglamentos; pero como se desprende del título de consejeros la mision de Vds. será aconsejarme; yo pienso seguir la misma conducta que hasta aquí; por consiguiente... Basta,*

---

<sup>480</sup> “El gobierno camina mas lentamente en la obra de organizar el país. La lentitud en el gobierno es necesaria, pero pudiera ser peligrosa; por lo mismo, á riesgo de algunos inconvenientes que se subsanarán con el tiempo, es preciso que el gobierno marche con alguna celeridad, y salte por encima de algunos escollos. (...) Es verdad que se ha publicado la nueva ley de ayuntamientos y de diputaciones provinciales. Es verdad que recientemente se ha publicado la ley de los consejos de provincia y de los gobiernos políticos; pero como gobernar no consiste solamente en publicar leyes, sino en ponerlas en ejecucion y en procurar su observancia; de aquí resulta que el gobierno actual tiene mucho que hacer todavia para salir con bien del empeño que ha contraido y para responder á la autorizacion que le han concedido las Córtes. (...) la ley de consejos provinciales no necesita tanta preparacion; y ya publicada, lo único que resta es proceder á los nombramientos, para que los nuevos funcionarios empiecen á trabajar cuanto antes y se vayan conociendo en los pueblos.= El gobierno sabe y conoce que en estos momentos, como momentos de transicion, como época de interinidad se advierten choques, y se ofrecen dificultades á cada paso; y no hay situacion mas dificil y mas critica que el tránsito de la anarquía al órden y al régimen establecidos. Hasta que no esten nombrados los consejeros de provincia; hasta que no esten elegidas las diputaciones y las municipalidades con arreglo á las nuevas leyes, no habremos adelantado todo lo que es necesario para la buena organizacion del país. (...)”, *La Posdata, Periódico Joco-Serio*, Núm. 983, martes, 22 de abril de 1845.

<sup>481</sup> “(...) si se exceptúan algunas leyes que todavía no se han empezado á cumplir, algunos proyectos que distan aun mucho de la realidad, no hallamos otros actos del gobierno que merezcan recomendacion y puedan citarse en defensa de su conducta. (...) hasta de ahora no hay mas que leyes impresas y proyectos manuscritos, no hay mas que *papeles* en una palabra, y que advertimos menos facilidad para *gobernar* que para expedir leyes y decretos. Esto es lo cierto y lo que mucho tiempo hace que nos tiene impacientes. (...) ¿Como apartar de nosotros estos recelos cuando vemos que la ley de ayuntamientos no ha empezado todavia á observarse y que la de consejos provinciales lleva trazas de correr igual suerte? (...) ¿Cuando pues se empieza, no ya á elaborar leyes y decretos, cosa harto fácil sobre todo en estos tiempos, sino á *ejecutar*, á *cumplir* esas mismas leyes? (...)”, *El Castellano, Periódico de política, administración y comercio*, Núm. 2722, sábado, 3 de mayo de 1845.

<sup>482</sup> “(...) Teniendo señalado un sueldo los consejeros de provincia, y no pudiendo aconsejar hasta que el Sr. ministro de la Gobernacion les diga cómo, los pueblos con esa lógica inflexible siempre que parte del bolsillo á la cabeza dicen: ó aquellos nuevos empleados son necesarios o no. Lo primero no puede ser, puesto que pasamos sin ellos, ó lo que es lo mismo sin que egerzan su cargo, luego no siendo necesarios, lo que se ha tratado es de aumentar sueldos y vejar al infeliz contribuyente. Bien sabemos que este argumento tiene contestacion, ó por mejor decir, la hubiera tenido, si inmediatamente despues de haberse instalado los consejos provinciales, se hubieran dado los reglamentos necesarios para que pudieran funcionar, porque asi habrian conocido los pueblos sus ventajas, su necesidad y su economía; pero al Sr. PIDAL le ha dado por construir casas sin hacer las escaleras en mucho tiempo, logrando asi que se llenen de goteras y se arruinen antes de estar habitadas y ser útiles.”, *El Heraldo, Periódico político religioso, literario e industrial*, Núm. 1000, viernes, 19 de septiembre de 1845.

*contestaron los agraciados, nos hemos comprendido, estamos aquí además, pero le aconsejamos á V., vistas sus disposiciones que siga mandando como le dé la gana*<sup>483</sup>.

Se puede apreciar, en este sentido, cómo los Consejos, tanto por el modo en que fueron introducidos en España, como por los principios que corporeizaban, constituían una pieza clave del modelo territorial propugnado por el moderantismo en su programa político.

## 2. La instalación del Consejo provincial de Alicante.

El 2 de julio de 1845 el Ministerio de la Gobernación transcribía a sus delegados en las provincias las instrucciones para el establecimiento de los Cuerpos consultivos “lo más pronto que fuere posible” y, en concreto, antes del “1º de agosto”<sup>484</sup>. Con este objeto se pedía a los jefes políticos que citaran a los consejeros, tanto efectivos como supernumerarios, comunicándoles el día de la instalación. La ley obligaba, además, a todos los vocales a fijar de forma inmediata su residencia y domicilio en la capital de la provincia<sup>485</sup>. La reunión se realizaría en el mismo local del Gobierno político.

De acuerdo con citada la normativa, el Consejo provincial de Alicante era convocado para el 29 de julio de ese mismo año<sup>486</sup>. Estamos, sin duda, ante una de las primeras Corporaciones

---

<sup>483</sup> *El Heraldo, Periódico político religioso, literario e industrial*, Núm. 1000, viernes, 19 de septiembre de 1845.

<sup>484</sup> Artículo 1 de la orden de 2 de julio de 1845: “Procederá V.S. á instalar el consejo de esa provincia lo mas pronto que fuere posible; en la inteligencia de que todos los consejos provinciales han de estar definitivamente constituidos para el 1º de Agosto próximo venidero”, *Boletín Oficial de la Provincia de Alicante* (en adelante BOPA), Núm. 3947, sábado de 5 de julio de 1845.

<sup>485</sup> Artículo 2 de la orden 2 de julio de 1845: “A este fin oficiará V.S. á los consejeros, tanto efectivos como supernumerarios, pertenecientes á esa provincia, poniendo en su conocimiento el día de la instalación.= Los que se hallen establecidos fuera de la capital deberán fijar inmediatamente su residencia y domicilio en la capital de la provincia.”

<sup>486</sup> “A los Sres. D. Andres Rebagliato, D. Felix Jimenez, D. Felipe Gil, D. Juan Pedro Sanmartin en 18 Julio de 1845.= La Reyna ha tenido á bien nombrar á V.S. Consejero efectivo de esta provincia; y como por la R<sup>1</sup> Ord<sup>n</sup> circular de 2 del corr<sup>te</sup>. se me previene q<sup>e</sup> para el 1º de Agosto ha de estar definitivamente constituido el Consejo, he dispuesto se instale el dia 29 del actual en este Gob<sup>o</sup>. P<sup>o</sup>. En su consecuencia espero q<sup>e</sup> V.S. se servira concurrir sin falta al acto de la instalacion q<sup>e</sup> se verificará á las 11 de la mañana de dho día. Dios ett<sup>a</sup>. fho. = S.S. D. Carlos Corbi Alcoy y D. Jose Demetrio Agullo Elche.= S.M. ha tenido á bien nombrar á V.S. Consejero de esta provincia, y debiendo instalarse (...)”, Archivo de la Diputación Provincial de Alicante (en adelante ADPA), Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 12. En correspondencia enviada por José Rafael Guerra al Ministro de la Gobernación el 9 de julio, adelantaba que ya había realizado las gestiones oportunas para que el Consejo Provincial de Alicante quedase instalado el día 15 de Julio. Sin embargo, por causas que desconecemos, su instalación se demoró dos semanas, hasta el día 29. El documento referido rezaba, en concreto: “Al Exmo. S<sup>or</sup>. Ministro de la Gob<sup>n</sup>. de la Peninsula en 9 de Julio de 1845.= Cumpliendo con lo que dispone su prevencion 12<sup>a</sup>. de la Real Orden circular de 2 del corr<sup>te</sup>., inserta en la Gaceta de Madrid n<sup>o</sup>. 3947, debo hacer presente á V.E. que teniendo en consideracion los trabajos propios del Consejo provincial, juzgo que para su pronto y acertado despacho es preciso se aumenten tres oficiales y tres escribientes al personal de esta Secria. Ademas me atrevo á indicar á V.S. que requiriendo los negocios del Consejo una capacidad particular en las personas que han de prepararlos para la deliberacion del mismo; convendria que los tres oficiales q<sup>e</sup> se aumenten y q<sup>e</sup> han de cobrar sus asignaciones de los fondos provinciales, gozasen la consideracion de 1<sup>er</sup>. oficial, uno de ellos, y de 2<sup>os</sup>. los dos restantes. Al mismo tiempo tengo el honor de participar á V.E. que he tomado las disposiciones oportunas

consultivas de ámbito territorial que se establecerían en la Península. Así resulta de la noticia publicada en *El Herald* a comienzos de agosto, donde se denunciaba cierto malestar porque aun no se habían designado consejeros para Asturias, Salamanca, Granada ni Madrid<sup>487</sup>. Este evidente retraso fue muy criticado por la opinión pública, pues se trataba de una dilación que, según el parecer general, no era justificable de modo alguno<sup>488</sup>.

A la sesión inaugural del Consejo lucentino asistieron José Rafael Guerra, Félix Jiménez, Felipe Gil, Juan Pedro Sanmartín y José Demetrio Agulló, los tres primeros efectivos y el último supernumerario. No acudió Andrés Rebagliato, por hallarse enfermo<sup>489</sup>, ni tampoco Carlos Corbí y Joaquín Roca y Carrasco, quienes habían renunciado unos días antes a su cargo, al entender que era contrario a sus intereses fijar su residencia en la capital de la provincia<sup>490</sup>.

---

para q<sup>e</sup> en el día 15 del corr<sup>te</sup> mes quede instalado el Consejo de esta prov<sup>a</sup> = Dios etc.= Sec<sup>n</sup>. Gob<sup>o</sup>. = Prov<sup>a</sup>. de Alicante= N<sup>o</sup>. = 9 Julio 1845”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 8.

<sup>487</sup> “En esta carta de Oviedo que en otro lugar insertamos se queja uno de nuestros corresponsales de que habiendo mandado el gobierno en una *real* orden que para el día 1<sup>o</sup> de agosto estuviesen instalados los consejos provinciales, no se haya aun nombrado el de Asturias. (...) No es solo el consejo provincial de Asturias el que aun no se ha nombrado; sucede lo mismo en seis provincias mas: entre otros no se han nombrado para Salamanca, ni para Granada, ni para Madrid mismo, y se ha mandado de *real* orden que esten instalados todos para 1<sup>o</sup> de agosto.”, *El Herald*, periódico político, religioso, literario e industrial, Núm. 962, miércoles, 6 de agosto de 1845. En el mismo sentido se pronunciaba *El Eco del Comercio* un día antes: “No sin razon acusan muchos al gobierno de apatia y de falta de actividad para llevar á cabo sus propias obras. Autorizando el ministerio para plantear las leyes administrativas, dejó pasar muchos meses sin hacer uso de esta autorizacion. Por último, dió las leyes orgánicas de ayuntamientos, diputaciones y consejos provinciales, gefes políticos y consejo real: pero ninguna de ellas ha producido aun efectos positivos sobre la administracion, porque los ayuntamientos siguen como antes escepto en cuanto á sus atribuciones: las diputaciones provinciales continuan tambien funcionando con arreglo á la antigua ley; los consejos provinciales no podrán funcionar, porque carecen aun de los reglamentos que han de servirles de norma, y para el consejo real no hay todavia reglamento que permita poner en ejecucion la ley orgánica. Pero lo que mas reparable nos parece, es que un decreto reciente haya ordenado el gobierno que el 1<sup>o</sup> de agosto se instalen los consejos provinciales, y despues de esa fecha no solamente no ha dado el gobierno á estos cuerpos las reglas para el egercicio de sus atribuciones, sino que aun en siete provincias, y entre ellas Madrid, no se ha nombrado todavia consejo. Esta tardanza, y aun inconsecuencia en los actos mas esenciales del gobierno, es una de las cosas que mas le perjudica en la opinion.”, *Eco del Comercio*, Núm. 902, martes, 5 de agosto de 1845. El subrayado es nuestro.

<sup>488</sup> “Dice un diario de esta capital que ha llegado á entender que los nombramientos de consejeros y senadores no comenzarán á ver la luz pública hasta fines del presente mes.= Este sistema de dilaciones no puede justificarse. Hace tiempo que debían estar planteados todos los consejos provinciales y el superior y funcionando convenientemente y sin embargo ni hay constituidos todos los consejos provinciales ni nombrados los individuos del consejo Real, ni publicados ni pensados tal vez los reglamentos para que comiencen á ejercer sus funciones.”, *El Castellano*, periódico de política, administracion y comercio, Núm. 2802, miércoles, 13 de agosto de 1845.

<sup>489</sup> “Acta de instalación. En la ciudad de Alicante, a veinte y nueve de Julio de mil ochocientos cuarenta y cinco, se reunieron en uno de los salones del Gobierno político de esta provincia y bajo la presidencia del señor Jefe Político D. Jose Rafael Guerra, los Señores D. Felix Jimenez, D. Felipe Gil, D. Juan Pedro Sanmartín y d. Jose Demetrio Agulló, nombrados por S.M. para constituir el Consejo de esta provincia, los tres primeros en clase de efectivos y de supernumerario el último, no habiendo concurrido los Señores D. Andrés Rebagliato, Consejero efectivo por hallarse gravemente enfermo, ni los supernumerarios D. Carlos Corbí y D. Joaquín Roca y Carrasco, que tiene hecha renuncia de su destino (...)”, ADPA, Actas del Consejo Provincial de Alicante, Legajo GE-24603/2, sesión del 29 de julio de 1845, p. 1.

<sup>490</sup> La renuncia de Carlos Corbí se deja patente en este escrito del jefe político: “Al Sr. Ministro de la Gobernacion.= Alicante 23 Agosto 1845.= E.S.= (...) Elevo á V.S. la renuncia hecha p<sup>f</sup> D. Carlos Corbin,

La primera sesión se desarrolló siguiendo lo preceptuado por la orden de 2 de julio<sup>491</sup>. En primer lugar se dio lectura a la normativa que regulaba el funcionamiento de la Corporación. Acto seguido, el jefe político tomó juramento a los vocales presentes, declarándose formalmente constituido el Consejo. Inmediatamente se acordó el modo en que se tramitarían los expedientes, el orden en que se examinarían y discutirían, así como la forma que debía darse a los registros y a sus actas<sup>492</sup>.

Al día siguiente el delegado del Gobierno notificaba al ministro de la Gobernación la correcta instalación de la Corporación alicantina<sup>493</sup>. Asimismo, con el fin de hacer saber a los ciudadanos de la provincia el establecimiento del cuerpo consultivo, fue publicada la noticia en el Boletín Oficial, divulgando en este mismo diario el listado de los consejeros<sup>494</sup>.

---

consejero supernumerario, constandome la sinceridad con q. espone las razones q. le impiden desempeñar este cargo.= En la necesidad ya de proveerse las dos plazas de supernumerarios q<sup>e</sup> estan sin cubrirse, me atrevo á proponer á V.E. á D. Juan Rico Abogado de Elda en reemplazo de D. Joaquin Roca y Carrasco, p<sup>f</sup> hallarse adornado de las cualidades necesarias, hallandose en aptitud de establecerse desde luego en esta capital.= Dios &= fho.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 23. Igualmente, la realizada por Joaquín Roca y Carrasco queda reflejada en el siguiente comunicado que la autoridad civil superior de la provincia dirigió al Ministerio: “Escmo. Sr. Ministro de la Gobernacion de la Península.= Alic<sup>te</sup>: 29 de Julio de 1845= He procurado como debia que D. Joaquin Roca y Carrasco aceptara el destino de consejero prov<sup>l</sup> supernumerario, conque ha sido honrado p<sup>f</sup>. S.M. cuyo desempeño podria prestar servicios importantes á esta prov<sup>a</sup>, pero me he convencido de que sus intereses le imposibilitan fijar su residencia en esta Capital, y en su virtud paso á manos de V.E. la adjunta esposicion en que suplica á S.M. se digne admitir la renuncia de dho. cargo.= Dios ett<sup>a</sup>= fho.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 16.

<sup>491</sup> Artículo 3 de la orden de 2 de julio de 1845: “En el día señalado para la instalación, y á la hora que se hubiere determinado, asistirán al mismo local del gobierno político todos los consejeros nombrados, así efectivos como supernumerarios. Precederá a la instalación la lectura de la ley de 2 de Abril próximo pasado, relativa á la organización y atribuciones de los consejos provinciales, la de los nombramientos de los respectivos consejeros y la de la de esta Real orden circular. El gefe político, como presidente, recibirá de cada uno de los consejeros el debido juramento con arreglo á la siguiente fórmula: *¿Juráis por Dios y por los Santos Evangelios guardar y hacer guardar la Constitucion de la monarquía y las leyes, ser fiel á S.M.: la Reina Doña Isabel II, y conducir os fiel y lealmente en el desempeño de vuestro cargo? = Sí juro= Si así lo hiciéreis, Dios os lo premie, y sino os lo demande*”, BOPA, Núm. 3947, sábado, de 5 de julio de 1845.

<sup>492</sup> “Acta de instalacion. En la ciudad de Alicante, á veinte y nueve de Julio de mil ochocientos cuarenta y cinco (...) convocados todos oportunamente para este dia con el objeto de verificar la instalacion del Consejo se procedió á leer las leyes del dos de Abril ultimo y seis del mes de la fecha, relativas á la organizacion y atribuciones de los Consejos administrativos, la Real orden circular del dos de este mes y los nombramientos de los Consejeros, asi efectivos como supernumerarios. Verificada su lectura, recibió el Señor Gefe político á cada uno de los Consejeros presentes el debido juramento, que prestaron todos al tenor del formulado en la citada Real orden, y seguidamente declaró instalado el Consejo de esta provincia. Concluido este acto, se determinó lo conveniente para el mas pronto despacho de los negocios que ocurran, estableciendo el orden que deberá observarse en su examen y discusion, así como la forma de los registros y actas, quedando nombrado Secretario del Consejo el oficial primero de este Gobierno político, que suscribe. Jose Rafael Guerra= Felix Jimenez= Juan P. Sanmartin= Felipe Gil= José M<sup>a</sup>. Palarea, Srio.”, ADPA, Legajo 24603/2, Actas de 1845, sesión del 29 de julio, p. 1.

<sup>493</sup> “Exmo Sor Ministro de la Gobernacion de la peninsula=Alic<sup>te</sup>: 30 de Julio/45= E.S.) = En el dia de ayer verifiqué la instalacion del Consejo de esta provincia, cuyos individuos se hallan desempeñando ya sus respectivos trabajos, habiendo dado cumplimiento á todo lo q<sup>e</sup> prescribe la R<sup>l</sup> instruccion de 2 del corriente mes. = Lo que tengo el honor de poner en conocim<sup>o</sup>. de V.E. = Dios & fho.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 14.

<sup>494</sup> “El Escmo. Sr. Ministro de la Gobernacion de la Península con fecha 26 de junio último me dice lo que sigue: La Reina ha tenido á bien nombrar para que compongan ese Consejo provincial á D. Andres Rebagliato,

### C. EL TRIUNFO DE LOS IDEALES PROGRESISTAS Y LA SUPRESIÓN DE LOS CONSEJOS PROVINCIALES.

En julio de 1854 se consumó en España una revolución que, influida por ideas de transformación radical, derogaba el modelo político y administrativo moderado<sup>495</sup>. Un mes más tarde se restablecían la ley de 3 de febrero de 1823 y las demás disposiciones vigentes a finales de 1843<sup>496</sup>.

La supresión de los Consejos provinciales fue ratificada expresamente por decreto de 7 de agosto de ese mismo año<sup>497</sup>. Las funciones que habían desempeñado hasta el momento pasaban, de acuerdo con esta norma, a las autoridades, corporaciones administrativas, tribunales y juzgados a quienes correspondían antes de la ley de 2 de abril de 1845<sup>498</sup>. Además, se establecía que las Diputaciones provinciales se encargarían de resolver los pleitos que quedasen pendientes y aquellos que surgiesen antes de la promulgación de la nueva normativa sobre la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>499</sup>. El Gobierno era consciente del

---

D. Felix Gimenez, D. Felipe Gil y D. Juan Pedro Sanmartin. Asimismo se ha servido S.M. nombrar Consejeros supernumerarios á D. Joaquín Roca de Togores, D. Carlos Corbí y D. José Demetrio Agulló. - De real órden lo comunico á V.S. á los efectos correspondientes.= Lo que he mandado insertar en este periódico oficial para conocimiento de los habitantes en esta provincia, haciéndoles saber que en el día 29 de julio quedó instalado el Consejo con las solemnidades prescritas en la real órden circular de 2 del citado mes, habiendo prestado el juramento formulado en la misma los Sres. Consejeros efectivos D. Felix Gimenez, D. Felipe Gil y D. Juan Pedro Sanmartín; y el supernumerario D. Jose Demetrio Agulló, Alicante 2 de Agosto de 1845- José Rafael Guerra.”, BOPA, Núm. 181, jueves, 7 de agosto de 1845, Circular nº 322, Sección de Gobierno.

<sup>495</sup> Sobre ésta *vid.* KIERNAN, V.G., *La revolución de 1854 en España*, Aguilar, Madrid, 1966.

<sup>496</sup> Artículo 1º del decreto de 7 de agosto de 1854: “Los Ayuntamientos y diputaciones provinciales se arreglarán en el ejercicio de sus atribuciones sobre los negocios administrativos y económicos de los pueblos y provincias, á lo establecido en la ley de 3 de Febrero de 1823 y demás disposiciones que se hallaban vigentes al publicarse el Real decreto de 30 de Diciembre de 1843.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 584, martes, 8 de agosto de 1854.

<sup>497</sup> “Señora: En muchas provincias de la Monarquía han sido suprimidos los Consejos provinciales. Razones de conveniencia pública exigen que no se dé nueva vida á esta institucion. Las Córtes, á propuesta del Gobierno de V.M., fijarán en su sabiduría la nueva organización que debe darse á las provincias y á los pueblos; pero entre tanto es de necesidad urgente que todas las provincias se rijan con uniformidad y proveer á la administracion de justicia en los pleitos incoados en los Consejos provinciales. Por estas consideraciones, el Ministro que suscribe, de acuerdo con el Consejo de Ministros, tiene el honor de someter á la aprobacion de V.M. el adjunto proyecto de decreto.= Madrid 7 de Agosto de 1854.- Señora.- A.L.R.P. de V.M.- Francisco Santa Cruz.= REAL DECRETO.= Teniendo en consideracion lo que me ha espuesto el ministro de la Gobernacion, de acuerdo con el Consejo de Ministros, vengo en decretar lo siguiente: = “Artículo 1.º: Quedan suprimidos los Consejos provinciales en toda la Monarquía.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 584, martes, 8 de agosto de 1854.

<sup>498</sup> Artículo 2: “Las funciones que desempeñaban los Consejos provinciales pasan á las autoridades, Corporaciones administrativas, Tribunales y Juzgados á que correspondian al publicarse la ley de 2 de Abril de 1845, en lo que no se oponga á la de 3 de Febrero de 1823 restablecida por Real decreto de esta fecha.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 584, martes, 8 de agosto de 1854.

<sup>499</sup> Artículo 3: “Los asuntos contencioso-administrativos que á la publicacion de este decreto se hallen pendientes en los Consejos de provincia, y los que ocurran hasta que se publique la ley que arregle la jurisdiccion contencioso-administrativa, se seguirán en las Diputaciones provinciales por los mismos trámites y reglas que se observaban en los referidos Consejos. Si entre los diputados que asistan á los pleitos no hubiese algun letrado, la Diputacion nombrará un asesor, al que se satisfarán sus honorarios de los fondos de la provincia.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 584, martes, 8 de agosto de 1854.

carácter provisional de las medidas adoptadas y, por este motivo, se comprometía públicamente a elaborar, a la mayor brevedad posible, un nuevo marco legal en materia provincial en el que, evitando los extremos de la centralización y la descentralización, se conciliarían los intereses municipales con los generales del Estado<sup>500</sup>.

La normativa se cumplió de forma inmediata en Alicante. La última reunión de la Corporación lucentina tuvo lugar el 11 de julio de 1854. En esta sesión se trataron asuntos de carácter económico<sup>501</sup> y gubernativo<sup>502</sup>. Además se resolvieron expedientes en materia de quintas<sup>503</sup>, obligaciones hipotecarias<sup>504</sup>, o relativas a los cargos municipales. En este último

---

<sup>500</sup> “SEÑORA: La ley de 3 de Febrero de 1823, que fijó las reglas que debían seguirse para el Gobierno de las provincias y de los pueblos, ha sido restablecida ya por las Juntas de algunas provincias, ya por las mismas corporaciones populares. El ardiente deseo que tenían los pueblos de verse libres de una centralización exagerada, la necesidad universalmente reconocida de dar más ensanche al principio municipal, y la conveniencia de reducir el número de empleados públicos, evitando en lo posible á los pueblos nuevos sacrificios, aconsejan que V.M. dé su aprobación á lo que de hecho se halla en su observancia. Pero este restablecimiento no puede tener un carácter permanente: en la próxima reunión de las Cortes se propone el Gobierno de V.M. presentar un proyecto de ley en el que, conciliándose los intereses de los pueblos con los generales del Estado, se eviten los extremos igualmente perjudiciales de una centralización que esterilice el principio municipal, y de una descentralización que en último resultado vendría á hacer imposible en el Gobierno la alta misión que tiene de hacer ejecutar las leyes en toda la Monarquía. (...)”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 584, martes, 8 de agosto de 1854.

<sup>501</sup> “Examinadas las cuentas de alimentos a presos de los partidos de Elche, Denia, Pego y Villajoyosa correspondientes al año pasado 1853 acordó el Consejo podía aprobarlas en los términos que de las mismas aparecen.”, ADPA, Legajo GE-24605/3, Actas de 1854, sesión del 11 de julio, p. 48.

<sup>502</sup> Como fue la autorización para procesar al alcalde de Finestrat: “Visto el testimonio q<sup>e</sup> emite en compulsa el Juez de 1<sup>a</sup> Instancia de Villajoyosa en virtud del cual pide autorización para procesar al Alcalde que fue de Finestrat D. Jose Llorca y Pascual por abusos de jurisdicción; y constando documentos bastantes para acceder a la autorización solicitada y siendo el Llorca bajo el concepto de Alcalde dependiente de la autoridad del Sr Gobernador y los delitos por q<sup>e</sup> se persigue cometidos como tal funcionario, acordó el Consejo informar a S.S. procede el conceder al Juez de Villajoyosa la autorización que solicita para procesar al referido Llorca.”, ADPA, Legajo GE-24605/3, Actas 1854, sesión del 11 de julio, p. 48.

<sup>503</sup> “Evacuando por el Consejo el expediente de competencia instada con el Ayuntamiento de esta Capital y el de Velilla de S Antonio en la provincia de Madrid acerca de la cual dando noticia de ser alistados y sorteados en la quinta del año actual los mozos Bautista Veda y Vaso y Bautista Garcia y Gomiz, acordó q<sup>e</sup> antes de hacer la reclamación que corresponde se haga constar con q<sup>e</sup> fha. se han expedido pasaportes a los dos quintos de que se trata durante los dos años anteriores para q<sup>e</sup> puntos, y la época en que han verificado el regreso al pueblo de su domicilio, a cuyo efecto se pasara la oportuna comunicación al Comisionado de vigilancia a fin de que lo manifieste así con referencia a los registros de la dependencia de su cargo.= (...)”, ADPA, Legajo GE-24605/3, Actas de 1854, sesión del 11 de julio, p. 48.

<sup>504</sup> “Accediendo a una instancia fha de tres de Abril último de Antonia Pesec vecina de Monovar, acordó el Consejo la cancelación de la obligación hipotecaria que la referida Antonia Pesec en escritura autorizada en diez y siete de Dbre de 1846 por el escribano de dha Villa D. Jose Escolano, constituyó sobre jornal y medio de tierra viña, situado en el partido del Ondón término de la referida Villa, lindantes con D. Ant<sup>o</sup>. Pesec, Fr<sup>co</sup>. Payá, camino de Castalla y María Paya; cinco jornales también viña situada en la cañada roja, que linda con Jose Brotons, Rita Rico viuda y Patricio Porcedar, tres jornales tierra blanca en el anterior pago q<sup>e</sup> linda con Jose Brotons por dos partes, Rita Rico y camino del Pinoso, y un jornal de majuelo situado en dicho paso y término lindante con Patricio Porceda, Rita Rico y Jose Brotons por dos partes, cuya hipoteca fue constituida en garantía de la sustitución que en favor de su hijo Antonio Perez Pesec quinto del cupo de Monovar en la de mil ochocientos cuarenta y seis prestó Antonio Sanchez, el cual se halla satisfecho del precio de dicha institución según carta de pago otorgada ante el citado licitador en treinta de Junio del año pp<sup>do</sup>. 1850 y fue licenciado por cumplido en 27 de Junio de dicho año como soldado de la segunda compañía del batallón de Cazadores de farrago con n<sup>o</sup> 2, según resulta de la licencia absoluta que se exhibe que devolverá al interesado, librándole también certificado de este acuerdo.”, ADPA, Legajo GE-24605/3, Actas de 1854, sesión del 11 de julio, p. 48.

punto, destaca la solicitud del Ayuntamiento de Almoradí para que dejara sin efecto una orden por la cual había destituido a buena parte de sus concejales<sup>505</sup>.

Suprimido de facto el Consejo provincial de Alicante desde julio y, legalmente, desde agosto, los procedimientos contenciosos pasaron, como ordenaba la referida norma, a la Diputación. Es el caso, por ejemplo, del expediente en el que se sancionaba a Francisco de Paula Orsi por defraudación en el “ramo de subsidio industrial y de comercio”, al entender que tenía una mesa de billar sin declarar. En la documentación se conserva la siguiente notificación por la que se informaba al interesado de que podía recurrir la multa ante la Corporación electiva. Decía la providencia:

“ A D. Francisco Paula Orsi de esta Capital en 16 de Junio de 1855

En el expediente de denuncia instruido contra V. ha recaído decreto del Sor. Gobernador de la Prov<sup>a</sup>. imponiéndole la multa de 180 rs. además de la cuota que debería haber satisfecho al Tesoro desde el día en que comenzó la defraudación; cuya providencia se hace saber á V p<sup>a</sup>. que preste su conformidad ó acuda ante la Diputación prov<sup>l</sup> como tribunal de alzada, concediéndole la Ley para verificarlo el improrrogable término de 12 días, á contar desde hoy, debiendo advertirle que para ser oído en sus reclamaciones debe consignar el importe de la espresada multa ó presentar un fiador á satisfacción de esta Dependencia (...)”<sup>506</sup>

Curiosamente, en este asunto, y pese al dictamen negativo del responsable de la Hacienda provincial, el órgano colegiado de origen popular decidió la absolución del interesado<sup>507</sup>. La

---

<sup>505</sup> “Enterado el Consejo de la comunicación dirigida al Gobernador por el Ay<sup>to</sup>. de Almoradi pidiendo deje sin efecto su orden de 23 de Mayo ult<sup>o</sup>. en la q<sup>e</sup>. se previene cesen en los cargos de concejales de aquel Ay<sup>to</sup>. D. Ramon Martinez Monpean y Juan Martinez Galindo fundandose en q<sup>e</sup>. la R<sup>l</sup>. ord<sup>n</sup>. de 7 de Nov<sup>e</sup>. del año anterior excluye de los cargos municipales a los Notarios reales. Considerando q<sup>e</sup>. la R<sup>l</sup>. ord<sup>n</sup>. citada declara incompatibles los cargos de Alcalde y Regidor con el desempeño de las instancias de titulares y de juzgado, y como quiera q<sup>e</sup>. los que ejercen aquellos no corresponden á ninguna de dhas clases, acordó informar al Sr Gobd<sup>or</sup>. pueden entrar a formar parte del Ay<sup>to</sup>. de Almoradi, D. Ramon Martinez Monpean y D. Juan Martinez Galindo, sin embargo de q<sup>e</sup>. sobre el puesto se haga la oportuna consulta al Gobernador de Provincia a fin de evitar dudas en todos los casos de igual naturaleza, en atencion a que en la R<sup>l</sup>. orden ya citada no se declara expresamente incapacitados para el ejercicio de los cargos municipales a los Notarios del reino.”, ADPA, Legajo GE-24605/3, Actas de 1854, sesión del 11 de julio, p.48

<sup>506</sup> ADPA, Legajo GE-16603/1, p. 6. El subrayado es nuestro.

<sup>507</sup> El informe del fiscal contenía los siguientes extremos: “Exmo Señor= El Promotor Fiscal de Hacienda Pública de esta Provincia en vista del presente expediente de denuncia instruido contra Don Francisco de Paula Orsi, Dice: Que de las diligencias practicadas por los Agentes investigadores Don Juan del Valle y Don Antonio Noguera y de lo espuesto por la segunda seccion resulta que el mencionado Don Francisco de Paula Orsi parece inscrito en la matrícula con dos mesas de Villar cuando son tres las que tiene puestas en su establecimiento de la Plaza del Teatro. La manifestación que ante la Administracion hizo el denunciado de que no se halla inscrito en la matrícula por las tres mesas en razon á que una de ellas se halla inutilizada para el juego, ha quedado completamente desvirtuada á consecuencia de la visita girada á dicho establecimiento por el Inspector segundo de Hacienda puesto que este funcionario asegura que si bien la referida mesa es mala y se halla desnivelada, no sirviendo por lo mismo para el juego de Villar, sin embargo el dueño la utiliza y saca mayores productos dedicandola á otros juegos. Asi pues, el Promotor Fiscal es de parecer se debe confirmar por V.E. el Decreto del Sor Gobernador Civil de trece de Junio último por el que se impuso al citado Orsi la multa del duplo además del aumento de cuota que le corresponde por la adición que se haga de la mesa de Villar que ocultaba. Sin embargo, V.E. como siempre acordará lo que estime mas procedente. Alicante seis de Octubre de mil ochocientos

misma decisión se adoptó en otro recurso interpuesto por una horchatera contra una multa que le había sido impuesta por estar vendiendo en su establecimiento bebidas propias de un café<sup>508</sup>.

El procedimiento seguido por la Diputación para la resolución de estas apelaciones era distinto del que se había realizado hasta entonces por el Consejo provincial. Las diferencias comenzaban desde el mismo escrito de interposición, que ya no adoptaba forma de demanda, pues no se incluían en él fundamentos de derecho y se limitaba a realizar una somera referencia a los hechos. Concluía con un suplico donde se hacía constar la pretensión<sup>509</sup>.

Poco sabemos de los tramites que se seguían en esta nueva etapa para la resolución del expediente. No encontramos en la documentación de estos años textos de contestación a la demanda, ni escritos de trámite emitidos por la Diputación. Únicamente hemos podido constatar en nuestra investigación que la solicitud se elevaba al Cuerpo órgano colegiado de

---

cincuenta y cinco = Lic<sup>do</sup>. Juan Javaloyes. (...)" La resolución de la diputación, como se ha manifestado, fue en términos contrarios: "Sr. Gob. Civil de la Prov.= En 2 de D<sup>bre</sup>. de 1855= En el espediente instruido en la Admon. gral. de Hacienda pp<sup>ca</sup>. de la prov<sup>a</sup>. contra D. Miguel Orsi de esta vecindad por tener tres mesas de villar en la plazuela del Teatro, figurando tan solo con dos en la matricula del Subsidio industrial y de comercio, cuyas diligencias fueron remitidas en apelacion á esta Diputacion prov., visto lo que resulta de las mismas, lo espuesto por el interesado y lo que manifestó el Promotor Fiscal de Hac<sup>da</sup>. pp<sup>ca</sup>. de la prov<sup>a</sup>.; ha tenido á bien esta Corporacion, absolver libremente al Orsi del aumento de cuota de 90 c. y de la multa de 180 rs. en que habia sido condenado por decreto de este Gob. Civil de 13 de Junio ult<sup>o</sup>. conforme con la propuesta de la referida Admon.= Lo que ha creido esta Diputacion debe poner en conocimiento de V.S. á los efectos consiguientes debiendo manifestar que con esta fecha se participa tambien esta resolucion al interesado Orsi, y al promotor fiscal de Hacienda. = Dios &<sup>a</sup>.", ADPA, Legajo GE-16603/1, Doc. Núm. 9.

<sup>508</sup> "Sr. Gobernador Civil de la prov<sup>a</sup>. = En 26 de Marzo de 1856= En el espediente remitido á esta Diput<sup>on</sup>. prov en apelacion del decreto de V.S. de 13 de Junio ultimo, en el q de acuerdo con lo propuesto por la Admon de Hacienda pp<sup>ca</sup>. de la prov<sup>a</sup>. se condenó á Rita Perez de esta vecindad al pago de la cuota de 300 r. von. mas la multa de 600 r. por haber defraudado á la Hacienda con un establecimiento de aguardiente y licores sin la debida autorizacion; visto lo q. resulta de las dilig. instruidas, lo alegado y provado por la interesada, y lo espuesto por el promotor fiscal de Hacienda; ha dispuesto esta corporacion relevar á la Perez del pago de la multa y de la cuota lo q participa á V.S. esta Diput. Prov<sup>a</sup>. á los efectos conducentes, poniendo en su conocimiento, y con esta fecha participa, á la interesada y al Promotor fiscal de Hacienda la resolucion ya mencionada. = Dios &<sup>a</sup>.", ADPA, Legajo GE-16603/1, Doc. Núm. 2.

<sup>509</sup> Dado el interés que suscita esta cuestión, reproducimos a continuación la reclamación que se presentó en el expediente citado sobre el fraude del que se acusó a la horchatera. Decía: "Exmo. Sor.= Rita Perez vecina de esta Capital á V.E. con todo respeto hace presente: Que por la Admon. gral. de hacienda se le ha hecho saber el Decreto del Sr. Governador en un espediente de denuncia en el cual se impone á la que dice seiscientos r. de multa ademas de la cuota desde el dia en que comenzo la defraudacion previniendole q<sup>e</sup> sino estaba conforme acudiese a V.S. como Trib. de alzada.= La indicada multa se funda en la equivocacion de suponer que en la orchateria de la esponente se venden licores y otras cosas propias de un cafe; pero esto es inecsacto, segun la que está pronta á justificar: porque en su casa solo se vende lo q. es propio de orchateria p<sup>f</sup>. la cual paga la contribucion correspondiente á dho. establecimiento; así pues no puede conformarse con el referido decreto y consignando la garantia exigida en el art. 45 de la instruccion q. rige en el ramo de subsidio y de comercio por su fiador a satisfaccion de la dependencia de hacienda recurre á V.E. para el remedio de un mal que aunq de poca consideracion produciria acaso la ruina de una pobre viuda con una tierna niña cuya subsistencia gana apenas á fuerza de trabajo la esponente por lo cual respetuosamente= Suplica á V.E. que tenga á bien relevar á la recurrente de la multa impuesta previas las justificaciones ó diligencias q. estime conducentes y q. esta pronta á suministrar en lo cual recibira especial favor y justicia de V.E. á quien el cielo gue m.a. Alicante diez y ocho de Julio de mil ochocientos cuarenta y cinco. (...)", ADPA, Legajo GE-16603/1, Doc. Núm. 2. El subrayado es nuestro.

origen popular para su estudio<sup>510</sup>, permitiéndose al interesado aportar todo tipo de pruebas en defensa de sus pretensiones<sup>511</sup>. En estos caso, tampoco la resolución adoptaba forma de sentencia, asemejándose más a una resolución administrativa. En concreto, su extensión era mucho más corta que la que solía caracterizar a los fallos del Consejo provincial, y no incluía una descripción de los hechos y del derecho en que fundaba su dictamen. Además, resulta necesario señalar que el auto final utilizaba la expresión “ha dispuesto esta Corporación” o “ha tenido a bien esta Corporación”, poco característica de un veredicto judicial<sup>512</sup>.

El cambio de modelo territorial también tuvo su reflejo en la prensa. El 9 de agosto de 1854 *El Clamor Público* difundió la noticia de que se había abolido el sistema de 1845 y restablecido la ley de 3 de febrero de 1823 que si bien, decía, adolecía de bastantes defectos, era mucho mejor que la regulación vigente hasta el momento. No podía ocultar el noticiario su gran alegría. Entendía este editor que se había adoptado una medida imprescindible pues, según sentenciaba, el sistema centralizador, además de estar totalmente desacreditado, chocaba con nuestra tradición histórica, que siempre había reconocido la autonomía municipal<sup>513</sup>. Para este diario, la supresión de los Consejos provinciales era una medida

---

<sup>510</sup> “(...) Tengo el honor de pasar á manos de V.E. el adjunto espediente de denuncia instruido p<sup>r</sup>. esta Administracion contra D<sup>a</sup>. Rita Perez, quien ha acudido á V.E. como tral. dealzada en la materia de q. se trata. = Dios gue á V.E. m.a. = Alicante 2 de Julio de 1855. = José O=Donell= S.S. Presidente e Indiv. de la Exma. Dip<sup>a</sup>. de esta prov<sup>a</sup>.”, ADPA, Legajo GE-16603/1, Doc. Núm. 2.

<sup>511</sup> Si bien, la más común solía ser la testifical. Transcribimos aquí un ejemplo:= “Justificacion presentada por Rita Perez en el espediente que en apelacion se sigue en la Diputacion prov. de Alicante formado por la Admon Gral de Hacienda publica por suponerla que tiene un establecimiento de aguardiente y licores sin la debida autorizacion.=Testigo 1<sup>o</sup>= Vicente Mingol= En la ciudad de Alicante á diez y nueve de Enero de mil ochocientos cincuenta y seis, ante el Sor Geronimo Botella Diputado prov. comisionado por la Exma. Diputacion para la practica de estas diligencias, por Rita Perez se presentó por testigo para la informacion que tiene ofrecido en su escrito de diez y ocho de Julio ultimo, á Vicente Mingot, tratante de esta vecindad y habiendo prestado juramento en forma ante dicho Sor. ofreciendo decir verdad en lo que supiese y fuera preguntado y viendo por lo que se espresa en el mencionado escrito, contesta: Que hacia algunos años visitaba á Rieta Perez alguna que otra vez, con cuyo motivo habia observado que ésta en el establecimiento de orchateria que tenia en la plaza de Sn. Cristobal de esta ciudad, tenía algunos frasquillos ó botellas pequeñas de aguardiente de caña; pero ignoraba si las tenía para vender, ó para el uso de su casa, ó con otro objeto: Que lo declarado era la verdad á cargo del juramento prestado: se ratificó en esta declaración leida que le fue en edad de cuarenta y un años y firmó con el Sor. Diputado de que certifico.= Luis Oliver= Testigo 2<sup>o</sup>= Acto seguido ante el propio Sor. Diputado y con el mismo objeto fue presentado el testigo Luis Oliver, pintor de este domicilio, y habiendo prestado juramento en forma, ofreciendo bajo su cargo decir verdad en lo que supiese y fuese preguntado, y siendolo al tenor del escrito de apelacion de La Rita Perez dijo: Que habia ido algunas veces á la orchateria de la misma en la plaza de S. Cristoval; donde habia observado que habia en ella algunos frasquillos de aguardiente; y que los que alli iban solian pedir alguna copa para mezclarla con el café, pero que el licor no se vendía sino que se daba ó espendía en este concepto. Que lo dicho es la verdad á cargo del juramento prestado: leydo que le fue esta declaracion se rectificó en ella espresó ser de edad de cuarenta y seis años, y firma con dho. Sor. de que certifico.= Luis Oliver (...)”, ADPA, Legajo GE-16603/1, s/f.

<sup>512</sup> Pueden verse dos ejemplos en las notas al pie 507 y 508.

<sup>513</sup> “Las diposiciones contenidas en la Gaceta de ayer merecen nuestro beneplácito, porque son un testimonio irrecusable de que el Gobierno, presidido por el Duque de la Victoria, acepta todos aquellos hechos consumados por la revolucion triunfante, que no pugnan con los sanos principios, ni atacan á los respetables.= Los estragos que habia causado la centralizacion apoplética, establecida en 1845 y reforzada durante nueve mortales años, exigian un cambio completo en la administracion de los intereses locales, que devolviera á los Ayuntamientos

necesaria y beneficiosa para el interés general, dado que, según afirmaba, no eran más que “centros de intrigas domésticas” y unas “máquinas inventadas para hacer elecciones al gusto del Gobierno, cuerpos parásitos que absorb[ían] la sustancia y la vitalidad de los pueblos”<sup>514</sup>.

Debemos señalar que esta petición no era nueva en los rotativos de la época. La desaparición de los indicados Cuerpos consultivos se venía solicitando desde hacía ya varios años por algunos sectores de la opinión pública. Al respecto, se expresaba *El Observador* en 1851 en estos términos:

“¡Cuándo cesarán los consejos provinciales! Medida es que reclama la política, la economía y la justicia, así como la nueva confeccion de las listas electorales practicadas por el *Sic voto sic jubeo, etc.* si el régimen representativo ha de ser hoy ó algun día una verdad, y no farsa, en nuestra España”<sup>515</sup>.

---

su existencia propia, sustrayéndolos á la férula del poder supremo. Sin crédito, sin fuerza moral, por haber representado el papel de despreciables autómatas en el mecanismo administrativo de estos últimos tiempos, no podían inspirar respeto, ni conservarse en medio de la tormenta revolucionaria. Por esta razon, en cuantos pueblos fué secundado con éxito el alzamiento de Junio, quedaron abolidas las municipalidades á la francesa, cuyos miembros llevaban aun la librea ministerial, restableciéndose la ley de 3 de Febrero de 1823, que, si bien adolece de bastantes defectos, consagra al menos el principio de descentralizacion, proclamado por el mismo general O’ Donnell en su programa de Manzanares. En la imposibilidad de improvisar una ley perfecta, en que se conciliasen la independencia racional y necesaria de los Ayuntamientos con la justa y conveniente intervencion que corresponde al poder central, se restableció integro el sistema de 1823, dejando á las próximas Constituyentes el cuidado de fundar otro mas conforme con los adelantos hechos en las ciencias políticas y administrativas en treinta y un años, y mas á propósito para satisfacer cumplidamente nuestras necesidades locales.= El Gobierno ha debido, pues, confirmar por de pronto, como lo ha verificado, el sistema de 3 de febrero, haciéndolo estensivo á todas las poblaciones para regularizar la administracion municipal, sin perjuicio de someter, segun ofrece, á las Córtes un proyecto de ley, trabajado con esmero, en que prevalezcan los sanos principios recomendados por los mejores estadistas de la escuela liberal. El Gobierno no debe perder de vista en este importante asunto dos consideraciones: la primera, que el régimen centralizador, cimentado por el despotismo napoleónico en el vecino Imperio para ahogar el espíritu público, se halla completamente desacreditado: la segunda, que el carácter, las costumbres y las tradiciones de nuestra patria exigen que se nos conceda cierta independencia municipal, en cuya virtud puedan los pueblos administrar sus intereses, sin el peso de una coaccion permanente ejercida por las autoridades. Esto no quiere decir que se adopte una organizacion por medio de la cual cada Ayuntamiento sea un Poder, dotado de atribuciones omnimodas, que, rompiendo los vinculos de la unidad constitucional, anule la accion del Gobierno.”, *El Clamor Público, periódico del partido liberal*, Núm. 3077, miércoles, 9 de agosto de 1854.

<sup>514</sup> “Restablecidos los Ayuntamientos vigentes en 1843, parecia una consecuencia no solo natural sino precisa, que tambien se restablecieran las Diputaciones provinciales y las Gefaturas políticas, porque son partes integrantes del mismo sistema. Verdad es que, segun este, reunen menos atribuciones los delegados del Poder supremo que los últimos Gobernadores; pero penetrándose bien del espíritu y de la letra de la ley, todavía encontrará todo aquel que tenga buen deseo y capacidad medios suficientes para hacerse obedecer y respetar de sus conciudadanos.= Aceptado por el Ministerio el sistema de Ayuntamientos, Diputaciones y gefaturas políticas, que establece la ley de 3 de Febrero, era de todo punto imposible que permaneciesen subsistentes los Consejos provinciales, centros de intrigas domésticas, máquinas inventadas para hacer elecciones á gusto de los mandarines á quienes elevaba el capricho ó la casualidad. Antes que estallase la revolucion, cuerpos parásitos que absorbían la sustancia y la vitalidad de los pueblos, habían sido condenados por todos los hombres de la familiar liberal. Las juntas al abolirlos no hicieron mas que obedecer á una necesidad imperiosa. Por su parte el Gobierno al ratificar tan conveniente supresion han cumplido con su deber, del que no podia prescindir, sin ponerse en abierta pugna con el voto general.”, *El Clamor Público, periódico del partido liberal*, Núm. 3077, miércoles, 9 de agosto de 1854.

<sup>515</sup> *El Observador*, Núm. 947, sábado, 26 de abril de 1851.

Por su parte, *El Clamor Público* publicaba el 17 de marzo de 1852 un artículo en el que reprobaba el sistema administrativo instaurado por el partido moderado. Entendía el periódico que este modelo no respondía a las necesidades de la sociedad. Consideraba que eran Corporaciones que solo contribuían a la multiplicación de la burocracia, lo que generaba resultados negativos, y complicaba y retardaba su movimiento<sup>516</sup>. En concreto, de los indicados entes consultivos afirmaba que, muy lejos de cumplir con el objetivo de frenar los actos violentos o arbitrarios del poder y dar una garantía legal a los ciudadanos, no tenían atribuciones determinadas, ni sus acuerdos eran respetados por el Gobierno, por lo que, sentenciaba, solo servían de semilleros para multiplicar los empleos públicos<sup>517</sup>.

Pese a lo expuesto, la existencia de los Consejos seguía considerándose necesaria por algunos sectores políticos. Entre ellos, cabe mencionar al jurista Díaz Ventura quien, en 1855, se lamentaba por su desaparición y afirmaba que no había existido motivo que justificara la

---

<sup>516</sup> “La voluntad de los gobernantes y la rutina en los negocios son las únicas reglas, el solo método de administrar y proceder conocido en España. Como el mecanismo de nuestra organización política no está cimentado sobre el conocimiento de las verdaderas necesidades sociales, ni estas son apreciadas debidamente, nada tiene de extraño que no exista en el gobierno la identidad de principios indispensable para darle unidad, fuerza y prestigio.= Arruinado nuestro viejo edificio, contamos con materiales en abundancia para reedificarle; pero carecemos de arquitecto que forme el proyecto, organice los trabajos y dirija la obra. Si en vez de dictar medidas inútiles y contradictorias hubieran los ministerios moderados establecido la administración sobre sus bases naturales; si para la ejecución de ciertas disposiciones no se empleasen otros medios que su franca y escrupulosa observancia, es bien seguro que habría producido mejores resultados para los pueblos el mando de nuestros adversarios. Bien sabían que con un buen régimen administrativo se podía modificar y destruir un mal sistema de gobierno; mas como su interés no era este, se han abstenido siempre de aplicar el oportuno remedio. Su obra se ha reducido á construir una multitud de máquinas administrativas que, puestas en acción por agentes diversos y fuerzas desiguales, no podían menos de dar resultados negativos. Lejos de simplificar sus ruedas, establecer trabazon perfecta entre las piezas mas importantes y concentrar en un punto todos los esfuerzos, han ido aglomerando sin orden ni método nuevos tornillos que cada día complican y retardan mas sus movimientos. (...)”, *El Clamor Público, periódico del partido liberal*, Núm. 2366, miércoles, 17 de marzo de 1852.

<sup>517</sup> “Los moderados crearon los Consejos provinciales. Muchos pensaron que servirían para templar la acción del poder en lo que tuviera de violenta ó arbitraria, dando así una garantía legal á los ciudadanos en el ejercicio mismo de la autoridad. Despues se han convencido de que ni tienen atribuciones determinadas, ni sus acuerdos son respetados por el gobierno; en una palabra, que no sirven sino de semilleros para propagar la empleomanía en España. Son ruedas que se desprenden de la máquina política, y que por tanto no contribuyen á la precisión y regularidad de su movimiento. Los consejeros provinciales están en el Limbo desde el día de su nombramiento esperando la bienaventuranza eterna.”, *El Clamor Público, periódico del partido liberal*, Núm. 2366, miércoles, 17 de marzo de 1852. En mayo de 1853 volvía a publicar en contra de estos órganos provinciales: “Han sido tan bien recibidas por los contribuyentes las supresiones de empleados hechas por el señor Bermudez de Castro, actual ministro de Hacienda, que todos, sin distincion de opiniones, aplauden sus economías, halagándoles, además, la esperanza de que no se detendrá en el buen camino que ha emprendido de tan útiles reformas. El personal de toda clase de dependencias es infinitamente mayor del que hubo en otro tiempo y del que se necesitaba para el pronto y buen desempeño de los negocios.= Pero si necesaria es la reducción del personal en las dependencias del ministerio de Hacienda, no lo es menos sin duda en las de Gobernación. La inutilidad de los consejos provinciales salta desde luego á la vista (...) Y en cada gobierno de provincia sobra la mitad del personal, aunque acaso bastaría por ahora con dejarle reducido á lo que debe ser la plantilla; pues que se advierte con disgusto que los oficiales agregados y supernumerarios son mas en número que los de plaza fija.”, *El Clamor Público*, Núm. 2699, jueves, 5 de mayo de 1853.

medida<sup>518</sup>. En su discurso, manifestaba lo erróneo del nuevo sistema territorial, afirmando que, tras su supresión por “perjudiciales e inservibles”, se había caído en la cuenta de que había que sustituirlos por otra Institución que asumiera el conocimiento de los asuntos contencioso-administrativos<sup>519</sup>. Para este erudito la forma de proceder de los revolucionarios, destruyendo una organización existente, meditada y estudiada para reemplazarla por otra de manera improvisada, era algo que no beneficiaba al país<sup>520</sup>. En su opinión, el hecho de que fueran las Diputaciones provinciales las que asumieran las funciones contenciosas de las Corporaciones desaparecidas, constituía una grave equivocación<sup>521</sup>, ya que estos Cuerpos populares eran los menos cualificados para ejercer estas funciones. Con esta decisión, continuaba, se conculcaría todo buen principio de gobierno y de justicia, puesto que se estaría permitiendo que un órgano colegiado, que adoptaba las resoluciones gubernativas con total amplitud y libertad, pudiese fallar en un juicio contencioso-administrativo contra su propia determinación<sup>522</sup>. Al respecto resultan elocuentes sus palabras:

---

<sup>518</sup> “Los consejos provinciales han caido, y nadie da la razon suficiente que ha habido para hacerlos desaparecer; pero no es lo peor que no se dé el motivo legítimo de su supresion, sino que no se encontrará, por mas que se busque. Algunas personas influyentes que les serian poco favorables; su origen de cierta época; y sus atribuciones, que aumentadas forman las de las actuales diputaciones provinciales, serán en resúmen los fundamentos robustos que haya habido para decretar la supresion de dichos cuerpos, no sabemos si por mucho tiempo ó si por poco; pero sí tenemos seguridad de que al fin se volverá á ellos, sopena de que desaparezcan de entre nosotros los tales cuales adelantos que llevamos hechos en la ciencia administrativa, lo que seria peor todavía que lo que acaba de ocurrir (...)”, DÍAZ, VENTURA, *Estudios practicos administrativos, económicos y políticos*, Tomo II, Madrid, 1855, pp. 207-208.

<sup>519</sup> “Como cuando con falta de prevision se usa de la piqueta y del martillo, y se derriba á diestro y á siniestro lo que se tiene delante; que luego es menester reponer mucho de lo que se ha tirado al suelo, del mismo modo los que han abierto esta brecha en la máquina de la administracion, tratan de tajarla de cualquier manera que sea. Primero se creyó, al parecer, que estos cuerpos no hacian falta; pero luego viendo papeles, mirando quizá por primera vez nuestras leyes orgánicas, y últimamente oyendo preguntas sobre lo que se trataba de hacer con tal ó cual negocio, se cayó en la cuenta, y se conoció que no solo se habia desconchado el edificio administrativo; sino que se habia destruido una de sus paredes, y que sin repararla, quedaria en cierto modo inservible.”, DÍAZ, VENTURA, *Estudios practicos administrativos...* op.cit., Tomo II, p. 208.

<sup>520</sup> “(...) destruir una organizacion existente, que se debe suponer que hubo meditacion y estudio al formarla, para sustituir á ella *cualquier cosa*, es un ejemplo que quisiéramos lo tomasen nuestros enemigos, si estábamos decididos á hacerles una guerra destructora; pero que no quisiéramos que se repitiese en nuestro pais, sean los que dirijan su gobierno y administracion los que quieran.”, DÍAZ, VENTURA, *Estudios practicos administrativos...* op.cit., Tomo II, p. 221.

<sup>521</sup> “En tales circunstancias ocurriria el sustituir de una manera permanente las diputaciones provinciales á los consejos, aunque no sabemos si esta idea se llevará en definitiva á cabo; pero si se llevase, con añadir á aquellas corporaciones los juzgados de primera instancia y el mando de las armas, resultarian unos cuerpos colegiados con muchas mas atribuciones, y mas variadas, que las que podian tener los monarcas en la antigua forma de gobierno (...)”, DÍAZ, VENTURA, *Estudios practicos administrativos...* op.cit., Tomo II, pp. 208-209.

<sup>522</sup> “(...) ¿Pues qué diferencia hay entre los pasados consejos provinciales y las actuales diputaciones de la ley de 3 de febrero? ¿Y viniendo á ser la misma cosa unas y otras corporaciones, qué tiene de particular que se piense en investir á las unas de las atribuciones que tenian las otras? La diferencia es inmensa, y por eso reclamamos; y por otra parte no creemos, haya ningun cuerpo ni individuo que pueda estar mas inhabilitado para ejercer las funciones judiciales de los estinguidos consejos que las diputaciones provinciales; siendo en nuestro concepto mucho mejor, que estas atribuciones contencioso-administrativas fuesen á parar á los juzgados de primera instancia. ¿Se quiere que una diputacion provincial que ha tomado una resolucion administrativa ó gubernativa sobre un aprovechamiento de aguas ó de pastos, y que la ha adoptado con toda la amplitud y

“(…) Y que no se diga que cuando existian los consejos provinciales sucedia lo mismo; pues esto seria una equivocacion, la mayor que podria cometerse. Entonces el gobernador mandaba, y el consejo juzgaba; y con sobrada frecuencia contra lo que habia mandado ó dispuesto el primero. Es cierto que el gobernador podia asistir como juez al pleito que se hubiese suscitado contra alguna de sus determinaciones gubernativas; pero la regla general era, que dichos funcionarios no usasen de dicho derecho; y si habia algunos que no prescindian de él, ahí está la historia de los fallos de los consejos provinciales, durante su administracion de justicia, que prueba que no eran aquellos ni muy diferentes ni muy compasivos con sus presidentes los gobernadores”<sup>523</sup>.

No erró en sus vaticinios Ventura Díaz. El sistema propuesto en 1854 no cuajó. Las Diputaciones se mostraron incapaces de funcionar como ente jurisdiccional, y el Tribunal creado en lugar del Consejo Real nunca fue bien valorado<sup>524</sup>. No obstante lo expuesto, en nuestra opinión, el verdadero motivo que llevó a la restauración de los Consejos provinciales se debió únicamente, a que los moderados recuperaron la dirección del Estado.

#### D. EL RESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE 1845.

Con el fin del Bienio Progresista, concluía, también, el interludio forzoso de los Consejos provinciales. Mediante decreto de 16 de octubre de 1856<sup>525</sup> se recuperaban las leyes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos provinciales y Consejo Real de 1845<sup>526</sup>. La medida fue justificada por el propio Gobierno al considerar que el referido marco legal introdujo en los negocios públicos el debido orden y concierto, creó hábitos de regularidad y de obediencia e instituyó Corporaciones de gran crédito y autoridad. Empero, el propio Ejecutivo fue consciente de la necesidad de actualizar y mejorar las citadas disposiciones, encomendando a sus técnicos la revisión del sistema y la elaboración de las propuestas más acertadas para su reforma<sup>527</sup>. La respuesta de la prensa no se hizo esperar. El mismo día de su publicación en la Gaceta, el diario *La Iberia* recogía el siguiente editorial:

---

desembarazo con que obran estos cuerpos, segun ciertos principios; si se alzase contra esta determinacion el que se creyese perjudicado, sea la misma corporacion la que falle sobre la contienda suscitada en un juicio contencioso-administrativo? Si se quiere esto, se quiere todo lo que puede imaginarse en la línea de la conculcacion de todo buen principio de gobierno y de justicia.”, DÍAZ, VENTURA, *Estudios practicos administrativos...* op.cit., Tomo II, pp. 210-211.

<sup>523</sup> DÍAZ, VENTURA, *Estudios practicos administrativos...* op.cit., Tomo II, p. 211.

<sup>524</sup> NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, “Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España”... op. cit., p.43.

<sup>525</sup> *Gaceta de Madrid*, Núm. 1383, viernes, 17 de octubre de 1856.

<sup>526</sup> GONZÁLEZ DÍEZ, EMILIANO, “De la Justicia Administrativa: el Ensayo de los Tribunales provinciales”..., op.cit., p. 1417.

<sup>527</sup> “SEÑORA: Las leyes administrativas, decretadas por el Gobierno de V.M. en virtud de la ley de 1.º de Enero de 1845, son el complemento natural y necesario de la Constitucion política de la Monarquía, promulgada en 23 de Mayo del mismo año. Forman un todo con ella: son como el desarrollo y la organizacion de aquella ley política en ramos importantísimos de la Administracion del Estado. Con este objeto fueron explícitamente decretadas, y tal fue su evidente carácter en el largo período de su observancia. Bajo su influjo se estableció un

“Como verán nuestros lectores en otro lugar, la *Gaceta* de hoy restablece las leyes orgánicas sobre diputaciones provinciales, ayuntamientos, consejos provinciales y Consejo Real, que regían en 1854. El silencio que las recojidas de que somos víctimas nos impone, no nos permite censurar las medidas adoptadas por el ministerio. Solo sí le diremos que hace mal en darnos por tomas la legislación moderada; restablézcala de una vez en todo su vigor, y si aun le parece poco, vaya mas allá en sus disposiciones; que si nosotros no le aplaudimos, tampoco le aplaudirá el país.

¡Desgraciado gobierno aquel que no vive con los ojos puestos en lo porvenir.”<sup>528</sup>.

El diario *La Época*, por su parte, afirmaba que no se estaban aprovechando las lecciones de la experiencia. Para este rotativo no se comprendía la necesidad de restablecer los Consejo provinciales, más aun cuando esta Corporación había sido reprobada por gran parte del partido moderado en los propios debates parlamentarios. En opinión de este editor, era suficiente y más oportuno crear unos asesores generales en el seno de las Diputaciones provinciales<sup>529</sup>.

A favor de su recuperación se pronunciaban, sin embargo, *El Diario Español* y *El Parlamento*. El primero señalaba que la abolición de las leyes moderadas había dejado un importante vacío legal, siendo esta laguna la responsable del sistema anárquico que imperó en el Bienio Progresista. Según este rotativo, el partido progresista nunca había sido capaz de articular un modelo político que consiguiese regularizar la Administración pública<sup>530</sup>. El

---

sistema completo de Administracion y de Gobierno, que introdujo en los negocios públicos el debido orden y concierto; se crearon hábitos de regularidad y de obediencia; se instituyeron corporaciones de gran crédito y autoridad, y se formó aquella jurisprudencia que, fruto siempre de la práctica ordenada de las leyes, las completa en cierta manera y facilita y sujeta á reglas fijas su constante y variada aplicacion.= No es esto decir, Señora, que estas leyes no sean susceptibles de mejorarse en algunas de sus diposiciones.= El Gobierno de V.M. habia ordenado ya, ántes de ahora, á personas competentes, examinar este punto con escrupulosa detencion, y vuestros Ministros responsables estan dispuestos á seguir este camino y á promover á V.M. y á las Córtes las mejoras que en su caso puedan creerse convenientes; que asi, y solo asi, llegan los Estados á tener leyes perfectas y á adquirir la estabilidad, el orden y la fuerza que necesitan para su bienestar y para el desarrollo de sus medios y facultades.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 1383, viernes, 17 de octubre de 1856.

<sup>528</sup> *La Iberia, diario liberal de la tarde*, Núm. 587, viernes, 17 de octubre de 1856.

<sup>529</sup> “Aun partiendo de la política que este gabinete inaugura, que es la continuacion del estado de cosas que habia antes de la revolucion, insistimos en considerar como un grave mal el que no se aprovechen las lecciones de la esperiencia y se desdeñen las mejoras y adelantos que ha recibido la ciencia de la administracion. No vemos, en efecto, inconveniente alguno legal para que se reformen los reglamentos orgánicos del consejo real, introduciéndose en ellos todas las mejoras que la esperiencia ha evidenciado ser necesarias: ni comprendemos tampoco qué preciso pueda haber de restablecer los consejos provinciales, tales como funcionaban en 1854.= Si el poder ejecutivo pudo en 1853 suprimir casi todos los corregidores de España, hoy sería muy oportuno crear asesores generales de las diputaciones provinciales, en vez de los costosos consejos que existian en las provincias. El partido moderado, en su inmensa mayoría los habia condenado en pleno parlamento, y no creemos que con su restablecimiento ganen en nada los intereses de los pueblos.”, *La Época*, Núm. 2328, sábado, 18 de octubre de 1856.

<sup>530</sup> Sacamos el texto de esta publicación del diario “*La Época*”: “EL DIARIO ESPAÑOL elogia el restablecimiento de las leyes sobre ayuntamientos, diputaciones y consejos provinciales y la de organizacion y atribuciones del consejo real.= *El vacío, dice nuestro colega, que habia dejado en la administracion la abolicion de estas leyes, fue sin duda alguna origen del sistema anárquico que imperó en los dos años de la dominacion progresista. Porque este partido, en las varias épocas que ha ocupado el poder, jamás se ha cuidado de constituir ningun sistema, que aunque defectuoso por los principios á que hubiera de ajustarse, consiguiese*

segundo elogiaba el decreto que reinstauraba el sistema administrativo de 1845, insistiendo en la incapacidad de los exaltados para articular un régimen completo que no contradijera los principios fundamentales de la Carta Magna<sup>531</sup>.

El periódico *La Discusión* defendía la medida al considerar lógico y consecuente con la posición política de Narváez, con su historia y con su representación en el partido moderado, que se restableciese totalmente su organigrama administrativo<sup>532</sup>. Sin embargo, entendía que el liberalismo doctrinario se había extinguido<sup>533</sup>. En su opinión, la aplicación de las leyes que se querían recuperar había falseado el régimen representativo, llevado a la disolución del mismo partido moderado y a la propia revolución de 1854<sup>534</sup>. En este sentido, entendía

---

*regularizar la administracion pública. Lo mismo en 1840 que en 1854, la ley de ayuntamientos de 1823 con todos sus vicios y defectos, reconocidos aun por nuestros adversarios, ha sido la regla que ha fijado la organizacion y atribuciones de las corporaciones populares, las cuales, en uso de las facultades que aquellas les concedian, intervenian de tal modo en la gestion de los negocios públicos, que hacian imposible toda especie de gobierno.”, La Época, Núm. 2328, sábado, 18 de octubre de 1856.*

<sup>531</sup> Se transcribió por el periódico *La Época* en el número publicado el 18 de octubre de 1856: “En esta misma observacion coincide EL PARLAMENTO que, despues de elogiar el mencionado decreto, se espresa en estos términos:= *Y no se diga que al poner en vigor estas disposiciones, segun la adaptación del código de 1845, jamás derogado legalmente, lo aconsejaba y requería, el gobierno ha tenido en poco la ley de ayuntamientos formulada por las inviolables cortes constituyentes. Para prevenir los efectos de esta inculpacion, improcedente sin duda en las actuales circunstancias del país y de los hombres llamados á los consejos de la corona, el ministerio advierte, con razon harta, en el claro y nada estenso preámbulo del real decreto en cuestion, que aquella ley orgánica lo era de una constitucion que no llegó á promulgarse; formaba parte de un sistema que nunca se vió completo, y arrancaba de principios que, ademas de haberse desacreditado poniendo en evidencia su nulidad y sus contras, están en profunda contradiccion con la ley fundamental del estado.”, La Época, Núm. 2328, sábado, 18 de octubre de 1856.*

<sup>532</sup> “Pues bien, lo decimos sin vacilar: en el estado en que encuentra el general Narvaez las cosas, lo que no podía ser mas lógico, mas consecuente con su posicion política, con su historia, con su representacion en el partido moderado, era restablecer pura y simplemente, como lo ha hecho, el régimen gubernativo de esa parcialidad política, en toda su estension y con todas sus consecuencias. Esto por otra parte era, no solo mas lógico y consecuente, sino tambien mas legal, mas constitucional, mas en armonía con las exigencias del régimen parlamentario, que cuanto ha hecho el general O’Donnell.”, *La Discusion, diario democrático*, Núm. 196, domingo, 19 de octubre de 1856.

<sup>533</sup> “Ahora bien; esta escuela ha desaparecido ya del mundo de la ciencia, y podemos decir que fué enterrada para siempre con los célebres folletos de la calle de Poitiers. No vive ya, pues, en el mundo como teoría, ni creemos que haya publicistas en Europa que se acuerden siquiera de su nombre.= Se nos dirá tal vez que una doctrina puede desaparecer como doctrina, y vivir encarnada en los hechos y convertida en instituciones y leyes; pero aun suponiendo que así fuese, todavía es evidente que la aplicacion de sus principios en la esfera de la política y del gobierno, no ha conducido nunca á resultados que puedan envanecer mucho á sus secuaces. Desde 1830 á 1848 los principios de la escuela doctrinaria inspiraron la política del gobierno de Francia, y sus mas ilustres jefes fueron los encargados de aplicarlos. ¿A qué a conducido este sistema? A la degradacion de todos los elementos políticos, á la corrupción de todas las clases, al falseamiento del régimen constitucional, por último á la ruina de la monarquía y á la proclamacion de la República, seguida luego de la dictadura democrática, es decir, del cesarismo.”, *La Discusion, diario democrático*, Núm. 196, domingo, 19 de octubre de 1856.

<sup>534</sup> “En España el sistema doctrinario ha sido formulado en su mas rigurosa exactitud en las leyes cuyo restablecimiento acaba de verificarse. ¿Y cuál ha sido el resultado despues de un período de once años de aplicacion y ensayo de este sistema? El falseamiento del régimen representativo, el monopolio de la eleccion, de la representacion y del poder por el gobierno, la disolucion del mismo partido moderado y la doble revolucion de junio y julio de 1854. Y cuenta que no somos nosotros los que decimos esto: consúltense los Diarios de las sesiones de Córtes desde 1849 á 1854; recuérdese la multitud de documentos políticos emanados de los mismos individuos de aquella parcialidad, y se verán, asi en discursos como escritos, pintadas con vivisimos colores las

agotado el sistema que se reimplantaba. Para este diario eran totalmente visibles los cambios que habían sufrido todos los pueblos de Europa, entre los que se encuadraba España, después de las conmociones políticas de 1848, y por tanto, ya no era viable un régimen que, si bien fue fácil de implantar en 1844, doce años más tarde no tenía cabida en nuestro país<sup>535</sup>.

En aplicación del nuevo marco legal el Consejo provincial de Alicante se reunía el 23 de octubre de 1856. A esta primera sesión asistieron el gobernador accidental, Francisco de P. Nicolau, que ejercía el cargo de secretario del Gobierno político, el Conde de Santa Clara, Miguel Pascual de Bonanza y Juan Romero. Todos ellos, una vez prestado el correspondiente juramento, acordaron el procedimiento a seguir para el despacho de los negocios, fijando los martes y viernes como los días en que debían celebrarse las reuniones ordinarias<sup>536</sup>.

---

consecuencias verdaderamente deplorables á que conducian los principios sentados en aquellas leyes y aplicados con rigurosa fidelidad.”, *La Discusion, diario democrático*, Núm. 196, domingo, 19 de octubre de 1856.

<sup>535</sup> “¿Tendrán hoy esos principios la virtualidad que no tuvieron en el espacio de once años? ¿Se pretende por ventura que los mismos hombres, las mismas doctrinas, el mismo sistema de gobierno, la misma política conduzcan á resultados contrarios? ¿Qué elementos nuevos, qué circunstancias de índole distinta han de modificar el curso de las cosas para llegar á lo que el partido moderado proclama como el desideratum de sus doctrinas: el establecimiento del gobierno constitucional en lo que llama su verdadera pureza? = Ciertamente que muy lejos de encontrar nosotros nuevas circunstancias que favorezcan el desarrollo de las doctrinas moderadas para llegar al término proclamado por sus parciales, encontramos elementos, hechos, obstáculos, que hacen á nuestros ojos mas difícil, si no imposible, su aplicacion; mas estériles, si no desastrosos, sus resultados. = Concebimos perfectamente que en 1844, cuando se hallaba en todo su esplendor la monarquía de Luis Felipe, cuando los vicios y males de aquel sistema estaban como encubiertos; cuando la Francia pesaba sobre nosotros con toda la fuerza de su gobierno; concebimos que con entusiasmo y hasta con fé muchos hombres creyeran fundar sobre sólidas bases un régimen constitucional con solo reproducir y copiar exactamente las instituciones políticas y las leyes administrativas de la nacion francesa. Pero hoy, cuando el modelo ha desaparecido y cuando se ha visto que ha conducido á tan desastrosos resultados, ¿podemos nosotros creer que haya el mismo entusiasmo, que tengan aquellos ánimos la misma confianza? ¡Pues qué! ¿nada pesan en la balanza de los hechos los cambios hartos visibles que, no solo en España sino en todos los pueblos de Europa, han introducido las conmociones políticas desde 1848? Hoy menos que nunca puede acomodar al estado político y social de nuestro pais el molde doctrinario á que se trata de ajustarlo. = Así, para nosotros el porvenir no es dudoso. El partido moderado vuelve á ensayar su mismo sistema sin añadir ni quitar nada; el general Narvaez luchará en vano por el establecimiento de un sistema constitucional, á la manera que lo entiende la parcialidad moderada; y por término de este nuevo período político el país tendrá un desengaño mas, y la historia del constitucionalismo doctrinario una nueva decepcion, una nueva y decisiva prueba de su radical é incurable impotencia.”, *La Discusion, diario democrático*, Núm. 196, domingo, 19 de octubre de 1856.

<sup>536</sup> “Acta de instalación. = Sres. = Gobernador = Sta. Clara = Bonanza = Romero = En la Ciudad de Alicante = Á veintitres de Octubre de mil ochocientos cincuenta y seis se reunieron en uno de los Salones del Gobierno de provincia y bajo la presidencia del Secretario del mismo, y encargado accidentalmente del mando en la parte política y administrativa D. Francisco de P. Nicolau, los Sres Juan Bautista Bassecourt, Conde de Santa Clara y Baron de Petrer y Mayals, D. Miguel Pascual de Bonanza y D. Juan Romero, nombrados por S.M. consejeros efectivos de esta provincia. No asistieron D. Jose Soler efectivo, D. Juan Ramon Garcia y Flores, D. Jayme Mayor y D. Carlos Cholbi supernumerarios por no permitírsele el estado de su salud. = Se dio lectura del R. decreto de diez y seis del actual restableciendo la ley organica de Consejos provinciales, la R. orden de diez y ocho del mismo mes que ordena la inmediata constitución de estos cuerpos, la de dos de Julio de mil ochocientos cuarenta y cinco que determino las solemnidades que han de observarse en aquel acto y los respectivos nombramientos de los tres anteriores mencionados. Verificada que fue esta formalidad, el Sr. Gobernador accidental recibió á cada uno de los Consejeros concurrentes el juramento formulado en la R<sup>l</sup> orden de 2 de Julio de 1845 ya citada, y declaró constituido el Consejo. Se leyó el nombramiento de Secretario de la Corporacion en favor del Oficial del Gobierno que suscribe, se acordó lo conveniente para el mejor orden del despacho de los negocios, y se resolvió por ultimo, que hubiera dos sesiones ordinarias cada semana en los días

De manera inmediata retornaron al seno de éste Tribunal contencioso-administrativo los procedimientos que, como consecuencia de su supresión, habían pasado al conocimiento de la Diputación. Así ocurrió, entre otros muchos, con el expediente relativo a un recurso de apelación interpuesto por un vecino de la capital que estaba en desacuerdo con la cuota de subsidio industrial y comercio que se le había impuesto<sup>537</sup>. Ratificado el montante por la Corporación electiva el 4 de agosto de 1857, la documentación, unos meses más tarde, era remitida al Consejo. La cuestión que nos ocupa reviste especial interés por la dura crítica que se realizaba contra el órgano colegiado de origen popular. En concreto, decía:

“Sr. Gobernador.= Este es otro de los varios expedientes, que originarios de la estinguida Diputación provincial, y mirados deplorablemente con desvío por aquellas oficinas, aparecen con frecuencia sin despachar, colocados en legajos desordenados, cuyas carpetas hacen comprender que están terminados.

El Negociado lo ha examinado con algún detenimiento, y á la vista de las disposiciones que á la razón rigen sobre la contribución de subsidio comercial y que también rigen hoy, resulta de un modo indudable que al Sr. Serra se le infringió al repartirse la misma, el agravio muy marcado que en la resolución definitiva que precede, reconoce y manda subsanar la Diputación.

Convencido de ello, el negociado tiene el honor de proponer á V.S. en obsequio de los más justos principios de admiración, que se sirva mandar, se lleve á efecto el indicado acuerdo. V.S. no obstante, oyendo al Consejo, resolverá lo mejor. 18 de Enero de 1857. = De Padilla”<sup>538</sup>.

En conclusión, la veleidad política que caracterizó a este período histórico afectó de forma directa a la existencia de los Consejos provinciales. Desaparecieron en el mismo momento en que el partido progresista alcanzó el Gobierno y reaparecieron cuando los moderados recuperaron el poder. Sin embargo, como tendremos ocasión de ver, regresarían con distintos caracteres, como una mayor inestabilidad en su composición.

---

Martes y Viernes, sin perjuicio de las extraordinarias que la urgencia del servicio exija.= Se dio por terminada la sesión, y firmaron los referidos tres y el Secretario. =Juan P. Nicolau= M. el Conde de Sta. Clara= Juan Romero= Mig. Pasq. de Bonanza= Emilio V. de Padilla. Srio.”, ADPA, Legajo GE-24605/4, Actas de 1856, sesión del 23 de octubre, s/f.

<sup>537</sup> “D. Vicente Serra y Comp N° 1 del Comercio de esta Ciudad manifiesta q<sup>e</sup> los Sindicos y repartidores elegidos conforme á lo dispuesto en la ley de subsidio industrial y de comercio de 20 de Octubre de 1852, faltando a lo q<sup>e</sup> dispone la misma respecto á la formalidad de la citación q<sup>e</sup> debió hacerseles, y no guardando la proporción debida entre los agremiados, les han impuesto la cuota de 3.000 rv., considerandolos en una posición preferente aun á ciertas casas ó establecimientos, de los más pingues de esta población; y pide que por V.E. se de por nula la cuota q<sup>e</sup> se le ha designado, y que disponga se rectifique el reparto, señalándoles lo q<sup>e</sup> les corresponda, equiparando a los recurrentes con los demás de su clase= Acompaña una copia simple del recurso q<sup>e</sup> hace a la Admon., en un despacho y de otro al Sr. Gobernador con lo resuelto por el mismo: en cuyas resoluciones aparece negado en aquella lo q. pedía el interesado; y no la última que el recurrente quedaba el recurso de ambos en apelación a la Diput.”, ADPA, Legajo GE-16603/1, s/f.

<sup>538</sup> ADPA, Legajo GE-16603/1, s/f. El subrayado es nuestro.

## E. LAS PROPUESTAS DE REFORMA.

Desde la instalación de las Corporaciones consultivas hasta su desaparición, en 1868, fueron varios los intentos para modificar su marco legislativo. Ya en 1847, el ministro Patricio de la Escosura promulgó un decreto “dando nueva organizacion á los Consejos administrativos y de provincia”<sup>539</sup>. En relación a esta norma resulta especialmente interesante apuntar que preveía la creación de una nueva Institución, a saber, el “Consejo de Gobierno General”. Éste estaría compuesto del gobernador civil general, que sería su presidente, de un vicepresidente nombrado por el Gobierno, y de cuatro consejeros, dos numerarios y dos supernumerarios. Todos ellos letrados y de real nombramiento<sup>540</sup>. Sus funciones coincidían con las de los Consejos provinciales<sup>541</sup> hasta tal punto que resulta difícil discernir el criterio de reparto competencial entre los mismos. Este hecho nos lleva a preguntarnos sobre la verdadera motivación que empujó al Ejecutivo a crear dos órganos con idénticas facultades. La respuesta parece encontrarse en el propio articulado del proyecto, al señalar que el Cuerpo asesor general entendería en los negocios que afectasen a un conjunto de territorio más amplio que el de la provincia<sup>542</sup>. En cuanto a su faceta de Juzgado contencioso-administrativo, el articulado lo configuraba como un Tribunal apelación intermedio entre los provinciales y el

---

<sup>539</sup> *Gaceta de Madrid*, Núm. 4764, jueves, 30 de septiembre de 1847.

<sup>540</sup> Artículo 8: “En la capital de cada gobierno general habrá un consejo llamado de gobierno general, y compuesto del gobernador civil general, que será su presidente; de un vicepresidente nombrado por el gobierno; de dos consejeros de número, y de otros dos supernumerarios; todos ellos letrados y de real nombramiento”, decreto de 29 de septiembre de 1847, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4764, jueves, 30 de septiembre de 1847.

<sup>541</sup> Así, se establecía en el artículo 10 que tanto unos como otros “darán su dictámen siempre que el Gobernador civil por sí ó por disposicion del Gobierno se lo pida, ó cuando las leyes, Reales órdenes y reglamentos lo prescriban” y, en el 12, que “(...) actuarán ademas como tribunales en los asuntos administrativos, y bajo tal concepto oirán y fallarán cuando parezca ser contenciosas las cuestiones relativas: 1º Al uso y distribucion de los bienes y aprovechamientos provinciales y comunales; 2º Al repartimiento y exaccion individual de toda especie de cargas municipales y provinciales cuya cobranza no vaya unida á la de las contribuciones del Estado; 3º Al cumplimiento, inteligencia, rescision y efectos de los contratos y remates celebrados con la Administracion civil ó con las provinciales y municipales para toda especie de servicios y obras públicas; 4º Al resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por la ejecucion de obras públicas; 5º A la incomodidad ó insalubridad de las fábricas, establecimientos, talleres, máquinas ú oficios, y su remocion á otros puntos; 6º Al deslinde de los términos correspondientes á los pueblos y Ayuntamientos cuando estas disposiciones procedan de una disposicion administrativa; 7º Al deslinde y amojonamiento de los montes que pertenecen al Estado, á los pueblos ó á los establecimientos públicos, reservando las cuestiones sobre la propiedad á los tribunales competentes; 8º Al curso, navegacion y flote de los rios y canales, obras hechas en sus cauces y márgenes y primera distribucion de sus aguas para riegos y otros usos; 9º Entenderán por último los Consejos de Gobierno general y los provinciales en todo lo contencioso de los diferentes ramos de la Administracion civil para los cuales no establezcan las leyes juzgados especiales, y en todo aquello á que en los sucesivo se extienda la jurisdiccion de estas corporaciones”, decreto de 29 de septiembre de 1847. *Gaceta de Madrid*, Núm. 4764, jueves, 30 de septiembre de 1847.

<sup>542</sup> Artículo 15: “Los consejos de gobierno general entenderan en los negocios que se designen como peculiares de los provinciales, cuando en vez de corresponder a una sola provincia, se refieren por lo general al conjunto del territorio que se les ha designado, procediendo en tal caso con sugesion a las mismas reglas ya prescritas para los provinciales”, decreto de 29 de septiembre de 1847, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4764, jueves, 30 de septiembre de 1847.

Consejo Real<sup>543</sup>. Como era fácilmente previsible, la introducción de esta nueva Institución levantó de inmediato las críticas de la opinión pública. En concreto, *La Esperanza* se quejaba de la multiplicidad de Corporaciones que componían el régimen administrativo-territorial. De acuerdo con el editor de este periódico, los modernos órganos facilitarían el renacimiento del feudalismo y su “espíritu provincialista”<sup>544</sup>.

Sin embargo, la medida no llegó a buen puerto. Apenas unos días más tarde de su aprobación, el nuevo ministerio, encabezado por Luis José Sartorius acordaba su suspensión al entender que se trataba de una materia más propia de las Cortes, y, en consecuencia, debía ser el Parlamento el que verificase la reforma legal<sup>545</sup>.

Una nueva propuesta se elaboraría en 1851. La noticia se recogía en el diario *El genio de la Libertad*, anunciando que el Gabinete de Manuel Bertrán de Lis presentaría a las Cámaras legislativas un proyecto de ley sobre organización de Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos provinciales y Gobiernos políticos<sup>546</sup>. El texto de este proyecto fue publicado en el periódico *La España* el día 21 del mismo mes<sup>547</sup>. En su exposición de motivos se reconocían los logros del modelo territorial vigente hasta entonces. Con él se había conseguido, aseguraba el

---

<sup>543</sup> Artículo 23: “De las sentencias de los Consejos provinciales se apelará á los Consejos de Gobierno general; pero no serán admisibles las apelaciones cuyo interés, pudiendo sujetarse á una apreciacion material, no llegue á la cantidad de 2,000 reales.= Art. 24 De las sentencias de los Consejos de Gobierno general se apelará al Consejo Real, y ante el mismo se interpondrán tambien los recursos de nulidad que procedan”, decreto de 29 de septiembre de 1847, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4764, jueves, 30 de septiembre de 1847.

<sup>544</sup> “Se dice en los decretos que los consejos de gobierno general entenderian en los negocios que se designáran como peculiares de los provinciales, cuando en vez de corresponder á una sola provincia se refiriesen al conjunto del territorio que se les habia designado. Peregrino sistema de gobierno sería este por cierto, pues que ya no tendríamos solamente un interés general del Estado y los intereses provinciales, que no sin dificultad se obtiene conciliar entre sí, sino que ademas tendríamos los intereses comunes de varias provincias amalgamadas en los distritos de gobierno general: de manera que estos serian otras tantas confederaciones en que desenvolviéndose el antiguo espíritu del provincialismo, obraria este con una fuerza pujante y armado de grandes medios de resistencia. (...)”, *La Esperanza*, Suplemento al Núm. 987, lunes, 20 de diciembre de 1847, pp. 3, 4 y 5

<sup>545</sup> “SEÑORA: Respetando el Ministro que suscribe las atribuciones de las Córtes, y estando convocadas las de la próxima legislatura, cree conveniente é indispensable suspender el arreglo administrativo planteado por los Reales decretos de 29 de Setiembre último y demas disposiciones para llevarlo á efecto, en que se establecen y derogan medidas de la absoluta competencia de las Córtes.= En esta atencion tiene la honra de someter á la Real aprobacion de V.M. el adjunto proyecto de decreto.= REAL DECRETO. = Atendiendo á las razones que me ha expuesto el Ministro de la Gobernacion del Reino, vengo en resolver se suspenda hasta que las Córtes puedan ocuparse de tan grave asunto la reforma administrativa comprendida en mis Reales decretos de 29 de Setiembre último y en las demas disposiciones para llevarla á efecto, quedando subsistentes las que regian anteriormente.= Dado en Palacio á 5 de Octubre de 1847. = Está rubricado de la Real mano. = El Ministro de la Gobernacion del Reino, Luis José Sartorius”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4770, miércoles, 6 de octubre de 1847.

<sup>546</sup> “En los primeros dias que esten abiertas las Córtes, el gobierno presentará á las mismas un proyecto de ley orgánica de ayuntamientos, diputaciones, consejos provinciales y gobiernos políticos: otro proyecto penal para los abusos electorales; otro de incompatibilidades, y otro en fin dando un plan general de ferro-carriles, canales y carreteras. En todos estos proyectos se trabaja ahora activamente en las secretarias de Fomento y Gobernacion.”, *El Genio de la Libertad*, Núm. 272, domingo, 9 de noviembre de 1851.

<sup>547</sup> *La España*, Núm. 1117, viernes, 21 de noviembre de 1851. También en DSCS, apéndice 5º al Núm. 28, jueves, 6 de noviembre de 1851.

ministro, restablecer el principio del buen gobierno, eliminando el carácter político que, tradicionalmente, había impregnado a algunas Corporaciones, y que en modo alguno les pertenecía<sup>548</sup>. No obstante, continuaba el titular de la cartera de la gobernación, una vez cumplido su objetivo, era necesario dar un mayor ensanche a la acción administrativa tanto a nivel local como provincial<sup>549</sup>. En definitiva, la reforma pretendía conciliar la libertad de actuación de las Instituciones provinciales y locales, para que éstas pudiesen atender a su bienestar y fomento, con un principio centralizador a través del cual el Gobierno tuviese siempre la capacidad de fiscalizar, reformar y revocar sus actos<sup>550</sup>. En lo que a los Consejos provinciales se refiere, la proposición defendía, para el robustecimiento de su fuerza moral, incrementar sus facultades contenciosas y exigir requisitos especiales para la designación de sus vocales<sup>551</sup>.

---

<sup>548</sup> “La legislación administrativa vigente que determina la organización y atribuciones de los Ayuntamientos, Diputaciones y Consejos provinciales, y las facultades de los delegados de la autoridad Real en las provincias, fué una necesidad imperiosa de la época de su establecimiento. Relajados por largo tiempo los lazos de la disciplina social, y revestidas de altos poderes Corporaciones que, según las buenas doctrina, nunca debieron salir de la esfera administrativa y económica, hubo que adoptar un sistema de restricción que restableciese el principio del gobierno y diese robustez á la autoridad enflaquecida. Bajo estas bases se concentró el poder, se aumentaron las facultades de los agentes de la Corona y se despojó á las Corporaciones populares de todo carácter político. Esta reforma, fundada en los buenos principios administrativos, tuvo que acomodarse á la magnitud del mal que trataba de corregir, para que el remedio fuese pronto y eficaz. Sus resultados han sido provechosos. Los hábitos de orden y obediencia se han arraigado, y las mismas Corporaciones interesadas se han persuadido de la utilidad y conveniencia de aquella reforma, que les permite dedicar todos sus esfuerzos á los objetos propios de su instituto.”, DSCS, apéndice 2º al Núm. 28, jueves, 6 de noviembre de 1851, p. 299.

<sup>549</sup> “Pero conseguido el principal objeto, no es extraño que la opinión pública se haya modificado declarándose favorable al mayor ensanche de la acción local y provincial en su parte administrativa, y que el Gobierno, aprovechando también las lecciones de la experiencia, se juzgue en el caso de someter á las Cortes una prudente reforma en este sentido. Al hacerlo, ha procedido con madurez y detenimiento, consagrando sus afanes á conciliar cuanto es dable la mayor holgura y libertad en todo lo que hace relación á la comodidad, bienestar, y mejoras materiales de los pueblos con la vigilancia continua y la intervención eficaz del supremo Gobierno, responsable del orden público y tutor de los intereses de los mismos pueblos.”, DSCS, apéndice 2º al Núm. 28, jueves, 6 de noviembre de 1851, p. 299.

<sup>550</sup> “Reduciendo las indicaciones precedentes á una fórmula breve, el objeto de la presente reforma es conciliar la libertad de acción de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales para atender á su respectivo bienestar y fomento, con el principio de una bien entendida centralización, por la cual se halle el Gobierno siempre en el caso, ya por sus delegados, ya por sí directamente, de fiscalizar y reformar ó revocar los actos de toda Corporación y autoridad administrativa.”, DSCS, apéndice 2º al Núm. 28, jueves, 6 de noviembre de 1851, pp. 300-301.

<sup>551</sup> “Los Consejos provinciales, cuya utilidad va de día en día acreditando la experiencia en sus dos conceptos de cuerpos consultivos que ilustran con sus dictámenes á los gobernadores de las provincias, y de tribunales que deciden las cuestiones contencioso-administrativas, reciben un aumento considerable de atribuciones con la supresión de las Subdelegaciones de Hacienda y la incorporación de los asuntos contenciosos de este ramo. La mayor importancia que con esto adquieren, y sobre todo, la conveniencia de robustecer más y más la fuerza moral de estos cuerpos, aconsejan la designación de algunos requisitos especiales en los individuos encargados de ejercer tan delicadas funciones; y al disponer el Gobierno que sean mayores de 25 años, Diputados á Cortes ó diputados provinciales que hayan desempeñado su cargo en una legislatura ó reunión, decanos de colegios de abogados con cuatro años de estudio abierto y propietarios que hayan ejercido algún cargo público, juzga que ha fijado las condiciones más propias para el buen resultado de sus trabajos, además de afianzar el acierto en la elección, confiriendo á las autoridades superiores de provincia, conocedoras de las personas de más valer y aptitud, la facultad de proponer en terna al Gobierno los nombramientos de consejeros.”, DSCS, apéndice 2º al Núm. 28, jueves, 6 de noviembre de 1851, p. 299.

La propuesta de ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos, Diputaciones y Consejos provinciales y de Gobierno de las provincias era presentada al Senado<sup>552</sup> el 6 de noviembre de 1851<sup>553</sup>. Poco sabemos del devenir parlamentario de este texto. El diario de sesiones es parco de noticias en este punto, limitándose a señalar que la citada Comisión nunca llegó a pronunciarse sobre el mismo<sup>554</sup>. Por contra, en la prensa aparecían noticias en las que se daba a entender que el texto no gustó a los parlamentarios al considerarlo defectuoso y precipitado<sup>555</sup>.

En 1853 corrió, de nuevo, el rumor de que se iban a modificar las referidas Corporaciones consultivas. Se decía en el diario *La Época*, entre otras cabeceras, que los cargos de consejeros

---

<sup>552</sup> En concreto, su texto era el siguiente: “(...) tiene el honor de proponer al Senado el siguiente Proyecto de ley:= Se declaran leyes del Estado los proyectos de ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos, Diputados y Consejos provinciales y de gobierno de las provincias, que son adjuntos á este proyecto. Madrid 1º de Noviembre de 1851.= El Ministro de la Gobernacion, Manuel Bertrán de Lis.”, DSCS, apéndice 2º al Núm. 28, jueves, 6 de noviembre de 1851, p. 301. Si bien lo normal ha sido, desde los inicios del constitucionalismo, que los proyectos se presenten en primer lugar al Congreso y, en segundo al Senado, el artículo 36 de la Constitución de 1845 prescribía este orden solo para las leyes sobre contribuciones y crédito público. Además, de la lectura del “Decreto de las Cortes sobre las prerrogativas y relaciones de ambas cámaras”, de 19 de julio de 1837, se desprende también la posibilidad de presentar un proyecto primero a la Cámara alta. Así, el artículo 9º establecía: “Aprobado un proyecto de ley por uno de los cuerpos colegisladores, se remitirá al exámen del otro con un mensaje firmado por el Presidente y dos Secretarios. En iguales términos se verificarán las comunicaciones entre los dos cuerpos colegisladores”. El referido Decreto estaría vigente hasta que el 12 de diciembre de 1853 se aprobase el “Reglamento interino de las Cortes Constituyentes”. De nuevo, se puede comprobar que en dicho reglamento no se especifica que los proyectos de leyes se deban presentar primero al Congreso de los Diputados. Ejemplo de esta afirmación es el artículo 50, según el cual: “Los proyectos de ley presentados por el Gobierno a las Cortes se pasarán inmediatamente al examen de las Secciones”.

<sup>553</sup> Cuatro días más tarde se nombraba la Comisión encargada de su estudio. La misma estaba compuesta por Saturnino Calderón Collantes, que sería su secretario, Mariano Miquel y Polo, el Conde de Quinto, José María Gispert, Julian Aquilino Pérez, Apolinar Suárez de Deza y el Marqués de Someruelos, que sería su presidente. DSCS, lunes, 10 de noviembre 1851, Núm. 31, p. 3. En 1853 *La España* hacía suyo un artículo del diario *Las Novedades* por el cual se daba a conocer que la referida Comisión encargada de revisar las leyes orgánicas de Administración provincial y municipal, se había visto aumentada con Pacheco, Pidal, Cortina, Castro y Orozco, Moreno Lopez, Mora y Rivero: “De las novedades de hoy domingo tomamos el siguiente artículo, en que con notable imparcialidad y recto juicio examina nuestro colega el real decreto sobre la reforma de la administracion provincial y municipal:= *La Gaceta de anteayer, despues de un preámbulo del ministro de la Gobernacion, esponiendo que antes de resolver definitivamente sobre los trabajos que ha presentado la comision creada para revisar las leyes orgánicas de la administracion provincial y municipal, y sobre los que ha practicado el gobierno, convendria oir todavia el parecer de algunas otras personas autorizadas, publica un real decreto, por el cual se aumenta el personal de aquella comision con los señores Pacheco, Pidal, Cortina, Castro y Orozco, Moreno López, Mora, Rivero, y dispone que sea presidida por el vocal de mayor categoria que haya entre los individuos que la componen. (...)*”, *La España*, Núm. 1600, martes, 21 de junio de 1853.

<sup>554</sup> En la sesión de 22 de noviembre de 1853 se incluía a este proyecto en la “Razón de los expedientes que quedaron pendientes en las anteriores legislaturas de 1851, 1852 y 1853”. Y en lo referente al mismo se anotaba “Nombrada la Comisión, que no llegó á dar dictamen.”, DSCS martes, 22 de noviembre de 1853, Núm. 4, p. 10.

<sup>555</sup> “Explicando lo que trata en presentarse al Senado el dictámen de la comision que examina la autorizacion pedida por el gobierno para plantear la reforma de las leyes de ayuntamientos, diputaciones y consejos provinciales, se afirma por personas muy competentes, que la comision se opone á conceder al gobierno dicha autorizacion, pues halla tan defectuosos los espresados proyectos que cree que seria necesaria una discusion detenida, para que perturbase el sistema administrativo vigente.”, *El Genio de la libertad*, Núm. 296, viernes, 5 de diciembre de 1851, p. 3.

serían honoríficos, teniendo solo una retribución los asesores letrados que los componían<sup>556</sup>. Al respecto, el *Genio de la Libertad* publicaba las siguientes líneas:

“Cada día va adquiriendo mas cuerpo el rumor de algunas modificaciones administrativas que proyecta el actual ministerio; la mas próxima entre todas á ver la luz pública es, segun se dice, el arreglo de los consejos provinciales.

Pero segun tenemos entendido no se trata de hacer de esta institucion la estirpacion practicada con otras, trátase solamente de restringir un tanto cuanto sus atribuciones, y de economizar en sus sueldos.”<sup>557</sup>.

También *El Heraldo* se pronunció sobre este aspecto. En este sentido, y aprovechando un artículo publicado en *El Faro Nacional*, manifestaba que el proyecto del que se estaba hablando era inconcebible y absurdo, teniendo en cuenta la ideología reinante en el Gobierno, que más que ponerlos en peligro, protegía a los Consejos provinciales de todo plan de transformación. Concluía este editorial recordando que estas Instituciones debían su existencia a una ley, y, por lo tanto, solo otra norma del mismo rango podía suprimirlas o reformarlas<sup>558</sup>.

Finalmente, la citada reforma administrativa no vio la luz. Los rotativos *La Época* y *La España* ofrecían una posible respuesta a este fracaso. Para ellos, los encargados de redactar el texto, destinado a introducir una mayor descentralización en la Administración, no eran los

---

<sup>556</sup> “Por gobernacion, parece cierto que conservándose los consejos provinciales, mientras no se realice la reforma administrativa, quedarán estos cargos como honoríficos y solo tendrán sueldo los asesores letrados de los mismos. Esta economía, sino afecta al presupuesto general del estado, es una disminucion de gastos para las provincias, de cuyos fondos se pagan los sueldos de los consejeros.”, *La Época, periódico del partido liberal*, Núm. 1279, sábado, 14 de mayo de 1853, p. 1. El mismo anuncio era reproducido por *La Nacion, periódico progresista constitucional*, en el número 1830, publicado el domingo, 15 de mayo de 1853.

<sup>557</sup> *El Genio de la Libertad*, Núm. 117, martes, 17 de mayo de 1853, p. 2.

<sup>558</sup> “A propósito de la interesante cuestion de los consejos provinciales, sobre cuya reforma han hablado algunos periódicos en estos últimos días, trae el *Faro Nacional* un interesante artículo que nosotros reproducimos, porque en cuestiones importantes conviene oír todas las opiniones.= *Sobre la proyectada reforma de los consejos provinciales*: = Entre los proyectos de reforma que se atribuyen al gobierno de S.M., hase dicho estos días con mas ó menos fundamentos, que figura el de los consejos provinciales, creados por la ley de 2 de abril de 1845 con el doble carácter de cuerpos consultivos y tribunales de administracion en primera instancia; y aunque suponemos bastante sensatez y criterio á los actuales consejeros de la corona, para creer que piensen en realizar esta reforma en el sentido que algunos anuncian, y mucho menos para decretar la completa abolicion de los consejos, como proponen los ardientes é irreflexivos partidarios de una escentralizacion exagerada é incompatible con el órden social, y con la justicia, nos ha parecido prudente emitir nuestro juicio sobre este proyecto, que se atribuye por unos y aconseja por otros al gobierno, como consecuencia del plan de economías que es hoy el pensamiento dominante.= A ser otra la índole del periódico en que escribimos estas líneas, deberíamos comenzar manifestando que el proyecto de que se trata es ante todo inconcebible, y hasta absurdo en la época presente, cuando dominan en los consejos de la corona las ideas de órden, de regularidad y de justicia en la gestion de los negocios públicos que el gobierno ha puesto tan claramente en su programa, y cuando sus diarias y solemnes protestas son las de mantenerse siempre *dentro del círculo de sus atribuciones legales*. Parece que aquellas ideas deben ser la garantía de la subsistencia de una institucion tan útil y necesaria en nuestra actual ordenación administrativa, y que aquellas protestas de estricta legalidad ponen al abrigo de todo plan de reforma a unas corporaciones que, sea cualquiera su utilidad y carácter, deben su existencia á una *ley*, y solo por otra *ley* pueden ser abolidas ó reformadas.”, *El Heraldo, periódico político, religioso, literario e industrial*, Núm. 3366, sábado, 21 de mayo de 1853.

más idóneos para su cumplimiento, pues eran funcionarios públicos que, por su espíritu de clase y cuerpo, tenían interés en sostener el centralismo<sup>559</sup>.

El último de los intentos fallidos por regular la figura de los Consejos provinciales sería el presentado a las Cortes el 10 de febrero de 1858 por Ventura Díaz Astillero de los Ríos. En esta ocasión se planteaba una reforma puntual, limitada a introducir los cambios que la experiencia hacía aconsejables<sup>560</sup>. De acuerdo con esta finalidad no se modificaba la composición del Cuerpo consultivo, empero si se autorizaba la asistencia a las sesiones del secretario del Gobierno de la provincia, el administrador de rentas y los ingenieros de obras públicas, montes y minas del distrito<sup>561</sup>, cuando el gobernador lo autorizase y así lo requiriese la índole especial de los asuntos a resolver. Lamentablemente este nuevo proyecto corrió la misma suerte que sus antecesores. La propuesta feneció entre los pasillos de las Cortes<sup>562</sup>.

En nuestra opinión, todas estas tentativas de modificación a las que nos hemos referido ponen de manifiesto el difícil encuadre en la Administración del que gozó la Corporación consultiva a lo largo de su existencia. Tuvo una vida convulsa y fue continuamente

---

<sup>559</sup> “Aunque no podemos estar de acuerdo con todas las opiniones y juicios que en ella se emiten, y muy especialmente respecto al juicio sobre la oposicion del senado y del congreso, reproducimos la siguiente reseña de nuestra política interior en 1853, hecha por LA ESPAÑA y que ofrece cierto interés (...)=*Entre los decretos gubernativos dados por aquel gabinete, merecen nombrarse el de 16 de febrero creando una comision de funcionarios para revisar las leyes orgánicas de gobiernos de provincia, diputaciones y consejos provinciales, ayuntamientos, y demas que con estas tuviesen relacion. Su objeto era descentralizar la administracion; pero no correspondían los medios al intento. Una comision de funcionarios interesados naturalmente en la centralizacion, no era lo mas conducente al principio que se quería hacer prevalecer.*= (...) Hemos indicado antes, que la comision nombrada por el señor Benavides para proponer la reforma de las leyes administrativas, no podía dar los resultados apetecidos, compuesta, como estaba, de funcionarios públicos, que hasta por espíritu de clase y cuerpo, debian sostener los principios que iban á subir la reforma. (...)”, *La Época, periódico del partido liberal*, Núm. 1480, martes 3 de enero de 1854.

<sup>560</sup> “A LAS CORTES:= Autorizado por S.M. el Ministro que suscribe, y de acuerdo con el Consejo de Ministros, presenta á las Córtes los adjuntos proyectos de ley para el gobierno de las provincias, y sobre organizacion y atribuciones de los Consejos provinciales.= El conjunto de ambos no constituye en absoluto un nuevo sistema de leyes administrativas: su objeto es solo introducir en la legislacion vigente las modificaciones que la experiencia aconseja como más necesarias y de mayor perentoriedad. Los demás proyectos de leyes orgánicas que forman en cierto modo el complemento de la Constitucion, serán sometidos sucesivamente á la deliberacion de las Córtes.= Para prepararlos, ha aprovechado el Gobierno los trabajos de una Comision compuesta de personas competentes y entendidas en los diversos ramos de la administracion; por lo cual abriga la confianza de que corresponderán á las varias y complejas necesidades del servicio publico.= Madrid 10 de Febrero de 1858= Ventura Díaz.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 20, miércoles, 10 de febrero de 1858, p. 241.

<sup>561</sup> Artículo 2: “El Consejo se compondrá del gobernador de la provincia y de tres á cinco consejeros, segun la clase de las provincias.= Podrán tambien asistir al Consejo en los negocios gubernativos, el secretario del Gobierno de provincia, el administrador de rentas, y los ingenieros de obras públicas, de montes y minas del distrito, cuando el gobernador lo estime conveniente y la índole especial de los negocios lo requiera. (...)= Art. 6.º Los consejeros provinciales serán nombrados por Reales decretos expedidos por el Ministerio de la Gobernacion, y no podrán ser separados sino en la misma forma, de acuerdo con el Consejo de Ministros.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 20, miércoles, 10 de febrero de 1858, pp. 241-242.

<sup>562</sup> El 12 de febrero de 1858 se nombró, en el Congreso de los Diputados, la Comisión encargada del examen del mismo, compuesta por Manuel Sanjurjo, Antonio Benavides, Altés, Zaragoza, Posada Herrera y Manuel Barzanallana. Además, en la sesión del día 29 de febrero serían elegidos como presidente de la Comisión Antonio Benavides y como secretario a Lope Serrano. Poco más se dice en el diario de Sesiones al respecto.

cuestionada. Sin embargo, no pudo ser reformada hasta la llegada al poder de la Unión Liberal<sup>563</sup>, cuya propuesta, como veremos, gozaba de una clara voluntad descentralizadora.

---

<sup>563</sup> Sobre éste partido, *vid.* CÁNOVAS SÁNCHEZ, FRANCISCO, “Los partidos políticos”..., op. cit., Capítulo III, pp. 447 y ss. Es reseñable la definición que de la Unión Liberal ofrecía García Gomez de Laserna en la intervención que realizó en el pleno del Congreso de los Diputados, el miércoles 6 de febrero de 1861. Con tres sencillas preguntas, casi relataba, de forma concisa, la historia de los partidos políticos en la primera mitad del siglo XIX. Vale la pena transcribir esta parte de su discurso: “(...) es menester averiguar (...): quiénes somos, de dónde hemos venido y cómo nos hemos reunido. Somos la gran masa de los partidos políticos liberales que militaban en la nación, y sin quitar la alta personalidad que pueda haber en las oposiciones, la mayoría de los hombres importantes políticos liberales del país, están aquí: todos tienen sus antecedentes, la mayor parte sabidos de toda España; algunos que no hemos podido llegar todavía á tanto, lo somos siquiera en nuestras localidades, donde se nos conoce y tienen confianza en nosotros. No somos pues una reunion de *condottieri* políticos congregados para el botin. Esa imputacion grosera la rechaza nuestra probidad política, y la hace imposible hasta el gran número, porque somos tantos, que no habria para todos.= ¿De dónde venimos? Aquí hay una contestacion sencilla. Venimos, unos de ninguna parte, que hemos nacido en la union liberal; otros que han venido del partido progresista y otros que han venido del partido moderado.= ¿Cómo hemos venido? Hemos venido naturalmente, lógicamente, necesariamente, decentemente, honradamente. Una comparacion me ocurre que física y materialmente viene á probar la manera natural y lógica como nos hemos reunido.= Habia en España dos grandes partidos, liberales ambos: desgraciada ó afortunadamente: desde que el partido liberal se sobrepuso con mucha ventaja del país al partido absolutista, desde antes todavía, desde las Córtes de Cádiz, de donde arranca nuestra regeneracion política, como decia ayer el Sr. Aguirre de Tejada, desde allí comienzan á manifestarse las dos tendencias que se ven mas claras del 20 al 23, y á principios de la actual época constitucional estan ya deslindados los dos campos, los dos partidos, el moderado y el progresista. En mi opinion lo mismo podia llamarse el moderado progresista que el progresista moderado: los dos eran liberales, los dos eran conservadores. Servicios importantes ha prestado cada uno de los dos partidos, y los que venimos despues les debemos grandísimas ventajas; grandes errores han cometido tambien, y nosotros que podemos decir esto sin inconveniente, y que podemos reconocer tambien que las ventajas han sobrepujado á los errores, nos hallamos en el caso de hacerles justicia. Yo les tributo aqui de buena voluntad el elogio que merecen, y les rindo el respeto y consideracion que se les debe. Aprovechémonos de todas esas ventajas para disfrutarlas y reconozcámos y examinemos sus errores para evitarlos.= Habia pues, como digo, dos grandes partidos, el progresista y el moderado: crecian casi á la par lozanamente estas dos ramas hermanas nacidas del gran tronco liberal: los dos partidos se batian, pero se batian á menor distancia de un paso; tan cerca estaba el uno del otro. Muchas veces he procurado yo sondear hasta dónde llegaban los principios de los unos y de los otros, y francamente, cuando voy á establecer la distincion, me los encuentro siempre confundidos en sus extremos. (...) Andando el tiempo, á estos partidos que se iban haciendo poderosos, á cada uno de estos dos partidos les nació un contrario dentro de sus filas; este enemigo se separó y empezó á combatir, y los dos grandes partidos se encontraron con este enemigo salido de sí y á retaguardia para poder luchar, tuvieron que hacerle frente dando media vuelta; tuvieron necesidad de dar un paso atrás para contenerse mejor, y como no distaban ni un paso se confundieron sin pensar, encontrándose confundidos aun sin esperarlo, conservando cada cual su antigua posicion, principios y bandera, y con grandísimo contentamiento de todos, que al verse juntos, se reconocieron como hermanos y omnipotentes contra las pasiones y revoluciones de todas clases.= Veamos la explicacion histórica de los acontecimientos que últimamente han tenido lugar, y ella nos confirmará mas y mas en esta idea. Vino el año 43; el partido moderado, por causas que no son de este lugar, pero ello es lo cierto, se sobrepuso al partido progresista; y este partido fuerte entonces y que no se daba por vencido, luchaba con gran afan. El partido moderado tenia que resistir: por entonces habia acabado la guerra, y el disuelto partido absolutista vino á agruparse al partido moderado que era el que reunia mas afinidades. El partido moderado que tenia necesidad de auxilio, por la guerra de todas clases que le hacia el partido progresista, le admitió con gusto y fué la víbora que habia de levantar pronto su cabeza. La levantó bien pronto; pero era muy temprano todavía: una carcajada homérica fué bastante para derribar á su primer Ministerio.= Pero anduvo el tiempo, ganó terreno, y llegó el dia en que se presentó fuerte y poderoso con su reforma. Entonces el partido moderado liberal buscó elementos, buscó auxilio en todas partes para combatir aquello, que ya no era un fantasma, sino una realidad; y entonces tambien los progresistas y todos los liberales se le reunieron para combatir al que era un enemigo comun. Entonces apareció en su primera faz la union liberal, porque union liberal fué la union de todos los liberales para combatir á aquel Ministerio reformador. Triunfó como no podia menos de triunfar, y como triunfará siempre en este país la idea liberal de la idea absolutista, triunfó y se encontró embarazada en su triunfo con su mismo número y con su heterogénea composicion. Aquella union liberal era imperfecta, digo mejor, era sobrada porque tenía en su seno una porcion de elementos con que no podian existir, y que se le habían adherido por efecto de las circunstancias. Los cuerpos políticos, como los

## F. LA LEY PROVINCIAL DE 1863.

A finales de octubre 1860 el ministro Posada Herrera, presentaba un nuevo proyecto destinado a reformar profundamente la estructura de la Administración territorial<sup>564</sup>. La propuesta refundía en un único texto las leyes de Gobiernos de provincia, Diputaciones y Consejos provinciales, al entender que todas ellas se complementaban<sup>565</sup>. Con esta modificación se buscaba alcanzar dos objetivos. De un lado, corregir las acciones contrarias a los principios cardinales del Derecho, evitando abusos, excesos y trasgresiones que desnaturalizaban en la práctica la legislación vigente. De otro, buscaba descentralizar la Administración en lo que no se opusiese a la unidad monárquica y constitucional. En este último punto, lo que se pretendía era descargar al Ejecutivo de todo aquello que no afectase a su integridad o menguase sus prerrogativas. De esta forma se robustecía al Gobierno, permitiendo que se centrara en aquellos asuntos donde era realmente necesario que interviniese, pudiendo, además, actuar con mayor prontitud<sup>566</sup>.

*El Clamor Público* no se privó de hacer sus comentarios sobre la referida propuesta. Para este periódico no se había hecho más que parafrasear las que ya existían. Calificaba a las

---

cuerpos sociales, como los cuerpos humanos cuando tienen dentro de sí algo que les molesta y oprime, tienen que expelerlo aunque para ello necesiten perturbación y calentura. Por eso tenía que venir, y por eso vino la perturbación del 56: la unión liberal entonces se purgó de la parte exagerada que tenía dentro de sí; pero esto no era bastante. Los partidos necesitan purificarse y no se purificaron sino con la desgracia; tenía que venir y vino la desgracia, y aquel Ministerio cayó para levantarse a los dos años. Aquí tenéis a la unión liberal completa, tal como se halla hoy viniendo pro el orden lógico, natural y hasta necesario de los sucesos: aquí tenéis explicada esta reunión de hombres tal y en la forma que ha subsistido, quizá hasta contra la voluntad de algunos de los que se han reunido.”, DSCD, miércoles, 6 de febrero de 1861, Núm. 89, pp. 1453-1454. El subrayado es nuestro.

<sup>564</sup> DSCD, apéndice 4º al Núm. 32, viernes, 2 de noviembre de 1860.

<sup>565</sup> “Las razones expuestas por el Ministro que suscribe al presentar el proyecto de ley de ayuntamientos, demuestran la necesidad de proponer a los Cuerpos colegisladores una reforma de la legislación vigente sobre gobiernos de provincia, diputaciones y consejos provinciales, introduciendo aquellas mejoras cuya necesidad se halla justificada por la experiencia, y respetando en todo lo demás la sanción del tiempo, los hábitos creados, y hasta la misma letra de la ley.= Animado por este propósito, no pudo menos de reconocer que íntimamente relacionadas las leyes de gobiernos de provincia, diputaciones y consejos provinciales, siendo cada una de ellas complemento de las demás, ó sirviendo para su recíproca interpretación por los diferentes asuntos en que mutuamente se limitan ó aclaran, sus disposiciones debían constituir una sola, comprensiva de cuanto se refiere a la parte orgánica del gobierno provincial (...)”, DSCD, apéndice 4º al Núm. 32, viernes, 2 de noviembre de 1860, p. 1.

<sup>566</sup> “Desembarazando el poder central de todo lo que no afecta a su integridad y no mengua sus prerrogativas; lejos de sufrir menoscabo, se robustece, por cuanto queda expedito para acudir con más prontitud y energía adonde cualquiera necesidad reclame su intervención reguladora. Sobre este punto el Ministro que suscribe juzga que la intervención del poder central debe ser más bien potestativa que obligada, y que mientras prevalezca la virtual supremacía del Gobierno desahogando sus oficinas y reduciendo el número de asuntos que requieren su atención inmediata, se le deja en condiciones a propósito para ejercitar ese mismo poder, en cierto modo ahogado por el cúmulo de negocios. Descentralizar robusteciendo la autoridad, es un medio razonable de conciliación entre las opiniones extremas.”, DSCD, apéndice 4º al Núm. 32, viernes, 2 de noviembre de 1860.

adiciones realizadas como insignificantes, hasta el punto de asegurar que el Gabinete ministerial solo había conseguido ponerse en ridículo<sup>567</sup>.

A pesar de las citadas objeciones el texto siguió el trámite parlamentario y se sometió a la consideración del pleno del Congreso a comienzos de 1861<sup>568</sup>. Durante el debate, algunas de las intervenciones, en consonancia con la opinión de la prensa progresista, destacaron la falta de originalidad del proyecto. En este sentido se expresó, en concreto, el diputado Polo al mostrar su decepción por el hecho de que el articulado continuaba con un sistema administrativo que llevaba vigente más de diez y seis años, cuando era un hecho conocido que, desde hacía tiempo, se pedía un cambio por los propios conservadores<sup>569</sup>. En su opinión

---

<sup>567</sup> “No acertamos á saber la razon que ha tenido el Gobierno de la *Union servil* para haber sometido á la aprobacion de las Córtes los nuevos proyectos de ley sobre Ayuntamientos, Diputaciones y Gobiernos de provincia, de que ya tienen noticia nuestros lectores, porque no ha hecho mas que perifrarsear los que ahora existen, añadiendo alguno que otro artículo, cuya insignificancia le pone en ridiculo, como nos comprometemos a probarlo.= El nuevo proyecto de ley de Ayuntamientos, es el de 1845, ó centralizacion absoluta.= El que á continuacion publicamos no es otro que el que rije, ó la omnipotencia del poder ejecutivo.”, *El Clamor Público*, Núm. 76, sábado 10 de noviembre de 1860.

<sup>568</sup> La Comisión estaba compuesta por personalidades como Marichalar, Millan y Caro –secretario–, Monares –presidente– Aguirre de Tejada, Manuel Hazaña, Carballo y Cánovas del Castillo, DSCD, lunes, 12 de noviembre de 1860, Núm. 35, p. 448. El dictamen de la misma fue presentado ante las Cortes el día 11 de enero de 1861, tal y como se desprende del DSCD, apéndice 2º al Núm. 70, viernes, 11 de enero de 1861, pp. 1-8. El informe proponía la aprobación del proyecto aunque con algunas modificaciones que iremos desgranando en los apartados correspondientes.

<sup>569</sup> “Sres. Diputados, necesario es fijar la vista en los bancos de S.SS., ver sentados en los suyos á los Sres. Ministros, y tener en la mano el proyecto de ley que vamos á discutir, para creer que en esta época, por este Ministerio y ante esta Cámara se pide que votemos la continuacion de un sistema administrativo que hace diez y seis años por el Ministerio Narváez, y en una época de necesaria reaccion, se presentó a la aprobacion de las Cortes.= Si, necesario es verlo para creer que por este Ministerio y á esta Cámara se nos pide que aprobemos un sistema administrativo, que si posible fuera que aquel Ministerio volviera á existir y aquellas Córtes volvieran á reunirse, ni aquel Ministerio propondría ni aquellas Cámaras votarian.= (...) no puedo abandonar la defensa de los principios que en 1848, en 1851, en 1857, que siempre en la corta medida de mis facultades he venido como Diputado constantemente sosteniendo. Porque no es nuevo en los hombres de ideas conservadoras reclamar la reforma del sistema administrativo en un sentido liberal. Ya en el año 1848 algunos Diputados que pertenecian á la fraccion del partido moderado y que entonces se llamaba oposicion conservadora, pidieron en sentido muy liberal la reforma de estas leyes. Creian aquellos Sres. Diputados que al hacerlas en 1845 se habia ido lejos, demasiado lejos, en el camino de la reaccion, porque al poner un remedio á la anarquia y á los excesos de las corporaciones, lo que se habia hecho era acabar con su vitalidad, haciendo sucumbiera bajo el peso de las cadenas con que se las habian oprimido. = (...) Aquellas ideas fueron aceptadas por la mayoría de los hombres del partido conservador que viven en Madrid apartados de las provincias y de los pueblos, y obtuvieron muy pronto, como siguen obteniendo hoy, la unanimidad entre los conservadores de todas las provincias.= (...) cuando vino al poder el actual Ministerio, creí yo, creimos todos, ó al menos casi todos, que esta reforma iba por fin á realizarse en la legislacion.= Sin embargo, la tardanza en presentarla fué de mal agüero; pero yo no creia que este agüero pronosticara en mal sentido tanto como lo que sucede. Yo no creia que este agüero pudiera anunciar que por fin se terminaria en proponiendo á nuestra aprobacion continuara el sistema que únicamente fuera de aquí todos los partidos, todas las fracciones unánimemente condenan.= Si en los primeros días del año de 1859 se hubiera levantado aquí un Diputado de oposicion y hubiera dicho: este Gobierno dejará pasar un año y otro año, cerca de dos años, sin presentar la reforma de las leyes administrativas, y despues que tal tiempo haya trascurrido lo que propondrá será el que continúe el sistema que hoy está rigiendo, ¿qué hubiera dicho S.SS. de este Diputado? Hubiérais dicho que el ódio contra el Gobierno la extraviaba; hubiérais dicho que el anuncio de este Diputado era un absurdo. Pues este anuncio, el cual no hubiera creido ninguno de los Sres. Diputados que hoy me están escuchando, este anuncio hubiera sido el anuncio de una verdad; este anuncio no

mantenía el mismo régimen centralizador<sup>570</sup> que había exterminado la autonomía de la Administración periférica y había reducido, de manera evidente, la capacidad de actuación de las Diputaciones y a los Ayuntamientos, acabando con la vida pública de los pueblos<sup>571</sup>. Por esta razón solicitaba la retirada del proyecto<sup>572</sup> y la elaboración de uno nuevo de tendencias más descentralizadoras<sup>573</sup>. Joaquín Aguirre, por su parte, calificaba a la propuesta de ley de arbitraria e, incluso, contraria a muchas de las doctrinas que el propio ministro de la Gobernación había defendido hasta el momento<sup>574</sup>. Según su parecer no se habían optimizado

---

hubiera sido mas que profetizar lo que hoy está presenciando el Congreso.”, DSCD, martes, 5 de febrero de 1861, Núm. 88, pp. 1435-1436.

<sup>570</sup> “Aquí podría yo ocuparme en demostrar la perfecta igualdad que hay entre el sistema administrativo actual y el que de nuevo se nos propone en esta ley de diputaciones provinciales que existe y la que ahora va á discutir el Congreso. Pero yo no puedo en este momento ocuparme de estos detalles; y sin embargo, diré que cuando los señores de la comision quieran entrar en ellos, yo les rogaré que empiecen marcando las diferencias que hay entre las dos leyes, la antigua y la nueva. Hay, señores, algunas diferencias, pero son tan pequeñas, que creo hacen un efecto contrario al que parece á primera vista devieran producir. (...)”, DSCD, martes, 5 de febrero de 1861, Núm. 88, p. 1436.

<sup>571</sup> “(...) yo preguntaré á los señores Diputados: ¿cuáles son los efectos que las actuales leyes administrativas han producido respecto de las diputaciones, respecto de los ayuntamientos? Reducirlos á la postracion, reducirlos á la nulidad, acabar con toda la vitalidad que antes tenían. No queda en los pueblos, señores, no quedó á poco tiempo de haberse planteado estas leyes ninguna vida pública; no quedó en las corporaciones populares mas que una sombra de vida pública. No quedó en los pueblos mas movimiento público que el de los ódios, de las enemistades, de las cuestiones personales. Odios y enemistades personales por lo general lastimosamente explotados y aun fomentados por las autoridades para aumentar la influencia que por medio de ellos se queria ejercer en las cuestiones electorales. Estas leyes alejaron á casi todos los hombres de valer del municipio y de la provincia. Estas son, señores, las consecuencias del sistema. (...) Este gobierno necesita la accion de los ciudadanos; necesita que tomen una parte activa en la vida pública todos los hombres de valer del país, y naturalmente los hombres de los pueblos, los hombres de las provincias, para tomar parte en la vida pública, tienen que empezar por tomarla en los negocios de sus pueblos y de sus provincias. (...) Esta es la verdad, señores; estos pues son los efectos de las leyes restrictivas, de las leyes antiliberales cuya continuacion se nos pide que votemos; estas son las leyes que hablando en un sentido general se nos pide que sancionemos, es decir, que votemos porque claro es que la sancion de las leyes corresponde á la Corona.”, DSCD, martes, 5 de febrero de 1861, Núm. 88, p. 1436.

<sup>572</sup> “Y bien, señores: cuando esto se nos pide, ¿qué debemos hacer? ¿Debemos votarlo? ¿Debemos aprobarlo? Yo creo que debemos hacer todo lo contrario. Debemos pedir la reforma de las leyes administrativas en el sentido de dar mas importancia, mas valor, en el sentido de dar al municipio y a la provincia la vida de que ahora carecen completamente; y esto lo debemos hacer sin temor alguno; ¿por qué debemos temer? ¿Podemos temer acaso que los elegidos de los pueblos y de las provincias no administren tan bien sus intereses como los elegidos por el Gobierno? ¿Podrá acaso asustarnos el movimiento, las discusiones, la vida que la reforma de estas leyes puede producir en los pueblos? Yo creo que este movimiento, si somos liberales, no debe asustarnos, porque este movimiento, esta discusion, estas luchas son la esencia de los Gobiernos liberales; son la libertad, son la esencia, la vida de los Gobiernos libres; del Gobierno por sí mismo; del *selfgovernment* que ha creado la prosperidad y grandeza de la libre y monárquica Inglaterra. (...)”, DSCD, martes, 5 de febrero de 1861, Núm. 88, pp. 1437-1437.

<sup>573</sup> “Estamos pues en el caso, estamos en la necesidad de reformar esas leyes dándolas una tendencia descentralizadora y liberal; pero de reformarlas tan radicalmente, que por mas enmiendas que se presenten, por mas enmiendas que se voten, por grandes que sean los esfuerzos que se hagan para mejorar esa ley, esos esfuerzos, esas enmiendas, todo cuanto se haga no será bastante. Aquí se necesita una ley hecha con objeto opuesto al que lleva la ley que se nos ha presentado; aquí se necesita una ley desenvuelta por lo mismo en un sistema contrario al que desenvuelve la ley que estamos discutiendo. Este proyecto de ley está presentado, está redactado con un sentimiento de temor, si no con un sentimiento de malevolencia, hácia las corporaciones populares, y es necesario hacer una ley con un sentimiento de confianza, con un sentimiento de amor hacia esas corporaciones.”, DSCD, martes, 5 de febrero de 1861, Núm. 88, p. 1437.

<sup>574</sup> DSCD, jueves, 7 de febrero de 1861, Núm. 90, p. 1467.

los recursos de la gestión pública<sup>575</sup>, ya que los Consejos provinciales no habían servido más que para respaldar las medidas y excesos de las autoridades gubernativas<sup>576</sup>. El diputado abogaba por la creación de una sección dentro de la misma Diputación, encargada de conocer de lo contencioso-administrativo. De esta forma, tendría más sentido que los responsables de resolver estos litigios fuesen seleccionados por los diputados provinciales. Esta medida, apuntaba Aguirre, acabaría con el contrasentido que suponía, como se recogía en el proyecto de ley, que fuera el órgano de origen electivo quien designase a los consejeros provinciales cuando éstos no eran más que representantes del Gobierno. Esta facultad, decía, era contraria a la opinión que había sido sustentada siempre por Posada Herrera para quien el hecho de que los delegados del poder en una provincia fuesen de elección popular, no solo podría derivar en multitud de inconvenientes, sino que además era un sinsentido, al ser éstos amovibles y poder ser suspendidos libremente por el Ministerio al día siguiente de haber sido designados. No obstante, el indicado diputado, reconocía una ventaja en la participación de las Corporaciones populares en la elección de los consejeros. En su opinión, este sistema

---

<sup>575</sup> “En la organizacion administrativa de todos los países han tenido presente una regla que no ha olvidado ni podía olvidar el actual Gobierno, pero que en mi opinion no viene desarrollada completamente; tal es la de la organizacion, así en la unidad del poder como en la esencia de los cuerpos consultivos que le ayudan en su administracion. No lo ha olvidado esto el Gobierno en su proyecto; pero me parece que no lo ha desarrollado como es debido, ó al menos que no lo ha presentado como debia estar, y para que el representante del Gobierno, ya esos cuerpos estén cada uno dentro de los limites que les marcan las leyes, se arreglen las costumbres del país, y no cometan ninguna de esas ilegalidades que suelen ser tan frecuentes y tan trascendentales, que afectan muchas veces hasta el sistema parlamentario que nos rige.= Voy a poner un ejemplo, ocupándome despues de la organizacion de las diputaciones provinciales y consejos de provincia. Lo que se refiere á inclusiones y exclusiones de las listas electorales, de pertenecer como cuerpo consultivo á la diputacion provincial, ó pertenecer al consejo de provincia, va la diferencia de ser el Gobierno dueño ó no de las elecciones, el que haga las elecciones á su gusto. Y tampoco es esta opinion mía; es precisamente del señor Ministro de la Gobernacion, de quien he aprendido hace mucho tiempo en sus lecciones de administracion.= Dice S.S., hablando de si es conveniente que ciertas atribuciones correspondan á los consejos ó cuerpos administrativos que conocen en lo consultivo y en lo contencioso-administrativo ó á las diputaciones provinciales, despues de exponer varias razones sobre esta materia, dice *que la oscuridad y confusion de nuestras leyes da lugar á la arbitrariedad, y es preferible que estén confiadas á las corporaciones populares, lo que se refiere á inclusion ó exclusion de las listas para jurados y electores y elegibles para Diputados á Córtes provinciales, porque sería muy peligroso conceder al Gobierno una influencia tan inmensa en la formacion del cuerpo electoral, influencia que pondría las elecciones á merced de los Ministros.* S.S. lo dijo y S.S. sabe que es verdad.= Decia pues que no se había atendido en la organizacion y en las atribuciones á los buenos principios de administracion, á lo que debe corresponder á la autoridad que representa al Gobierno en las provincias, y á lo que debe corresponder a los Cuerpos colegisladores que entienden en los negocios provinciales.”, DSCD, jueves, 7 de febrero de 1861, Núm. 90, p. 1468

<sup>576</sup> “(...) ¿Han sido mejores, han dado mejores resultados los consejeros provinciales que los diputados provinciales? ¿Han abusado menos, preguntaria yo á S.S., los consejeros provinciales en sus facultades que los diputados provinciales en las suyas? = Pues yo le digo á S.S. que no: yo le probaria con la historia de todas las provincias, que si las diputaciones provinciales tenian exceso de atribuciones independientes del poder central, los consejos provinciales no han sido mas que el apoyo de los excesos del poder central. (...) los consejos provinciales han sido siempre sacados y buscados para determinados fines y ocasiones, y por eso se ha visto en casi todas las provincias constituirse consejos provinciales por completo, cuando se trataba de elecciones ó de algunas otras cosas en que se ha querido que su influencia sirviese para conseguir el fin que esa influencia se proponía. (...)”, DSCD, jueves, 7 de febrero de 1861, Núm. 90, p. 1471.

permitiría que los propuestos para el cargo fueran individuos naturales de la provincia, que, por lo tanto, la conocerían, y apreciarían mejor las costumbres y circunstancias de la población, resolviendo todos los casos según las normas y usos del territorio<sup>577</sup>.

En el extremo opuesto se situaba Cánovas del Castillo. Para este ilustre parlamentario, la propuesta de Joaquín Aguirre, esto es, la creación de una sección dentro de las Diputaciones que conociese de lo contencioso administrativo, además de responder a un modelo extranjero –y, en concreto, al belga–, no podía nunca reportar ventaja alguna a la Administración española, puesto que era fácil que se diese el caso de que éstas no tuviesen ningún letrado entre sus vocales. No era razonable, por lo tanto, que una Institución en la que ninguno de sus integrantes reuniese las condiciones de aptitud necesaria por ser legos en derecho, conociese y aconsejase en cuestiones tan graves. Era, precisamente, para prevenir esta deficiencia, por lo que se proponía mantener la autonomía de los Consejos provinciales, si bien, como novedad, se permitiría que fueran nombrados por el rey a propuesta de la Corporación popular. Para Cánovas no tenía sentido el que se pudiera desconfiar de la independencia de

---

<sup>577</sup> “El derecho de proponer para los consejos provinciales está ya pedido que se reforme por una enmienda, que creo que debe aceptar el Sr. Ministro de la Gobernacion si han de prevalecer las doctrinas que sostiene en sus lecciones de administracion. Porque yo me glorio de ser discípulo de S.S. en puntos relativos á administracion, y de haber aprendido alguna cosa en los libros de S.S., en los cuales, respecto de esto que ahora nos ocupa, da razones de gran peso para presentar los inconvenientes que tiene el que los representantes del poder en una provincia sean de eleccion popular, los males que se pueden seguir, las intrigas que puede haber y los perjuicios que pueden resultar á la administracion central de esa clase de elecciones. Yo no soy de la opinion de S.S., pero digo que he aprendido esto en los libros de S.S., y que ahora propone para las diputaciones provinciales facultades que no necesitan para el ejercicio de sus derechos provinciales, y que únicamente podría admitirse si fueran para proponer el número de diputados provinciales que formasen una seccion que conociera, dentro de la diputacion misma, de lo contencioso administrativo. Si así fuera, lo comprendería; de otro modo no se puede dar, no se debe dar la facultad de nombrar representantes del Gobierno á las diputaciones provinciales, y representantes del Gobierno que han de conocer en los negocios de la administracion central; porque yo creo que lo que se debe hacer es que la diputacion presente las personas de su seno que han de conocer durante la duracion de la diputacion de los negocios contencioso-administrativos. Y admitiendo en principio lo contencioso-administrativo, no hay necesidad de dos cuerpos en la provincia, sino uno que sea consejero del gobernador, un cuerpo consultivo del gobernador en los negocios de administracion general, de administracion provincial, y una seccion de ese mismo cuerpo que sea la que conozca de lo contencioso-administrativo.= Por lo demás, dar esa facultad á las diputaciones provinciales cuando se trata de empleados amovibles, de empleados que el Gobierno puede quitar al dia siguiente de haberlos nombrado á propuesta de la diputacion, de empleados que serán separados cuando no accedan á lo que el Gobierno quiera; conceder, digo, esa facultad á las diputaciones provinciales, creo que será una cosa enteramente ilusoria. Unicamente hallo una ventaja en esa facultad, y esa ventaja consiste en que debiendo proponerse siempre individuos que sean naturales de la provincia, esos individuos pueden conocer mejor la provincia, y apreciar mejor tambien las costumbres y circunstancias de la misma. Haciéndolo así, seguramente resolverán todos los casos segun las leyes del territorio y segun estas mismas costumbres y circunstancias; pero esta ventaja no compensa los inconvenientes que han de resultar de que la diputacion provincial nombre un cuerpo separado que haya de resolver todos los negocios de la provincia, en vez de formar una seccion de su seno que resuelva los negocios contencioso-administrativos.”, DSCD, jueves, 7 de febrero de 1861, Núm. 90, p. 1471.

los consejeros, puesto que vendrían a ser, a su vez, jueces y hombres de administración seleccionados con más garantías que, incluso, los magistrados<sup>578</sup>.

No acabaron aquí las intervenciones sobre el proyecto de ley provincial. Como miembro de la Comisión parlamentaria, y en defensa del texto propuesto, intervino Aguirre de Tejada. Para este diputado el articulado respondía a las exigencias de la época y de los partidos más templados, conservándose las aspiraciones de una moderada y legítima centralización<sup>579</sup>. En su discurso, reconocía las desventajas del sistema establecido en 1845, si bien, afirmaba que con él se había conseguido organizar el país, establecer una verdadera división de poderes y llevar unidad a la acción administrativa<sup>580</sup>. Con esta propuesta legislativa se buscaba, en

---

<sup>578</sup> “Una sola observacion, al parecer fundamental, ha hecho el Sr. Aguirre en contra del actual proyecto de ley; una sola observacion, no he podido distinguir otra en todo el discurso de S.S., y es la que se refiere á la organizacion de los consejos de provincia. S.S. deseaba que los consejos provinciales se compusieran de las diputaciones mismas, segun sistema extranjero; porque hay que añadir que otra de las pretensiones de los señores que se sientan enfrente es la de ser originales, la de que no copian nada de los extranjeros, sin que pueda recordar yo que hayan salido de esa escuela leyes políticas que no tengan un origen mas ó menos extranjero.= S.S. en este caso para la formacion de las diputaciones de provincia nos proponia el modelo belga (...).= Pues bien: comparemos la diputacion permanente, segun S.S., con el consejo provincial que propone la comision, y ya estamos en lo mas concreto de la discordia entre la minoría progresista y la comision.= Propone la minoría progresista que admite la necesidad y conveniencia de lo contencioso; propone que la diputacion ó que el consejo salido de la diputacion provincial, es decir, que la diputacion permanente entienda en estos asuntos, y aconseje al Gobierno sobre todas aquellas cuestiones de Gobierno en que van envueltos muchas veces derechos del Estado y derechos de particulares; y sostiene esto á pesar de que á S.S. y minoría á que pertenece no se les ocultará que es posible que se dé el caso, que se dará muchísimas veces, á pesar de lo numeroso de la clase á que S.S. y yo pertenecemos, de que en una diputacion provincial no haya ningun letrado. Este es un caso que S.S. no me podrá negar, y quiere S.S. que necesariamente de esas diputaciones haya de salir el consejo provincial, y que actúe hasta cierto punto como tribunal y como consejo de gobierno, y entienda y aconseje en las graves cuestiones del derecho. ¿Qué proponemos nosotros? Proponemos que se busquen seguramente personas idóneas para eso, porque aquí se confunden todas las diferencias de idoneidad en el buen sentido que debe aplicarse, porque puede ser una persona sumamente respetable y digna de dirigir y manejar los intereses públicos, y no tener, sin embargo, las condiciones de aptitud necesarias para permanecer en estos consejos de gobierno; y nosotros, teniendo esto presente, sustituimos al sistema de S.S. el que las diputaciones provinciales propongan los consejeros ¿Qué teme S.S.? ¿Qué teme S.S. de los consejos provinciales así propuestos? ¿Teme que les falten condiciones de independencia? ¿Pues cómo ha de temer esto S.S. si vendrán á ser los consejeros provinciales los jueces, si como jueces se los quiere considerar, los hombres de administracion, si como hombres de administracion únicamente se les toma elegidos con mas garantías en España, incluso los individuos de los tribunales de justicia hasta los supremos? Pues si aquí, señores, se administra la justicia por el nombramiento libre de la Corona y se administra en todos sus grados y á todos inspira confianza, ¿cómo no ha de inspirar confianza necesariamente un consejero provincial elegido entre ciertos individuos que se designan de manera que la eleccion venga á hacerse casi precisa é indispensable?, DSCD, jueves, 7 de febrero de 1861, Núm. 90, pp. 1475-1477.

<sup>579</sup> “Señores, el Sr. Polo acaba de dirigir á la ley de diputaciones provinciales, presentada por el Gobierno de S.M. y modificada por la comision, un ataque duro, por mas cortés que haya sido en las formas.= Deber mio es contestarle; pero antes de hacerlo, debo formarme una cuestion prévia, á ejemplo de la que, si bien con el carácter de única y exclusiva, ha tratado el Sr. Polo.= El Sr. Polo ha sentado el principio de que la ley de gobiernos de provincia presentada al Congreso no responde á ninguna exigencia, no satisface á ninguna aspiracion, y no rinde culto á ningun principio proclamado por la opinion pública. Pues yo me propongo sostener que esta ley responde á las condiciones de los partidos medios, á las condiciones de la época en que se da, y por último, á las aspiraciones de una moderada y legítima centralización.”, DSCD, martes, 5 de febrero de 1861, Núm. 88, p. 1438.

<sup>580</sup> “Su consecuencia, la consecuencia necesaria fueron las leyes del 45, en las que se restableció la autoridad del poder central, en las que se crearon los jefe políticos investidos de todos los medios necesarios para gobernar

definitiva, que el Ejecutivo conservara el control de la Administración, al tiempo que se concedía a las Corporaciones locales los medios necesarios para hacer valer sus derechos, siempre y cuando éstos no supusiesen traba alguna a los intereses generales de la Nación.<sup>581</sup> Concluía este parlamentario calificando como “excentralizado” el nuevo modelo diseñado por el proyecto de ley. En su opinión esta nota se desprendía con claridad en distintos aspectos de su articulado, pero en concreto, al separar al vicepresidente del Consejo provincial de la gestión activa de los negocios públicos, o al excluir de la presidencia ordinaria de estos Cuerpos consultivos a los gobernadores civiles<sup>582</sup>.

Durante el debate, además de examinar el contenido de la propuesta legislativa, se cuestionó, tanto la legitimidad del Gobierno para acometer empresa de tamaña envergadura, como la idoneidad de la medida en sí. Al respecto, destaca la intervención de García Gómez de Laserna, quien basó su discurso en torno a los siguientes interrogantes:

---

las provincias y para llevar adelante la acción administrativa; entonces se crearon las diputaciones provinciales, que pocas veces acordaban, pues casi siempre eran consultivas é informantes, y se crearon también los consejos provinciales, encargados de resolver las cuestiones que el interés privado suscita en sus luchas con el interés público, y de consulta del gobernador en los casos graves y áridos de la administración provincial. Yo no niego, antes por el contrario lo confieso, que en aquel camino se fué demasiado allá, que se exageró tal vez el derecho de tutela de la autoridad central, que se faltó á las consideraciones debidas á aquellas corporaciones que tradicionalmente, pues ya contaban con treinta años de existencia, ejercían su influjo en la decisión de los negocios públicos. Pero también es indudable que con aquel sistema se organizó el país, fué una verdad la división de los poderes, se llevó la unidad á la acción administrativa, se pudo gobernar, pues á su sombra se desarrollaron los gérmenes de la riqueza; y es posible con él, como se está demostrando hoy, el libre juego de las instituciones representativas, siendo una base excelente para una reforma que es precisamente la misión de esta época; de esta época, que ha aprendido la experiencia de los años anteriores; de esta época que ha perdido de vista, olvidándolas las desconfianzas ilegítimas, y guardando las consideraciones debidas á los recelos legítimos, de esta época que saber dar á cada uno lo que es suyo; de esta época, que se despoja de preocupaciones injustas y guarda todas aquellas que no son preocupaciones, sino consideraciones justas. (...)”, DSCD, martes, 5 de febrero de 1861, Núm. 88, p. 1439.

<sup>581</sup> “(...) La fórmula de esa reforma vosotros la sabéis; es menester decirla en doctrina, porque es imposible tratándose de hechos prácticos el fijarla sin aplicar esa teoría. Esa fórmula consiste en conservar la acción del poder central en tanto en cuanto mira por los intereses públicos y ensancha la vida local; en excentralizar y dar á las corporaciones locales los medios que necesitan para hacer valer sus intereses en tanto que su marcha no ponga ninguna traba á la acción del poder público. Pues bien: yo sostengo que la ley presente ha resuelto la cuestión como es debido, yo sostengo que la ley presente ha sostenido los fueros legítimos de la acción del poder central, del poder supremo encargado de aplicar las leyes y de resolver todas las cuestiones á que la marcha de los intereses generales del Estado da lugar, y que al mismo tiempo ha rendido un justo tributo de consideración á esas corporaciones populares.= Yo sostengo que haber ido más allá no habría sido satisfacer los deseos legítimos de la opinión ni dar á la cuestión una solución no radical, que no es menester, sino que satisfaga á todos los principios encontrados. Yo sostengo que en la forma en que se han ensanchado las atribuciones administrativas de estos cuerpos, se ha dado robustez y consistencia á eso que se llama la vida local, y que ir más allá hubiera sido enervar los lazos que unen al poder central con el interés local, y estorbar la acción de ese mismo poder y hacerlo parar en el camino que debe seguir si ha de ser buen distribuidor de la justicia administrativa.”, DSCD, martes, 5 de febrero de 1861, Núm. 88, p. 1439.

<sup>582</sup> “Yo llamaré la atención al Congreso acerca de la reforma establecida en la importante ley de consejos provinciales, (...), eliminando de la presidencia ordinaria del consejo provincial al gobernador con el objeto de que en los asuntos contenciosos haya libertad de acción, haya la ampliación de censura que se creyó que no podía tener lugar presidiendo el consejo el gobernador de la provincia.= Yo llamaré la atención del Congreso acerca de las condiciones de aptitud que se requieren por esta ley en los consejos provinciales, condiciones y circunstancias que la antigua ley no exigía.”, DSCD, martes, 5 de febrero de 1861, Núm. 88, p. 1442.

“¿Era el Ministerio actual el llamado á traer aquí el conjunto de leyes administrativas que han de definir y constituir á un tiempo la union liberal? Estas leyes, y muy especialmente la que está sometida hoy á la deliberacion del Congreso, ¿son buenas ó son malas? (...)”<sup>583</sup>.

A la primera cuestión respondía negativamente ya que el Gobierno, en aquellas fechas, estaba reprobado por la opinión pública<sup>584</sup>, y, además su función se debía haber limitado a calmar las pasiones y la agitación políticas que existía en el país<sup>585</sup>.

Sobre el contenido del proyecto de ley, Gómez de Laserna consideraba que el modelo propuesto era el peor de todos los que se podrían haber escogido<sup>586</sup>. En su opinión, lo que se había realizado era una “descentralización del poder” pero no de la Administración, porque el Gabinete ministerial había cedido sus funciones a sus delegados y no a Cuerpos populares de la provincia<sup>587</sup>. No habiendo verdadera reforma, concluía, no existía tampoco necesidad

---

<sup>583</sup> DSCD, miércoles, 6 de febrero de 1861, Núm. 89, p. 1449.

<sup>584</sup> “(...) Sentimiento y dolor grande me causa decirlo, pero tengo que ser franco, y para decir la verdad contestar negativamente. Ni su origen ni su marcha le llamaban á tomar parte en el desenvolvimiento del monumento que tenemos que levantar. Todos recordareis el día en que para bien nuestro, y á mi entender de la nacion, apareció en la *Gaceta* el nombramiento del actual Ministerio, porque aunque largo en la vida de estos, es corto el plazo en la del hombre; y recordareis tambien que la opinion y el deseo público no quedaron satisfechos, menos aun que la opinion y el deseo público, quedaron satisfechas las aspiraciones de una parte, quizá la mas importantes de las que componian entonces la union liberal. Pensaba, y con razon, que habiéndose constituido la otra vez que estuvo en el mando la union liberal un Ministerio sobre la base progresista, porque así lo exigian las circunstancias, y dándose en él entrada á hombres de ideas templadas del partido moderado, pensaban y esperaban con razon, digo, que esta vez por mas que el Ministerio se basase como debia basarse por las circunstancias tambien especiales, sobre el partido moderado, se daria entrada á algunos de los hombres, siquiera fuesen de los de idas templadas del partido progresista.”, DSCD, miércoles, 6 de febrero de 1861, Núm. 89, p. 1450.

<sup>585</sup> DSCD, miércoles, 6 de febrero de 1861, Núm. 89, p. 1450.

<sup>586</sup> “(...) si (...) la composicion de esta mayoria que ha tenido de distintos lados exigia una transaccion conveniente y justa, ¿cuáles eran las transacciones que se presentaban? Se presentaban tres transacciones. Primera, dejar los consejos y las diputaciones provinciales dando á cada corporacion las atribuciones correspondientes á su gerarquía. Segunda, suprimir los consejos sacándolos de las diputaciones, transigiendo, por decirlo así, y reuniendo en una de las dos entidades, popular y de gobierno, formando una sola corporacion á quien se le dieran todas las atribuciones administrativas que se crea conveniente darle. Y tercera, dejar solo las diputaciones provinciales y sus comisiones permanentes con todas sus atribuciones económicas y administrativas, nombrando un asesor al gobernador de la provincia para que despache con él los negocios contenciosos ó de la administracion pasiva.= De estos tres sistemas, Sres. Diputados, el Gobierno y la comisión al parecer, y digo al parecer porque no se puede afirmar como una cosa positiva, han seguido el primero, que en mi entender es el peor de todos. Es imposible, (los que hayan estado en las provincias lo saben y conocen) es imposible que puedan existir esas dos ruedas administrativas, moviéndose en una misma y estrecha órbita, sin que se rocen y produzcan un antagonismo perjudicial al despacho de los negocios, y es menester evitar este antagonismo que es lo peor que puede suceder. (...)”, DSCD, miércoles, 6 de febrero de 1861, Núm. 89, p. 1451.

<sup>587</sup> “(...) yo me voy a permitir leer al Congreso las ventajas que ayer nos refería el señor Aguirre con la elocuencia que siempre acostumbra (...) *¿cómo, decia, se atreve el Sr. Polo á decir que esta ley es peor que las anteriores! Pues qué, ¿no tiene inmensas ventajas? ¿No ve S.S. el artículo 14 que marca las atribuciones del gobernador? ¿No es esto descentralizacion? Si, es descentralizacion; pero no es la descentralizacion que se nos ha ofrecido; es la descentralizacion del poder, del Gobierno, pero no de la administracion; el Gobierno cede algunos de sus derechos; pero los cede en sus delegados, y no en las corporaciones administrativas de la provincia: hay descentralizacion de Gobierno y no de administracion; lo contrario de lo que debia suceder: lo que el país reclama es descentralizacion de administracion: á mi entender no debe descentralizarse el poder.*”, DSCD, miércoles, 6 de febrero de 1861, Núm. 89, p. 1452.

de nueva legislación<sup>588</sup>. Frente a estas acusaciones se defendió el ministro de la Gobernación asegurando que el proyecto de que se trataba era más descentralizador que la propia ley de 3 de febrero, ya que ésta impedía a las Diputaciones provinciales hacer un reglamento, imponer una contribución o construir un camino sin la aprobación de las Cortes<sup>589</sup>. Al respecto afirmaba:

“Yo digo que si se entiende por descentralizacion eso que se llama dar vida al municipio y á la provincia, no lo espere el Congreso de estas leyes ni de ningunas otras. Estos cuerpos y todos los populares nunca sienten la verdadera agitacion de la vida sino cuando tratan de ciertas cuestiones abstractas, de ideas generales, de libertad, de religion, de política, que se apoderan del ánimo de los que las forman y son causa de que se promuevan sobre ellas grandes discusiones; entonces es solamente cuando estos cuerpos tienen vida. (...)”

Tampoco, señores, al hablar de descentralizacion ofrece el Gobierno satisfacer esa exigencia que tienen ciertas gentes, las cuales, valiéndose de una hermosa figura, dicen: el Gobierno debe llevar la sangre á las extremidades y quitarla de la cabeza para impedir una apoplejía: tampoco eso lo espere el Congreso de estas leyes<sup>590</sup>.

El representante del Ejecutivo alegaba que lo que se pretendía con la nueva norma era construir una buena Administración, eliminando los abusos de las Corporaciones populares y del Gobierno, y facilitando a los pueblos los medios más adecuados para su progreso<sup>591</sup>.

---

<sup>588</sup> “Que las diputaciones han obtenido ventajas; que el vicepresidente del consejo no puede mandar en las provincias como gobernador; que se han exceptuado algunos delitos de la necesidad de que antes habia de pedir la autorizacion para procesar á los empleados públicos que los cometiesen; que se ha limitado el plazo que tenían para conceder estas autorizaciones; que el gobernador no podrá presidir al consejo cuando obre como tribunal contencioso; que se han armonizado las atribuciones de estas corporaciones adaptándolas al consejo de Estado. Y estas ventajas, por mas que en este momento así las califique, pues no concedo que lo sean, ¿son bastantes para promover una reforma en ninguna clase de sentido? ¿Están llenas las necesidades del país con estas microscópicas ventajas obtenidas en esta ley? ¿Eran estas las necesidades del país? Pues para esto no era menester haber hecho concebir ninguna esperanza de descentralizacion en un discurso y otro discurso, en un preámbulo y otro preámbulo. = Si la necesidad del país no es mas que esa, no habia necesidad de la perturbacion que naturalmente se ha de producir con la reforma. Si las necesidades del país están llenas con esto, estas necesidades no merecian la pena de que se llenase á tanta costa.”, DSCD, miércoles, 6 de febrero de 1861, Núm. 89, p. 1452.

<sup>589</sup> “(...) Los señores Diputados se asombrarán cuando yo les asegure, y creo poder demostrarles, que el proyecto de ley que se discute es mas descentralizador que la ley de 3 de Febrero.= Los autores de la Constitución del año 12 no carecia tanto de doctrinas y opiniones de gobierno, que creyera deber organizar completamente en el país la anarquía; obedecieron á un sistema, pero fueron lógicos en él; obedecieron sobre todo al espíritu del siglo, que durante aquella guerra colosal contra el emperador de los franceses le imponia la necesidad de dar cohesion y unidad á esta nacion, que solo es débil cuando se encuentra dividida. ¿Y qué hicieron? No centralizaron la administracion en el Gobierno, pero la centralizaron en las Córtes (...)= las diputaciones provinciales por la ley de 3 de Febrero no podian hacer un reglamento sin aprobacion de las Córtes; no podian imponer una contribucion sin aprobacion de las Córtes; no podian hacer un camino sin la aprobacion de las Córtes, y las mismas ordenanzas municipales de los ayuntamientos necesitaban por la Constitucion del año 12 de la aprobacion de las Córtes.= Véase hasta qué punto se habia llevado la centralizacion, y véase con qué ignorancia y desconocimiento de esos hechos se habla de aquellas leyes y de aquellos tiempos.”, DSCD, miércoles, 6 de febrero de 1861, Núm. 89, p. 1456.

<sup>590</sup> DSCD, miércoles, 6 de febrero de 1861, Núm. 89, pp. 1457-1458.

<sup>591</sup> “No nos proponemos por consiguiente obtener descentralizando ninguna de estas cosas. ¿Qué nos proponemos pues? Señores, que se administre bien y que se quiten los abusos, sean de las corporaciones

Finalmente, el texto quedó aprobado por el Congreso el 3 de abril de 1861<sup>592</sup>. Unos meses más tarde la propuesta llegaba a la Cámara Alta<sup>593</sup>. Sin ánimo de ser exhaustivos en este punto nos limitaremos a señalar los aspectos y cuestiones que mayor polémica suscitaron.

Son múltiples y variadas las críticas dirigidas al proyecto. De un lado, se censuraba que su base fuese la legislación promulgada en 1845 y, por tanto, su escaso tinte liberal y descentralizador<sup>594</sup>. Otros, sin embargo, reclamaban su reforma en un sentido más centralista<sup>595</sup>. Hubo quien, incluso, cuestionó los métodos que se habían utilizado en su

---

populares, sean de las autoridades del Gobierno, que se faciliten las mejoras materiales de los pueblos, que se les proporcionen los medios de procurar sus progresos intelectuales y materiales. Esto es lo que nos proponemos hacer; desechar hasta donde sea posible la burocracia, y procurar en fin á los pueblos todos los elementos que les permitan desarrollarse en el sentido material, intelectual y moral; en una palabra, que les permita un progreso eficaz y fructífero.”, DSCD, miércoles, 6 de febrero de 1861, Núm. 89, p. 1458.

<sup>592</sup> DSCS, apéndice 7º al Núm. 125, miércoles, 3 de abril de 1861.

<sup>593</sup> La comisión nombrada en el Senado se compuso por Facundo Infante, Vicente Vázquez Queipo, José Galvez Cañero, Alejandro Oliván, secretario, Antonio Gonzalez, presidente, el Duque de San Miguel y Francisco de Santa Cruz. DSCS, lunes, 11 de noviembre de 1861, Núm. 4, p. 17.

<sup>594</sup> Esta crítica era contestada por Alejandro Oliván. El oscense admitía no entender su fundamento, pues, en su opinión, no había nada negativo en la apropiación de la regulación francesa. Con este hecho, decía, sólo se había “abrazado el progreso”. Vale la pena transcribir aquí sus palabras: “Decía S.S. que la union liberal, entidad que repito que no he estudiado, pudo tomar por punto de partida la obra de las Córtes constituyentes y no la ley de 45. ¿Y por qué? Pregunto yo. Lo natural es partir de la legalidad existente. ¿Qué ley se va á reformar, la ley *nonnata*? No: se tomó pues la legislación que existe y única que puede reformarse.= Que la ley de 45, se añade, es una traducción y que no tiene originalidad. Señores, es verdad; pero cuando el espíritu humano progresa y adelanta, sus progresos y conquistas son para todos, pertenecen á la humanidad. Porque algunas naciones hayan tenido mas ocasiones de cultivar ciertos ramos del saber en lo especulativo ó en lo experimental, ¿habrá de rechazarlos de la nacion española, que tambien tiene sus títulos para figurar en el concurso intelectual del mundo? (...) = ¡Qué es una ley traducida! Y aun cuando se hallara tan falta de originalidad como quiere decirse, si una cosa parece buena, ¿por qué no hemos de apropiárnosla? Pues qué ¿rechazamos las verdades de Newton, de Herschel, de La Place, porque han sido halladas en el extranjero? No; las reconocemos y las admitimos, porque nosotros aceptamos todos los progresos. (...) ¿Desde cuando es malo imitar lo bueno?”, DSCS, martes, 28 de enero de 1862, Núm. 37, p. 432.

<sup>595</sup> Es el caso del Marqués de Miraflores. En su opinión, la reforma debilitaba el principio de autoridad, y, por lo tanto, era un obstáculo para la buena administración del país. En su discurso se apoyaba en las bondades del sistema de 1845 y de la centralización. Decía: “Señores, el gran Rey Luix XVIII, en uno de sus excelentes escritos dijo *que al lado de las ventajas de mejorar estaban siempre los peligros de variar*. Yo participo mucho de esa opinion. En el año de 1845, pasados los Gobiernos transitorios y las épocas azarosas y turbulentas de la guerra de sucesion, los Ministros respetables que ocupaban los consejos de la Corona debieron pensar, y pensaron con razon, que era menester hacer leyes orgánicas para el gobierno del Estado.= En efecto, hicieron las leyes de ayuntamientos y diputaciones provinciales con fecha (si la memoria no me es infiel) de 2 de Enero de 1845, y en Abril se publicaron ya las de consejos provinciales y gobierno de provincias. Estas leyes, señores, son las que han regido la administracion pública en el gobierno de las provincias desde aquella época acá; es decir, que cuentan diez y seis años de duracion. Yo no diré que tales sean perfectas. (...) Pero sin embargo, ellas han creado una administracion; ellas han gobernado al pais en quietud; ellas han creado eso que se llama ciencia administrativa, ó han puesto las primeras bases de ella; y con esas leyes y el auxilio respetabilísimo del Consejo Real primero, y del Consejo de Estado despues, la nacion se ha regido. Se me dirá que con imperfeccion acaso; pero se ha regido; y cuando una cosa que ha goberando un Estado diez y seis años creando costumbres y usos es menester ó conviene tocarla, procede tambien hacerlo con grande circunspeccion.= Si yo viera en el dictámen de la comision, hoy objeto del debate, que los defectos que pueden atribuirse á dichas leyes estaban corregidos, desde luego daría el parabien á los señores que la componen. Pero tengo la desgracia de no verlo así, y el Senado no lo extrañará; pues ya dije al principio que estas cuestiones son de escuela; (...) Yo quiero la centralizacion fuerte, absoluta, sosteniendo vigorosamente el principio de autoridad y el principio de Gobierno en la gestion de los negocios morales, en el Gobierno del Estado, en todo lo que pueda afirmar el órden público; en todo esto, quiero la mayor centralizacion. Acepto la descentralizacion en la gestion de los intereses materiales, porque no

elaboración<sup>596</sup>. Frente a estas apreciaciones, los favorables a la propuesta mantenían que la misma representaba la templanza y la moderación, y armonizaba las distintas doctrinas administrativistas<sup>597</sup>. En este sentido, Posada Herrera afirmaba que el Gabinete había perseguido en todo momento elaborar un sistema que contentase a progresistas y a moderados para evitar, precisamente, su derogación o modificación tan pronto como los partidarios de uno u otro extremo ocupasen el gobierno. Este objetivo le había llevado, de forma previa a redactar el proyecto de ley, a indagar acerca del criterio que sobre esta cuestión reinaba entre los favorables a su Ministerio. El resultado, a su parecer, era idóneo para todos. De un lado, se aumentaban las atribuciones de las Diputaciones y Ayuntamientos, y se establecían cortapisas a la capacidad de los gobernadores de limitar la actuación de las indicadas Instituciones. De otro, se había optado por que las municipalidades no dependiesen de las Corporaciones populares, sino directamente del Gobierno civil<sup>598</sup>. A los argumentos

---

quiero ni expedientes, ni trabas para estos intereses, en el territorio donde se agitan. Estas es mi línea de opinion en la materia.”, DSCS, lunes, 27 de enero de 1862, Núm. 36, p. 412.

<sup>596</sup> Así lo resumía, en concreto, González: “La primera impugnacion á este proyecto de ley se hizo por mi amigo el Sr. Marqués de Miraflores. S.S. combatia la ley por excesivamente liberal, por demasiado descentralizadora de la administracion, y como contraria á los principios que S.S. profesaba, y que con otros muchos amigos polífticos habian sostenido en épocas anteriores. Otro individuo de la oposicion á este proyecto de ley, persona á quien aprecio mucho, no solamente por su distinguido carácter, sino por la amistad que nos ha unido siempre, la atacó en el sentido inverso que lo habia hecho el Sr. Marqués de Miraflores; y por último, el Sr. Pacheco, con la habilidad, con el ingenio y con el talento que todos le reconocemos, le impugnó mas bien por el método que por el fondo de los principios que contiene: á toda esta argumentacion me veo en la necesidad de contestar, haciéndome cargo de los puntos cardinales ó capitales de la impugnacion.”, DSCS, miércoles, 29 de enero de 1862, Núm. 38, p. 444.

<sup>597</sup> Son palabras, en concreto, de Alejandro Oliván, DSCS, martes, 28 de enero de 1862, Núm. 37, p. 430.

<sup>598</sup> “Primera cuestion que como Gobierno y como Ministro tenía obligacion de examinar: ¿cuál es la opinion, el principio, la fórmula que en las leyes administrativas sostiene la mayoría de los hombres que apoyan al Ministerio actual? Yo debía investigar esto al dirigir la mayoría de los hombres que me apoyan conforme á sus principios; y creyéndome en esta obligacion, he adoptado el método analítico para resolver el problema. Digo que he adoptado el método analítico, el verdaderamente analítico, no aquel á que generalmente se da este nombre, sino el que los que se dedican al álgebra ó algoritmia, llaman método analítico; lo que un filósofo griego definia: *inventio quasiti tanquam concessi per consequentiam ad verum concessum*. = Dí por supuesta y conocida la opinion de los hombres que en politica me apoyaban; presenté el proyecto de ley para buscar y encontrar esta opinion en lo que me era conocida. (...)= ¿Qué sistema debia yo adoptar para cumplir con las funciones verdaderas de Ministro, y al mismo tiempo para investigar, como antes decia, la opinion de los hombres que me apoyan en el país y en los dos Cuerpos colegisladores? Era el de presentar una fórmula de principios y derivaciones mas ó menos inmediatas, en las cuales viniesen resueltas las cuestiones que en estas leyes se resuelven: ¿para qué? Para sostener firmemente, con resolucion, con tenacidad, con la tenacidad prudente de un hombre de Estado, todo lo que á los principios se refiera, y para ceder en los pormenores, en los detalles, en lo que no destruya el sistema que yo me habia propuesto.= ¿Y cuál es este sistema? Nada mas sencillo: lo puedo reducir á cuatro principios generales, ó sean bases.= Primera base: aumentar las atribuciones de la diputacion provincial y de los ayuntamientos. En esto me separaba yo de la práctica del partido que se llamaba moderado, ó se se llama así aun, sí se quiere que todavía exista.= Segunda base: que el ayuntamiento no dependa de la diputacion provincial, sino que el ayuntamiento y la diputacion dependan del gobernador y del Gobierno. En esto me separaba del partido progresista, que siempre habia sostenido conforme á la ley de 3 de Febrero, que los ayuntamientos debian depender de la diputacion provincial, y que la diputacion era el ayuntamiento general de la provincia.= Tercera base: á fin de que las atribuciones que en estas leyes se confieren al ayuntamiento y á la diputacion fuesen eficaces y no pudiesen ser frustradas por abuso de la accion del Gobierno ó de los gobernadores, poner á esta accion tales cortapisas morales que, sin impedir su libertad, impidiesen el abuso, ó al menos aumentasen la responsabilidad del que lo cometiera.= Cuarta base: hacer unas

señalados añadía Antonio González, presidente de la Comisión, que los ideales en que se fundaba la legislación de 1845 estaban desfasados y su mantenimiento supondría ignorar la opinión pública y los progresos que se habían obtenido en la ciencia administrativa<sup>599</sup>. Pese a ello, defendía la existencia de los Tribunales contencioso-administrativos en base a la especialidad de las cuestiones que se sometían a su conocimiento. En este sentido, afirmaba:

“(…) los consejos provinciales (...) entienden de las cuestiones de orden público y de buena administracion (...) nada tiene que ver ni confundirse nunca con los derechos que se ventilan en los juicios civiles cuando se trata de la propiedad ó de contratos que hayan producido derechos y obligaciones, que son los que van á los tribunales, segun la letra del articulo constitucional.

Los consejos provinciales entienden en cuestiones de orden público, en los aprovechamientos comunes, en el deslinde de los términos de los pueblos, y pueden

---

leyes tales, que con solo variar uno ó dos artículos, pudieran servir, lo mismo al partido progresista llamado puro, que al partido conservador moderado, evitando de este modo la necesidad de discutir de nuevo todo el sistema, ó variarle por medios ilegales ó revolucionarios. ¿He admitido alguna reforma, alguna modificacion, alguna enmienda, que se halle en contradiccion con estos principios? Desde el primer dia manifesté ante el otro Cuerpo colegislador que todo lo que modificase ó enmendase tales principios, que todo lo que contrariase ese sistema no podria admitirlo, y que todo lo que estuviera dentro de él, consideraba como un deber de cortesía por una parte, y por otra como un deber de Ministro que tiene la obligacion de atender á los intereses públicos, el admitir aquellas modificaciones que la mayor ilustracion de las comisiones y de los Cuerpos colegisladores pudieran introducir en los proyectos de ley sometidos á su deliberacion. En esta materia estoy siempre pronto á hacer concesiones: en esta materia practico un consejo que doy todos los dias á los gobernadores: tengan Vds, les digo, mucho orgullo y mucha dignidad, pero librense Vds. de la vanidad; déjenla para los literatos y para los poetas: el Gobierno necesita atravesar muchas veces puertas que tienen el dintel muy bajo, y entonces, ó ha de encorvarse para pasar, ó tiene que romperse la cabeza.”, DSCS, miércoles, 29 de enero de 1862, Núm. 38, pp. 448-449.

<sup>599</sup> “Decía S.S. que los principios consignados respecto á esta materia en la ley de 1845 son los que siempre habia profesado y los que se proponía sostener; y S.S., sin hacer concesion ninguna á la época en que nos hallamos, prescindiendo absolutamente de los progresos de la ciencia de la administracion, y no contando para nada con la opinion pública, pretendía que nosotros estableciésemos principios que se adoptaron por un Gobierno en una ley, y que acaso se adoptaron cediendo á las circunstancias. Téngase presente con este motivo que cuando se confeccionó la ley de 1845, se tuvo por objeto destruir y derogar principios contenidos en otra ley, que ni representaban aquellas circunstancias, ni eran á propósito para la situacion en que se hallaban los Ministros de entonces. Estos principios han venido luchando por espacio de mucho tiempo; la ciencia asimismo ha ido ilustrando á los que sostenian unos y otros, y por último hemos venido á convenir sin sacrificio alguno en todos aquellos puntos cardinales que son convenientes para la administracion del Estado y el buen gobierno de las provincias.= Nosotros no sostenemos los principios de la ley de Febrero de 1823; no sostenemos tampoco los principios contenidos en la legislación de 1845. Han pasado muchos años; la ciencia ha progresado mucho; las ideas se han ilustrado, y los hombres de Estado han creido que éra conveniente en esta situacion adoptar aquellas doctrinas que, respetando el principio de autoridad, conceden á las provincias ciertas atribuciones suficientes para auxiliar al Gobierno en su deseo del acierto y felicidad del país. Si nosotros, con un criterio sencillo, damos á las corporaciones ó consejos provinciales todo lo correspondiente á la localidad, sin atacar el principio del gobierno central, habremos resuelto el problema: si nosotros damos al Gobierno todos los medios necesarios para conservar el orden público, proteger la propiedad y las personas, evitar los crímenes y prevenir los excesos, al mismo tiempo que dejamos á las corporaciones populares todas aquellas atribuciones que puedan redundar en beneficio de las provincias, en ese caso habremos conseguido nuestro objeto, y el Gobierno no encontrará obstáculo alguno para llegar al término que desea, que es la felicidad del país.= Con este motivo llamo la atencion del Sr. Marqués de Miraflores y la de sus amigos políticos á fin de que me señalen y me digan si se concede una sola atribucion á las corporaciones populares que pueda servir de obstáculo á la buena gobernacion del Estado, y que amengüe ó disminuya en alguna parte de la autoridad que depende del poder central. Estoy cierto, estoy seguro de que no se me citará una sola de las facultades que se dan á las diputaciones y á los consejos, que pueda menoscabar la autoridad del Gobierno.”, DSCS, miércoles, 29 de enero de 1862, Núm. 38, p. 444.

tambien entender en los deslindes de los límites de una provincia que se rozan con los de otra. Pues estas cuestiones, como saben todos los Sres. Senadores, son cuestiones de orden público, porque muchas veces los pueblos y los particulares, ya por usurpacion, ó ya por el deseo de aprovechar lo que no les corresponde, dan lugar á perturbaciones, á las cuales es necesario que la autoridad pública venga á poner término en un juicio breve y sumario, dejando á salvo los derechos de propiedad que tengan, tanto la municipalidad de un pueblo como los particulares, para recurrir á los tribunales. (...)”<sup>600</sup>.

El proyecto de ley era aprobado sin modificaciones en el Senado el 7 de abril de 1862<sup>601</sup>. Sin embargo, habría que esperar hasta el 27 de septiembre de 1863 para su efectiva entrada en vigor. La explicación a esta evidente demora la encontramos en la prensa de la época. Al respecto, resultan elocuentes las palabras del editor del diario *El Contemporáneo*, quien explicaba la resistencia del Ejecutivo a promulgar la ley por las notables diferencias que existían entre la propuesta inicial y el texto finalmente aprobado por las Cortes. Decía:

“El proyecto de ley para el gobierno de las provincias se modificó en términos de no haberse conservado en la ley recién publicada casi ninguna de sus disposiciones. El Sr. Posada Herrera, cuya ciencia en materia administrativa parece estar reducida á una admiracion ciega hácia las doctrinas de la Convencion y del Imperio, no queria ceder una linea; para todo encontraba dificultades, en todo veia inconvenientes, y si al cabo se sometió á las exigencias de los diputados y senadores opositores, lo hizo de malísima gana en virtud de su natural escéptico, y para conservar un dia mas el poder sin reparar en su vergonzosísima derrota, aunque reservándose, ó no publicar la ley, ó someterla á la tortura de una reglamentacion que la hubiera hecho ineficaz”<sup>602</sup>.

De poco sirvieron los esfuerzos realizados. La norma de 1863 nunca alcanzó la estabilidad deseada y apenas tres años después era modificada en términos más centralizadores<sup>603</sup>. En este sentido, y en lo que a nuestro trabajo interesa, se eliminaba toda intervención de las Diputaciones provinciales en la selección de los consejeros vocales<sup>604</sup> y supernumerarios<sup>605</sup>,

---

<sup>600</sup> DSCS, miércoles, 29 de enero de 1862, Núm. 38, p. 445.

<sup>601</sup> DSCS, lunes, 7 de abril de 1862, Núm. 63, p. 779; y apéndice 3º al mismo. Unas semanas más tarde quedaba publicado. DSCS, martes, 29 de abril de 1862, Núm. 71, p. 888; y apéndice 3º al mismo.

<sup>602</sup> *El Contemporáneo*, Núm. 858, martes, 20 de octubre de 1863.

<sup>603</sup> *Gaceta de Madrid*, Núm. 295, lunes, 22 de octubre de 1866.

<sup>604</sup> El artículo 3 de la ley de 25 de septiembre de 1863 señalaba que dichos individuos serían “(...) nombrados en virtud de Reales órdenes espedidas por el Ministro de la Gobernacion y á propuesta de las Diputaciones provinciales”. La modificación operada en 1866, cambiaba totalmente esta redacción, devolviendo al ejecutivo la facultad de elegir libremente a los vocales de los Consejos provinciales: = “Los Gobernadores, Subgobernadores y Consejeros provinciales serán nombrados por el Rey en la forma correspondiente á sus respectivas categorías: los Diputados provinciales serán elegidos por los electores de Diputados a Córtes”.

<sup>605</sup> De la misma forma que para los consejeros efectivos, la normativa de 1863 preveía la intervención de la Diputación provincial en la elección de los supernumerarios. Su función, en concreto, consistía en elaborar una lista triple de entre la que debía escoger el Gobierno. Artículo 65: “Para reemplazar á los Consejeros en ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones, el Gobierno podrá nombrar, á propuesta en lista triple de la Diputación provincial, un número de Consejeros supernumerarios igual al de los efectivos (...)”. Con la reforma de 1866 se suprimía esta facultad de la Corporación popular, quedando, de nuevo, al libre albedrío del Ejecutivo. Artículo 65: “Para reemplazar á los Consejeros en ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones, el Gobierno podrá nombrar un número de Consejeros supernumerarios igual al de los efectivos. (...)”.

o en la determinación del número de individuos con los que debía contar el Consejo provincial<sup>606</sup>.

#### G. LA REVOLUCIÓN GLORIOSA Y EL FIN DEL MODELO MODERADO.

Como ya sabemos, los Consejos provinciales desaparecieron con el triunfo de la Revolución Gloriosa. El 13 de octubre de ese año se desvanecían de la vida jurídica<sup>607</sup> y sus asuntos eran remitidos a la jurisdicción ordinaria de las Audiencias provinciales<sup>608</sup>. Pese a la disposición legal, en el caso de Alicante, el Consejo había cesado en su actividad casi un mes antes, disolviéndose de hecho el 17 de septiembre de 1868<sup>609</sup>.

El Gobierno provisional justificaba la decisión en los inconvenientes que la existencia de estas Corporaciones había causado para el correcto desarrollo de la Administración pública. En concreto, se decía que la jurisdicción contencioso-administrativa había sido mirada siempre con recelo, pues arrancaba de los Tribunales ordinarios multitud de cuestiones que

---

<sup>606</sup> La ley de 1863 establecía que los Consejos provinciales estarían compuestos de un número de consejeros que dependía de la población de la provincia. Sin embargo, era posible que se viese aumentado o reducido por el Gobierno previa propuesta de la Diputación provincial: Artículo 63: “El Consejo provincial se compondrá de tres Consejeros en las provincias que no lleguen á 300.000 almas, y en las demás de cinco. Se reserva el Gobierno la facultad de reducir este número á tres en el último caso, ó aumentarlo á cinco en el anterior, cuando lo estime conveniente á propuesta de la Diputación provincial”. La reforma de 1866 eliminaría toda participación de la Corporación popular: Artículo 63: “El Consejo provincial se compondrá de tres Consejeros en las provincias que no lleguen á 300.000 almas, y en las demás de cinco. Se reserva el Gobierno la facultad de reducir éste número á tres en el último caso, y aumentarlo á cinco en el anterior cuando lo estime conveniente”.

<sup>607</sup> En concreto, el artículo 1 del decreto de 13 de octubre el que finalizaba con la jurisdicción contencioso-administrativa en estos términos: “Se suprime la jurisdicción contencioso-administrativa, que, según las leyes, decretos y reales órdenes, ejercían el Consejo de Estado y los Consejos provinciales. Mientras que el precepto siguiente se encargaba de abolir los Consejos provinciales: “Se suprimen los Consejos provinciales y la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 288, miércoles, 14 de octubre de 1868, p. 6.

<sup>608</sup> Artículo 3: “Los negocios pendientes ante el Consejo de Estado pasarán al Tribunal Supremo de Justicia; y los que lo estén ante los Consejos provinciales, á las Audiencias, sustanciándose según el estado en que se encuentren”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 288, miércoles, 14 de octubre de 1868. Destaca el relato que, de este acontecimiento, realiza Alfaro y Lafuente: “(...) el Decreto de 13 de Octubre de aquel año, por el cual se suprimió la jurisdicción contencioso-administrativa, que según las Leyes y Decretos citados ejercían el Consejo de Estado y los Consejos provinciales, se suprimieron los mismos Consejos provinciales y la Sección de lo contencioso del Consejo de Estado. Y se mandó que los negocios pendientes ante este alto Cuerpo pasaran al Tribunal Supremo de Justicia, y los que existían en los Consejos provinciales á las Audiencias, sustanciándose según el estado en que se encontrasen; que los recursos de alzada y nulidad que en lo sucesivo se incoaren, se elevaran al Tribunal Supremo de Justicia; que las demandas que según la legislación hasta entonces vigente debían entablarse en primera y única instancia ante el Consejo de Estado, lo serían en lo sucesivo ante el mismo Tribunal Supremo de Justicia; y finalmente, que la tramitación de los asuntos contencioso-administrativos se verificara con arreglo á lo dispuesto en las Leyes y Reglamento del Consejo de Estado y de los provinciales, hasta que otra cosa no se dispusiere por las leyes, exceptuándose la parte referente á la proposición y realización de las pruebas por los litigantes, que se efectuaría conforme á las disposiciones de la Ley de Enjuiciamiento civil.= A los pocos días, ó sea el 16 del mismo mes, se publicó otro Decreto creando una Sala en el Tribunal Supremo y designando otra en las Audiencias, para que llevaran á debido cumplimiento lo mandado en el Decreto anterior.”, ALFARO Y LAFUENTE, SANTOS, *Tratado completo de lo Contencioso...*, op. cit., pp. 37-38.

<sup>609</sup> ADPA, Legajo GE-24612/2, Actas de 1868, sesión del 17 de septiembre de 1868, pp. 100 y ss.

debían ser de su exclusiva competencia de acuerdo con los principios fundamentales del Derecho. Así, se había atribuido el conocimiento de litigios en los que se discutían derechos civiles a órganos que no concedían las suficientes garantías a los ciudadanos, pues sus miembros eran amovibles y la resolución definitiva y ejecutoria se dejaba a la arbitrariedad del Ejecutivo. Además, desmentía una de las principales bondades que se les atribuían, esto es, la celeridad en la sustanciación y fallo de los pleitos, pues, según decía, las dilaciones habían sido, por regla general, mayores y las resoluciones más tardías que en la jurisdicción ordinaria<sup>610</sup>.

Su desaparición no ocasionó extrañeza. Ya en 1864 advertía Gómez de la Serna sobre las voces contrarias que se levantaban contra los Consejos provinciales<sup>611</sup>. Denunciaba este estudioso que la referida Institución estaba perdiendo rápidamente su crédito y el favor de la opinión pública, hasta el punto de que muchos de los que antes defendían su necesidad, comenzaban a darle la espalda. De esta forma, mostraba su temor ante su posible desaparición, pues eran pocos sus partidarios y muchos los que la consideraban una importación extranjera

---

<sup>610</sup> “El Gobierno provisional dá las razones en que se apoya su trascendental reforma, resumiendo las que los adversarios de aquella jurisdicción alegaron siempre, en esta forma: *La jurisdicción contencioso-administrativa, importada en nuestra patria hace mas de 20 años, ha sido mirada generalmente con disfavor; arrancando de los Tribunales muchas cuestiones que debian ser de su esclusiva competencia, segun los principios fundamentales de nuestro derecho público, atribuyendo el conocimiento de pleitos que frecuentemente eran cuestiones de derecho civil en el sentido riguroso de la frase, á corporaciones cuyos miembros no tenían el carácter de inamovibles, y dejando su resolución definitiva y ejecutoria al Gobierno, árbitro de admitir ó desechar los fallos que el Consejo de Estado le consultaba, no inspiraba cumplida confianza á los litigantes ni al país, que veía que en último lugar una de las partes del litigio venia á decidirlo. Ni podia decirse que la celeridad en la sustanciación y fallo de los pleitos, que es una de las escelencias principales que se atribuyen á la jurisdicción administrativa, recomendaba esta desviación de los principios generales, porque la experiencia tiene bien acreditado que, á pesar de haber sido el Ministerio fiscal parte en el mayor número de ellos, las dilaciones han sido por regla general mayores, y mas tardías las resoluciones definitivas que en los negocios comunes, si bien es necesario reconocer que á esta tardanza ha contribuido poderosamente la Administración activa, no siempre diligente en sus movimientos cuando se trataba de negocios que á la vía contenciosa se referian.*”, PANTOJA AGUDO, JOSÉ MARÍA, *Repertorio de la Jurisprudencia Administrativa española...* op. cit., pp. XL-XLI.

<sup>611</sup> “En el Congreso de Jurisconsultos reunido en Madrid á mitad del último otoño, al ventilarse el tema acerca de cuáles eran las relaciones que debían existir entre el poder central, el provincial y el municipal en el ejercicio de sus naturales atribuciones, levantó su voz autorizada una persona, que por la alta posición que ocupa en el orden político, y por su talento indisputable sabe fijar la atención de los que le escuchan, y con resueltas frases pronunció un terrible anatema contra la jurisdicción contencioso-administrativa. En su sentir es un absurdo lo contencioso-administrativo en un pueblo que camina á la libertad, y en vano son las reformas políticas que pueden intentarse, en vano se ensanchará la acción de la provincia y del municipio, en vano se procurará que un sistema electoral bien concebido dé garantías á la libertad del sufragio y sinceridad á la emisión del voto, mientras la creación artificial de lo contencioso-administrativo no desaparezca del número de nuestras instituciones (...) cuando la institución es nueva y causa perturbación, aunque sea pasajera, no se aprecian las ventajas que puede traer, antes por el contrario, son comprendidas en un anatema común, sin que encuentre defensores que sostengan su causa impopular: hasta sus antiguos partidarios la abandonan.”, GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, “Jurisdicción contencioso-administrativa” en *Revista general de legislación y jurisprudencia*, Núm. 24, 1864, pp. 239-240.

innecesaria en España, contraria al espíritu dominante en la legislación y conculcadora de la propiedad y de los derechos civiles<sup>612</sup>.

También hacía referencia a la pérdida de prestigio sufrida por este órgano Gallostra y Frau. Para este autor, entre los motivos que habían dañado su imagen se encontraba el hecho de que no se hubiesen dictado reglas generales que determinasen la materia contencioso-administrativa, habiéndolo hecho en varias leyes de forma irregular y casuística, o la preocupación de que los juicios administrativos fuesen una invasión de los funcionarios públicos en las facultades de los jueces ordinarios<sup>613</sup>. Ante esta situación, la doctrina fue unánime en la necesidad de delimitar los asuntos contenciosos y los civiles. Al respecto decía:

“Mas no nos cansaríamos de repetirlo: para que las ventajas que de lo contencioso-administrativo resultan sean apreciadas por todos de la misma manera, necesario es que con resolución se declare que no alcanza á nada de cuanto deba ser decidido segun las reglas del derecho civil en el sentido estricto de esta frase, á no ser que haya una razon muy poderosa que aconseje la escepcion, la cual, como todo lo que sale de lo ordinario, no debe llevarse una línea mas allá de lo que sea absolutamente indispensable”<sup>614</sup>.

---

<sup>612</sup> “(...) en lugar de irse arraigando en el país, cada día encuentra menos favor en la opinion pública; esto provocará su descrédito completo, si no se trata de acudir al remedio, haciéndola entrar dentro de sus condiciones naturales.= Y esto es lo que creemos necesario en la seguridad en que estamos, de que si no se acude á la exigencia pública, antes ó despues la jurisdiccion contencioso-administrativa caerá por completo, sin distinguir los casos en que es conveniente su conservacion de aquellos que no tiene razon que la justifique. Que se tome en cuenta que hoy tiene escasísimos partidarios, que muchos de los que antes teóricamente la defendian le vuelven la espalda, creyendo ver en la práctica contrariados los saludables efectos que de ella se esperaban, que la tachan de importacion extranjera innecesaria en España, de contraria el espíritu dominante en nuestras leyes seculares, de conculcadora de la propiedad y de derechos civiles, que por su índole son y no pueden menos de estar bajo la salvaguardia del orden judicial si no se quiere comprometer la justicia, y la condenan suponiendo que su principal objeto es sobreponerse la Administracion á todos los derechos civiles de los particulares, y hacerse á sí misma justicia quebrantando el principio eterno de derecho, de que ninguno puede ser juez y parte en la causa en que es uno de los litigantes.= Que no se equivoquen los que apasionados por todo lo que hay establecido al otro lado de los Pirineos, creen que esta opinion es solo de la gente de mediana ó escasa instruccion jurídica: no; es la casi general de nuestros primeros jurisconsultos, de los que mas fama han adquirido en la magistratura y en el foro, y aun de los que han procurado allanar las dificultades que suelen oponerse á las instituciones nuevas (...)”, GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, “Jurisdicción contencioso-administrativa...”, op. cit., p. 240.

<sup>613</sup> “Sin variacion alguna en la esfera de las leyes siguió lo contencioso-administrativo hasta el año de 1868: no así, por desgracia, en la esfera de la opinion. No comprendemos bien por qué motivos, tal vez por no haberse dictado reglas generales que determinasen la materia contenciosa de la Administracion, contentándose con irla señalando en varias leyes irregular y casuísticamente, pero con más amplitud quizá de lo que los principios científicos aconsejaban; tal vez por la preocupacion que ya en Francia había existido en 1828, y en Italia estaba en boga por aquella época de que los juicios administrativos eran una invasion de los funcionarios de la Administracion en las facultades de los jueces, lo cierto es, que empezaron á suscitarse graves oposiciones contra la jurisdiccion administrativa por parte de hombres versados única ó principalmente en el derecho civil é influyentes en la política. Uno de ellos, hombre de escasa ciencia, pero orador notabilísimo, se hacía órgano de esta tendencia en un congreso de jurisconsultos que se reunió en 1863, declarándose abiertamente contrario á lo contencioso-administrativo, y afirmando que mientras existiese no podia un pueblo tener libertad. Tan extraña idea, que en Italia habia dado por resultado aumentar el poder de la Administracion activa, ó lo que es igual, disminuir las garantias del ciudadano, no era sólo propia del hombre de gobierno que la enunció en aquel Congreso, y los sucesos posteriores así lo demostraron.”, GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Lo Contencioso-Administrativo...*, op. cit., pp. 82-83.

<sup>614</sup> GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, “Jurisdicción contencioso-administrativa...”, op. cit., pp. 243.

Para lograr este objetivo debían ser reintegrados a la jurisdicción ordinaria determinados negocios de los que, hasta el momento, venían conociendo con poco éxito los Tribunales contencioso-administrativos. Entre ellos, se encontraba el relativo a la inteligencia, validez y cumplimiento de los arriendos y subastas de bienes nacionales y actos derivados de ellas. Cuestiones, pura y simplemente, de Derecho Civil en las que, pese a que el Estado intervenía a título particular, gozaba de un injusto privilegio por la existencia del discutible fuero especial de Hacienda<sup>615</sup>. También debían, según su parecer, extraerse del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa los pleitos en que se trataba de calificación de los títulos de los partícipes legos en diezmos<sup>616</sup>. Sin embargo, todos estos esfuerzos fueron en vano y los sucesos acaecidos en septiembre de 1868 acabaron con los Consejos provinciales y de Estado<sup>617</sup>.

---

<sup>615</sup> “El Estado cuando enajena estos bienes, cuando los dá en arrendamiento lo hace en concepto de dueño, título civil que le equipara á los demás propietarios: es una persona jurídica que hace los actos y contratos que los individuos y las demás personas jurídicas puedan ejecutar: es en verdad, reputado como menor por la singular anomalía de considerar á la Administracion con sus cuerpos consultivos y con sus autoridades como de menos capacidad que los particulares y mas propensa que estos á ser engañada y sufrir lesion en sus transacciones; es tambien privilegiada porque en abierta contradiccion con el espíritu de nuestras leyes existe aun el fuero especial de Hacienda que conoce de las cuestiones que directa ó indirectamente puedan afectar á sus intereses; mas esto lo único que significa es, que mientras exista ese doble privilegio, gozará en su caso del beneficio de restitucion, y que los pleitos que á sus derechos se refieran, irán en primera instancia á una jurisdiccion especial, pero que al fin tiene siempre un verdadero carácter judicial (...) Y esto, mientras subsista la jurisdiccion especial de Hacienda que falta en el estado actual de razon de ser y mal acogida en la opinion, no tardará probablemente en ser suprimida (...) El que investigue la manera de haberse introducido entre nosotros la competencia de la Administracion contenciosa en esta clase de cuestiones, descubre desde luego la ilegitimidad de su origen. No nació, como deben nacer todas las jurisdicciones, de la ley hecha pública y solemnemente con las formas que tanto conducen al acierto y que les imprimen ese carácter de consideracion y respeto que difícilmente llegan á obtener las disposiciones del poder ejecutivo. No habia sido objeto de discusion ni en la prensa ni en la tribuna, y para que todo fuera irregular y anómalo, ni se eligió siquiera la forma de un Real decreto para anunciar su aparicion: se creyó que bastaba crear esta institucion en una Real órden de 14 de junio de 1848, en que despues de algunas reprensiones á un Intendente, á un Fiscal de Audiencia y á tres Promotores fiscales, se hacia una declaracion favorable á la jurisdiccion especial de Hacienda, en último término, y como vergonzosamente, se establecía que la jurisdiccion contencioso-administrativa era estensiva á las cuestiones sobre validez ó nulidad de las ventas de bienes nacionales, á la interpretacion de sus cláusulas, á la designacion de la cosa enajenada, á la declaracion de una persona á quien se vendió, y á la ejecucion del contrato (...)”, GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, “Jurisdicción contencioso-administrativa...” op. cit. pp. 243-245.

<sup>616</sup> GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, “Jurisdicción contencioso-administrativa...”, op. cit., p. 247.

<sup>617</sup> “La jurisdiccion contencioso-administrativa ha dejado de existir. Hace ya cuatro años que habiamos anunciado su descrédito, su muerte inevitable, si no entraba dentro de sus condiciones naturales. Importacion extranjera admitida en España, no despues de solemnes debates de los Cuerpos colegisladores, sino á la sombra de las autorizaciones dadas al Gobierno, pero miradas con desconfianza entre nosotros; recibida generalmente con poco favor en la opinion pública, aceptada con visible repugnancia por muchos jurisconsultos, defendida con tibieza por algunos, y abandonada en los últimos tiempos, casi del todo, por los que se mostraron antes sus partidarios, difícilmente hubiera podido resistir al empuje de una resolucion tan radical como la del último Setiembre. (...) Si nuestra voz hubiera sido atendida, es muy probable que, reintegrada la jurisdiccion ordinaria en sus naturales atribuciones, y satisfecha la opinion pública, no se hubiera vuelto á poner en tela de juicio si debia ó no existir lo contencioso-administrativo: no se hubiera podido decir ya que esta creacion era un privilegio odiosísimo á favor de la Administracion, la cual sólo deberia ser una persona jurídica en los juicios, ni que ésta en contiendas de mio y tuyo venia á constituirse, siendo parte, en árbitro supremo de las cuestiones que ante ella misma se seguian, por más que estuviera sujeta á permitir, con formas jurídicas, un debate público en que fuesen oidos los que se sentian agraviados por sus decisiones.”, GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, “Supresion de la

En nuestra opinión, la Corporación consultiva no acabó de encajar, en ningún momento, en España. Se trataba de una Institución de origen extranjero, sin raíz alguna en nuestro territorio, que había sido establecida, a través de la delegación legislativa, por el propio Ejecutivo. Esto hizo que su existencia se vinculase al partido moderado con lo que, una vez que éste era derrocado, se procedía de forma inmediata a su disolución. Además, su implantación supuso el empobrecimiento competencial de las Diputaciones provinciales, que formaban parte de la tradición administrativa del país desde 1812, y cuyos cargos eran electos y honoríficos. Estas razones fueron más que suficientes para que fuese objeto de duras inectivas, basadas, principalmente, en que su establecimiento respondía a la voluntad del Gobierno de eliminar la facultad decisoria de la periferia y, además, de dar premios en forma de empleos a sus simpatizantes, a cambio de que estos vocales acataran las ordenes del Ejecutivo sin discusión.



---

Jurisdiccion contencioso-administrativa” en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Coleccion bibliográfica de lo Contencioso-Administrativo...*, op.cit., pp. 331-337.



## BLOQUE II. ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y COMPETENCIAS.

### I. COMPOSICIÓN.

Con carácter general, en cada capital de provincia habría un Consejo provincial compuesto del jefe político y de tres a cinco consejeros nombrados por el rey, de los cuales dos serían letrados<sup>618</sup>. Para su reemplazo, en los casos de ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones, se preveía la designación de un número igual de supernumerarios, que podrían asistir a las sesiones, pero solo tendrían voz y voto cuando supliesen a uno de los titulares. Resulta evidente la similitud existente entre lo dispuesto en esta norma y lo previsto por la regulación gala sobre los Consejos de prefectura. El artículo 2 de la ley de 28 pluvioso del año VIII disponía, igual que lo haría posteriormente la legislación española, que cada departamento tendría un Cuerpo consultivo integrado del prefecto, en calidad de presidente, y de tres o cinco miembros designados por el primer cónsul<sup>619</sup>.

Debemos señalar que la indicada estructura interna no variaba más que en sus agentes auxiliares cuando la Corporación provincial actuaba como ente consultivo o como Tribunal de lo contencioso-administrativo. Esto es, en su tarea jurisdiccional no se configuraba por personas con características o aptitudes distintas de las que gozaban los que la conformaban cuando actuaba como asesor de la autoridad superior de la provincia. Ni siquiera se prohibía, como cautela para evitar cualquier influencia gubernativa en la resolución de los conflictos, que el gobernador civil formase parte del mismo. A nuestro parecer, ésta es una de las causas que contribuyó a formar con el tiempo una opinión negativa de esta Institución, al considerarse juez y parte de sus propios procedimientos. En definitiva, la misma autoridad que había resuelto en la vía administrativa, decidía posteriormente en la contencioso-

---

<sup>618</sup> Artículo 1º de la ley de 2 de abril de 1845 “Habrà en la capital de cada Provincia un Consejo provincial compuesto del Gefe político y de tres á cinco vocales nombrados por el Rey.= Dos, al menos de los Consejeros provinciales serán letrados”. Esta composición parecía escasa a los autores de *El Herald*, quienes entendían que el número de negocios del que deberían conocer los Consejos Provinciales supondría la necesidad de mayor número de miembros. Ante esta problemática sugería como solución que, llegado el momento, se aumentase la cantidad de consejeros efectivos con el de supernumerarios: “En cuanto á la organizacion de estos consejos que establece el título 1.º, lo único que debemos observar, es que nos parece reducido el máximo señalado al número de sus individuos, atendiendo al cumulo de negocios que en algunas provincias, como Madrid, Barcelona y otras han de hallarse sujetas á su exámen. Si la esperiencia confirmase la exactitud de esta observacion, fácilmente podia remediarse aumentando el número de los consejeros efectivos con algunos de los supernumerarios.”, *El Herald*, Núm. 874, sábado 12 de abril de 1845.

<sup>619</sup> MERGEY, ANTHONY, “La mirada de la doctrina administrativa francesa sobre los Consejos de Prefectura (1800-1848)” en CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Madrid, Dykinson, S.L., 2014, pp. 203-204.

administrativa. De este modo, no era posible garantizar una mínima imparcialidad en sus decisiones, por más que la doctrina favorable a su existencia, como veremos más adelante, intentase argumentar lo contrario.

Al estudiar la estructura interna de los Consejos provinciales, debemos reseñar que presentaban una composición particular cuando conocían asuntos de quintas. Con la reforma de 1851 se exigía que, en los casos en los que se reclamase sobre la talla o la aptitud física de un mozo, se incorporasen al seno de esta Corporación dos oficiales superiores, nombrados por el capitán general del distrito, con voz y voto en las deliberaciones<sup>620</sup>. Cabe resaltar, sin embargo, que la presencia de una autoridad militar en este tipo de actos era una práctica que se venía realizando desde la instalación de éste órgano en tierras alicantinas<sup>621</sup>.

Para concluir la introducción de este apartado resulta necesario apuntar que, de todas las propuestas de reforma que hubo en España en esta materia, y a las que hemos tenido ocasión de referirnos más arriba, la única que trató de alterar la configuración que se había otorgado en 1845 a los referidos Cuerpos consultivos fue la promulgada en 1847. El resto de textos e, incluso, la ley de “gobierno y administración de las provincias” de 25 de septiembre de 1863, mantenían esta misma composición, con la excepción hecha de las figuras del presidente y el secretario que, puntualmente, se vieron alteradas con los cambios legislativos referidos. Por último, debemos señalar que la planta de los mismos se completó con la presencia del secretario, los oficiales y el resto de personal que les auxiliaría en el despacho de sus funciones.

---

<sup>620</sup> Artículo 120 del proyecto de ley de 28 de junio de 1851: “Siempre que se trate de la aptitud física de un quinto para el servicio, se asociarán al Consejo provincial dos oficiales de la clase de jefes nombrados por el Capitán general del distrito. Ambos tendrán voz y voto en las deliberaciones relativas á la aptitud mencionada, en las cuales por parte del Consejo provincial solo votarán los dos consejeros mas antiguos. Para formar acuerdo habrán de concurrir los cuatro vocales referidos y resultar en su votacion mayoría absoluta; en caso de empate lo decidirá precisamente el Gobernador de la provincia.= Lo dispuesto en este artículo se limita únicamente a las decisiones relativas á la talla y aptitud física de los quintos, sin que tenga aplicaciones á las demas reclamaciones que puedan intentarse ante los Consejos provinciales que se decidirán por estos en la forma ordinaria”.

<sup>621</sup> En concreto, así encabezaban las actas sobre los actos públicos de quinta: “Principio á las diez de la mañana, con asistencia del Sr. Comandante de la Caja D. Bernardo Salafranca Segundo Comandante de Infantería= La Comisión de recepción de quintos nombrada con arreglo al artículo tercero de la Real orden de veinte y uno de Octubre último por el Sr. Gefe político, compuesta de los Consejeros supernumerarios D. Juan Rico y Amat y D. Juan Vignau, dio cuenta de los entregados en este día y de las exenciones propuestas que fueron resueltas en la forma siguiente...”, ADPA, Legajo GE-17357/2, s/f.

## A. EL PRESIDENTE.

### 1. Configuración jurídica.

#### a. Nombramiento y requisitos.

La ley de 2 de abril de 1845 sentenciaba que el presidente del Consejo provincial, que gozaba de voto cualificado para los casos de empate<sup>622</sup>, era el jefe político<sup>623</sup>. No podía ser de otro modo, como señalaba *El Castellano*, ya que así estaba regulado en Francia y, de esta manera, se garantizaba la centralización de la Administración, posibilitándose la unidad, el concierto y el acierto<sup>624</sup>.

Los proyectos que se sucedieron a lo largo de estos años no variaron este precepto más que en lo referente a la denominación del delegado del Gobierno en la provincia<sup>625</sup>. Sin embargo, conviene realizar una precisión con respecto al decreto promulgado en 1847. En este caso se fijaba que la presidencia del Cuerpo consultivo debía ejercerla el gobernador civil, si bien, concretaba su articulado, el cargo lo ocuparía el secretario de la jefatura política en aquellos territorios en cuya capital coincidiesen el Consejo provincial y el Consejo de Gobierno general<sup>626</sup>.

Excede el objeto de este trabajo el estudio particular de la figura del jefe político. No obstante, interesa señalar, aunque sea someramente, sus rasgos más característicos para

---

<sup>622</sup> Artículo 14 de la ley de 2 de abril de 1845: “Para que se pueda tomar acuerdo en lo no contencioso, deberá estar presente la mayoría de los vocales, contando el gefe político cuando asista, y haber por lo menos un letrado.= En caso de empate, el voto del Presidente será decisivo”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 3860, miércoles, 9 de abril de 1845.

<sup>623</sup> Artículo 2 de la ley de 2 de abril de 1845: “El gefe político es el presidente del consejo provincia. Habrá además un vicepresidente nombrado por el Gobierno entre los vocales del consejo”. *Gaceta de Madrid*, Núm. 3860, miércoles, 9 de abril de 1845.

<sup>624</sup> “El gefe político preside los consejos de provincia. Asi sucede en Francia y es preciso que sea para mejor unidad y concierto. Resulta pues que la administracion estará tan centralizada como es menester para que exista unidad y acierto. Los ayuntamientos y las diputaciones provinciales no tendran intervencion en la administracion central; pero en cambio los consejos administrativos no se ocuparán de negocios puramente locales y las diputaciones de provincia entenderán de los asuntos sobre quintas, presupuestos de los pueblos y formacion de listas para electores y jurados y otros que pudieran ser de dudosa competencia”, *El Castellano, periódico de política, administración y comercio*, Núm. 2701, miércoles, 9 de abril de 1845.

<sup>625</sup> El decreto de 29 de septiembre de 1847, dando nueva organizacion á los Consejos administrativos y de provincia, establecía en su artículo 2 que “El gobernador civil es el presidente del Consejo provincial (...)”. En términos semejantes lo hacía el mismo precepto del “Proyecto de ley de organizacion y atribuciones de los Consejos provinciales” de 1851 y el 4º del “Proyecto de ley de organizacion y atribuciones de los Consejos provinciales” de 1858, que además, incluiría la siguiente previsión: “A falta de presidente y vicepresidente, hará sus veces el consejero más antiguo por el orden de sus nombramientos; y si fuesen de una misma fecha, el de más edad”.

<sup>626</sup> Artículo 7 del decreto de 29 de septiembre de 1847: “El secretario del gobierno civil de una provincia en cuya capital haya establecido Consejo de gobierno general, será el presidente del provincial.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4764, jueves, 30 de septiembre de 1847.

comprender su papel al frente del ente consultivo. El puesto de delegado del poder central estaba regulado en la “Ley para el Gobierno de las Provincias” de 2 de abril de 1845. De acuerdo con esta norma en cada una de las provincias debía haber una autoridad superior bajo la dependencia inmediata del Ministerio de la Gobernación de la Península<sup>627</sup>. No se exigía ningún requisito ni aptitud especial para el acceso al cargo, quedando su designación al arbitrio del Poder Ejecutivo. Este sistema de elección era ratificado por el decreto de 14 de enero de 1857, según el cual el nombramiento de los gobernadores era libre, pudiendo recaer, incluso, en personas que no perteneciesen a la carrera administrativa. La única condición que se imponía era que el candidato hubiese cumplido la edad de 30 años<sup>628</sup>.

Para Colmeiro este vacío legal respondía a la necesidad de que los responsables del Ejecutivo tuvieran plena libertad para la designación de sus mandatarios<sup>629</sup>. Sin embargo,

---

<sup>627</sup> Artículo 1 de la ley de 2 de abril de 1845 para el Gobierno de las provincias: “Para el gobierno de las provincias de la monarquía habrá en cada una de ellas una autoridad superior nombrada por el Rey, bajo la dependencia inmediata del ministerio de la Gobernacion de la Península: esta autoridad conservará por ahora el título de gefe político.= Art. 2.º Los gefes políticos serán nombrados por Reales decretos refrendados por el Ministro de la Gobernacion de la Península: para su separacion se guardará la misma formalidad”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 3860, miércoles, 9 de abril de 1845.

<sup>628</sup> Artículo 5º del decreto de 14 de enero de 1857: “La eleccion de los Gobernadores será libre, pudiendo recaer el nombramiento en la persona que el Gobierno tenga por conveniente proponerme, aunque no pertenezca á la carrera administrativa, con tal de que haya cumplido la edad de 30 años.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 1473, jueves, 15 de enero de 1857.

<sup>629</sup> Entre otros era también de esta opinión Posada Herrera, pues defendía que dada la dificultad de encontrar a personas entendidas en administración, y siendo estos puestos limitados en número, debía darse plena libertad al Ministro de la Gobernación para que examinase, como lo hacía, profundamente a cada uno de los aspirantes al cargo, sin someter o limitar su elección por determinados criterios que, si bien funcionarían correctamente en otros destinos subalternos, en este caso serían sumamente perjudiciales. En concreto, el tenor literal de sus palabras es el siguiente: “(...) señores, yo creo que esta disposicion es muy prudente y que no debe variarse de ningun modo. Cuando los funcionarios públicos son de tanta importancia es dificil escogerlos y no se encuentran á cada paso; el gobierno necesita enterarse muy por menor de las cualidades del individuo que va á nombrar; y no puede acomodarse á circunstancias generales que concurren y pueden concurrir en muchas personas, sin que reunan al mismo tiempo las que son necesarias para ejercer las funciones de una autoridad política. Este exámen detenido que debe hacer el ministro ó el Consejo de Ministros en su caso, si algun día llegan á triunfar los principios que he enunciado, de las cualidades necesarias para ser gefe político, deben de relevarle de toda prueba. Solo en aquellos destinos subalternos, por decirlo así, en que el ministro no puede fijar la atencion, ni pararse á examinar las cualidades personales del individuo, es necesario que haya ciertas reglas que le sirvan de guia, y por las cuales pueda proceder en todos los casos que ocurran. No es posible que un ministro de la Gobernacion pueda enterarse por sí mismo de las cualidades que hayan de tener los 400 ó 1000 empleados que hay en los gobiernos políticos de España; pero es posible que un ministro pueda enterarse de las cualidades de 40 ó 50 personas que hayan de estar al frente de la administracion en las provincias. Por lo mismo que estas personas son dificiles de encontrar, y que no se reunen con facilidad en una sola, la suma de conocimientos, el patriotismo, la moralidad, la opinion, que muchas veces hasta esto es necesario para poder desempeñar las gefaturas políticas, puede hacer este exámen por sí un ministro sin gran trabajo. La dificultad misma de encontrar estas personas, hace necesario que los ministros examinen con detencion las cualidades del elegido, y este exámen, que tengan libertad de escoger entre el número mayor de las que puede haber en el país (...) los ministros deben obrar con entera libertad al escoger estos primeros agentes de la administracion, buscándolos entre las primeras capacidades que descuellan en el pais, cualesquiera que sean sus cualidades, sin atender á si tienen ó no circunstancias accesorias, muy necesarias para empleados subalternos, pero que seria muy perjudicial establecer como regla infalible en los nombramientos de los primeros agentes de la administracion.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de administración...*, op. cit., pp. 213-214.

entendía que este argumento no era del todo sólido, pues podrían haberse exigido por la ley unas mínimas condiciones de edad y garantías de capacidad que, sin poner en peligro la discrecionalidad en la selección de los delegados del Gobierno, eliminasen los nombramientos caprichosos<sup>630</sup>. En 1865 este mismo autor volvía a insistir en la cuestión, señalando que, en concreto, sería conveniente para acceder a este destino el haber alcanzado los 25 años, momento en que se obtenía la mayoría de edad en lo civil y lo político, y, por tanto, la capacidad de obrar<sup>631</sup>.

Tampoco decía nada la normativa sobre la duración del cargo. Esta laguna conllevaba en la práctica, como señala Pérez Juan, que se tratase de un puesto sumamente frágil, sometido a una gran volatilidad y alternancia<sup>632</sup>. No sería este un problema de fácil solución. El mismo Posada Herrera admitía en sus trabajos científicos que dicha inestabilidad producía perjuicios en las provincias al impedir que se llevasen a cabo mejoras de especial importancia<sup>633</sup>.

En 1849 se produciría un importante cambio en la configuración de este cargo. El 28 de diciembre se promulgaría un decreto que suprimía los destinos de jefes políticos e intendentes y los unía en una sola figura, la de los gobernadores civiles<sup>634</sup>. A partir de este momento, la

---

<sup>630</sup> “No exigen las leyes y reglamentos cualidad alguna en las personas para ser gefes políticos, de suerte que el gobierno goza de una libertad omnímota en cuanto á su nombramiento. Este silencio estudiado fúndase en que, siendo la eleccion difícil y gravísima la responsabilidad, importa dejar al ministro grande amplitud para que escoja su mandatario. Sin embargo, bien pudiera la ley exigir condiciones de edad y garantías de capacidad sin quebrantar aquel principio; porque sin dictar reglas inflexibles en asuntos tan variables equivaldría á poner al ministro en la alternativa de administrar mal obedeciendo la ley, ó gobernar bien violándola, abandonar el nombramiento de unas autoridades tan influyentes en la quietud y prosperidad de los pueblos al favor de los amigos, á las intrigas de la corte ó al capricho ministerial, es un error gravísimo, causa próxima de muchos vicios de nuestra administracion.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, 1850, op.cit., p. 126.

<sup>631</sup> “(...) Hoy no se requiere ninguna condicion para ser nombrado un sujeto gobernador de provincia, puesto que la ley declara terminantemente que en la provision de estos cargos goce de entera libertad el Gobierno; pero todavía nos parece necesaria la edad de 25 años, ya porque en este período de la vida empieza la mayoría legal en lo civil y político, ya porque quien no es hábil para administrar sus bienes, menos puede serlo para regir una provincia, y en fin porque seria extraño y aun contradictorio provocar competencias á la autoridad judicial, ó defender los derechos del estado ante los tribunales una persona que no puede presentarse en juicio en causa propia sin curador *ad litem*.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, 1865, op.cit., p. 124.

<sup>632</sup> PEREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, *Centralismo y descentralización...*, op. cit., pp. 213-214.

<sup>633</sup> “(...) Las mejoras administrativas exigen tiempo y no solo tiempo, sino tambien, si es posible, que sea una misma la persona que las dirija. La variacion continúa de gefes políticos, que estamos viendo desde 1833 acá, hace imposible que estas autoridades puedan hacer ninguna mejora positiva ó á lo menos ninguna de esas mejoras que duran siempre y eternizan la memoria asi del hombre que las promueve en la provincia, como del gobierno que las fomenta y autoriza. Podrá un gefe político establecer una mejora cualquiera dentro de su provincia respectiva, pero cesará inmediatamente que salga esta autoridad; el que venga despues tal vez no tendrá las mismas inclinaciones, tal vez las tendrá opuestas y los pueblos esperimentarán el flujo y reflujo de la autoridad y de sus disposiciones, sin sentir jamás el beneficio que debia producir su permanencia.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de administración...*, op. cit., pp. 212.

<sup>634</sup> Artículo 1 del decreto de 28 de diciembre de 1849: “En sustitucion de los Gefes políticos é Intendentes, se crea una sola autoridad civil superior en cada provincia con la denominacion de Gobernadores de provincia.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5631, domingo, 30 de diciembre de 1849.

máxima autoridad de la provincia reuniría en su seno atribuciones políticas, administrativas y económicas<sup>635</sup>. Esta medida obedecía a la necesidad de evitar los continuos conflictos que se producían entre éstos responsables públicos, iguales en categoría y con un constante “enlace y contacto”<sup>636</sup>.

Se trataba de una propuesta demandada desde hacía tiempo por la doctrina. En concreto, José de Posada Herrera, en su conocida obra *Lecciones de Administración pública*, defendía la facilidad con que se podrían suprimir los intendentes, uniendo sus escasas atribuciones a las de los jefes políticos<sup>637</sup>. Manuel Colmeiro, por su parte, calificaba esta reforma como beneficiosa pues, no solo la consideraba acorde con los principios de la organización administrativa, sino que, entendía, respondía a razones de economía y enaltecimiento de la autoridad civil. En su opinión, además, el hecho de que los gobernadores asumieran las facultades de una y otra figura, justificaba que su designación correspondiese al Consejo de ministros<sup>638</sup>. Al respecto decía este ilustre administrativista:

---

<sup>635</sup> Artículo 5: “Las atribuciones de los Gobernadores, en la parte política y administrativa, serán las mismas que han tenido los Gefes políticos.= En la parte económica tendrán tambien por punto general las que han ejercido los Intendentes, con las modificaciones que se determinan en el Real decreto que con esta misma fecha tengo á bien expedir por el Ministerio de Hacienda.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5631, domingo, 30 de diciembre de 1849.

<sup>636</sup> “(...) Cuando dos autoridades iguales en categoría dividen entre sí atribuciones, que lejos de excluirse mutuamente tienen íntimo enlace y contacto, no pueden evitar conflictos, por grande que sea su celo y su abnegacion, ni les es dado proceder en sus disposiciones con aquella absoluta conformidad de miras, sin la cual la unidad administrativa se quebranta, ya que no desaparezca del todo.= La ley de 2 de Abril de 1845, en vez de ser un obstáculo para la supresion de los Gefes políticos y de los Intendentes, y para dar á los funcionarios que les reemplacen la denominacion mas adecuada al mayor ensanche de sus atribuciones, es por el contrario el fundamento de tan importante reforma. Al crear dicha ley en cada provincia una autoridad superior, la hizo dependiente de todos los Ministerios, si bien inmediatamente del de la Gobernacion del Reino, y le conservó, tan solo provisionalmente y con el carácter de interinidad, el título de Gefe político con que antes se denominaban.”, Exposición de motivos del decreto de 28 de diciembre de 1849.

<sup>637</sup> En concreto declaraba en 1843: “Entre nosotros existen hoy en las provincias dos autoridades que son los intendentes y los gefes políticos, ¿cuál de ellas deberá cesar? Hé aquí una cuestion debatida en la imprenta y en la tribuna, y cuya discusion hasta ahora no ha tenido otro resultado, que el de convencer á los hombres pensadores de la conveniencia de reunir estas dos autoridades. Algunos no teniendo idea de las atribuciones de los gefes políticos, otros apasionados á todo lo viejo y enemigos de toda institucion nueva, otros, en fin, no mirando en este debate la cuestion grande importante de gobierno, sino la pequeña é insignificante de la economía, creen mas conveniente la supresion de los gefes políticos y la union de sus atribuciones á las que ejercen los intendentes. Pero ¿puede suprimirse la representacion única perfecta que tiene el gobierno en las provincias? ¿Pueden mirarse como accesorias, como de poca importancia, las atribuciones que ejercen los gefes políticos? Absurdo sería el pensarlo. Las atribuciones de los intendentes, pocas en número y de menos valor, pueden agregarse fácilmente á las que ejercen los gefes políticos, especialmente si se considera el modo particular con que se resuelven todos los negocios (...) La reunion, pues, de los intendentes y jefes políticos, deberá hacerse suprimiendo los intendentes, porque sus atribuciones son de menos valía que las de los gefes políticos. La reunion de estas dos autoridades, produciria ventajas para el gobierno, que en vez de entenderse con muchos agentes, tendria que hacerlo con uno solo; y en fin, las produciria para los pueblos, que no se verían mandados por dos autoridades, cuyas órdenes están muchas veces en contradiccion y que no pueden obedecer.”, POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de administración...*, op. cit., pp. 208-209.

<sup>638</sup> “La agregacion de las facultades de los intendentes á los gobiernos políticos es necesaria, porque así lo exigen los principios de la organizacion administrativa, porque así lo reclaman al mismo tiempo razones de economía, y por deferir á graves consideraciones de orden público interesado en enaltecer la autoridad civil,

“(…) Un Gobierno *único* exige la presencia de una autoridad superior tambien *única* en cada provincia, un agente *único* de la administracion; y en suma, si hay *un solo* Rey no puede haber sino *un solo* delegado del poder real en cada unidad administrativa. Despues de la reunion de estas autoridades los gobernadores de provincia son la personificacion viva del Gobierno, los intérpretes de su pensamiento, los agentes de su voluntad, sin los celos, rivalidades y competencias que antes turbaban el órden y concierto de la administracion y enflaquecian el poder encargado de ejecutar las leyes de interés comun.”<sup>639</sup>.

Es necesario resaltar que esta reforma ya se había intentado ejecutar en 1847. Patricio de la Escosura elaboró un conjunto de reglamentos con los que pretendía acometer importantes cambios en la Administración. Con la finalidad de dar unidad a los diversos agentes y funcionarios, se quiso refundir en una sola figura los empleados que ejercían funciones de una misma naturaleza u orden, evitándose de este modo conflictos innecesarios y dando carácter unitario a la acción gubernativa. Al respecto se prevenía, entonces, la fusión de los cargos de intendencias y jefaturas políticas<sup>640</sup>. No obstante, el propio Ministerio decidió aplazar la puesta en marcha de esta medida porque se estaba planteando un sistema nuevo de contribuciones y un plan de organización del ramo de la Hacienda pública<sup>641</sup>.

---

tanto que no la deslumbre ni humille la preponderancia militar. Despues de esta reunion de facultades, los gefes políticos serían la personificacion viva del gobierno y los agentes superiores de la administracion central, por cuyo motivo deberian ser nombrados por el Consejo de ministros y obedecer y cumplir las órdenes de todos los ministerios, bien les fuesen comunicadas directamente, ó bien trasmitidas por el conducto de la Gobernacion, como encargada esta secretaría de disponer y verificar todos los actos administrativos.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*”, Tomo I, 1850, op.cit., p. 127. En el mismo sentido, PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, “*Centralismo y descentralización...*”, op. cit., p. 221.

<sup>639</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, 1865, op.cit., p. 125.

<sup>640</sup> “El pensamiento dominante en su trabajo ha sido el de dar unidad á los diversos agentes y funcionarios de la pública administracion, reduciéndolos todos ellos á una escala fija y permanente, en la cual se refundan los diferentes empleados que, ejerciendo funciones de un mismo órden y naturaleza, tienen hoy sin embargo cargos determinados ó independientes. La teoría de los agentes especiales en diversos ramos ofrece, al lado de conocidas ventajas en algunos casos, el grave inconveniente de enervar la accion única y directiva de los negocios, privándola de homogeneidad y armonía. Y es mas conforme á las buenas máximas de gobierno que se refundan en unas mismas manos las funciones que no sean incompatibles ó que obren bajo la dependencia y subordinacion de las autoridades á quienes se atribuye el ejercicio del poder administrativo, cualquiera que sea el lugar que en la escala ocupen. (...) Una idea conjunta á la formacion de esta escala es la de que, bien en el acto, bien sucesivamente, se reunan en un solo funcionario los destinos de intendentes y gefes de provincia; (...) La reunión de las intendencias y gobiernos generales y de provincia en una sola autoridad, y con la denominación que ha parecido mas lógica, es una reforma hace tiempo reclamada por el buen sentido, el órden y la economía de la administracion, sobre la que se han hecho declaraciones terminantes y un ensayo muy ventajoso en algunas provincias de España. (...)”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4764, jueves, 30 de septiembre de 1847.

<sup>641</sup> “(...) Consideraciones de prudencia y prevision aconsejan que se aplace para tiempo mas oportuno la ejecucion de tan grave medida. La circunstancia de estarse planteando un sistema nuevo de contribuciones y un plan tambien reciente de organizacion del ramo de Hacienda son causas bastante poderosas para que la reforma no deba ser instantánea, y para que se vaya fiando su ejecucion al celo y prudencia de los ministros encargados de ambos departamentos, el de Hacienda y el de Gobernacion, á fin de que se logre el objeto sin menoscabo de las graves obligaciones que estan á cargo del Tesoro público.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4764, jueves, 30 de septiembre de 1847.

b. El presidente consejero.

Con la ley de 1863 se modificaría la configuración de la presidencia de los Consejos provinciales. A partir de esta fecha la ocupará un consejero nombrado por el Gobierno, reservándose al gobernador la facultad de asumirla cuando lo estimase conveniente. En los casos en los que ésta quedase vacante, desempeñaría sus funciones el vocal más antiguo, teniendo en cuenta el orden de los nombramientos y, si no fuera posible determinarlo por ser todos de la misma fecha, el de mayor edad<sup>642</sup>. Con la nueva normativa el presidente mantenía el voto de calidad en caso de empate en la toma de decisiones<sup>643</sup>.

Interesa señalar que este cambio se introdujo durante los debates parlamentarios que dieron lugar a esta nueva regulación<sup>644</sup>. Con esta medida se buscaba garantizar la libertad de acción de los Tribunales contencioso-administrativos<sup>645</sup>.

Al presidente le correspondía el gobierno interior del órgano consultivo, debiendo hacer guardar el orden debido y cuidando de que todos sus miembros llenasen cumplidamente sus deberes. Tenía, además, que rubricar el libro de actas en el que se hiciesen constar los nombres de los consejeros asistentes; llevar la palabra en las sesiones, sin que nadie pudiese usarla sin su permiso, y publicar, cuando actuase como órgano jurisdiccional, las sentencias definitivas<sup>646</sup>. Igualmente, recibía y remitía la correspondencia, autorizaba los despachos, y decretaba todas las providencias interinas que, por su urgencia, debían resolverse sin demora.

---

<sup>642</sup> Artículo 66: “Un Consejero nombrado por el Gobierno ejercerá las funciones de Presidente. El Gobernador de la provincia presidirá sin embargo el Consejo siempre que lo tenga por conveniente.= A falta de Presidente, desempeñará sus funciones el Consejero más antiguo por el orden de nombramientos; y si estos fuesen de la misma fecha, el de mas edad.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>643</sup> Artículo 89: “Para que los Consejos puedan tomar acuerdo en lo consultivo y en los negocios cuya decision les corresponde, estarán presentes tres Consejeros, entre ellos por lo ménos uno Letrado. En caso de empate, el voto del Presidente sera decisivo.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>644</sup> La redacción original que el Gobierno había dado al precepto relativo a la presidencia del Consejo provincial, con el número 62, era la siguiente: “El gobernador de la provincia es el presidente del consejo provincial. Habrá además un vicepresidente nombrado por el Gobierno entre los vocales del consejo.= A falta de presidente y vicepresidente, desempeñará sus funciones el consejero mas antiguo por el orden de nombramientos; y si estos fuesen de la misma fecha, el de mas edad.”, DSCD, apéndice 4º al núm. 32, viernes, 2 de noviembre de 1860.

<sup>645</sup> En estos términos se expresaba Aguirre de Tejada durante la tramitación parlamentaria de la ley provincial de 1863. Decía: “Yo llamaré la atencion del Congreso acerca de la reforma establecida en la importante ley de consejos provinciales, (...), eliminando de la presidencia ordinaria del consejo provincial al gobernador, con el objeto de que en los asuntos contenciosos haya libertad de accion, haya ampliacion de censura que se creyó que no podía tener lugar presidiendo el consejo el gobernador de la provincia.”, DSCD, martes, 5 de febrero de 1861, Núm. 88, p. 1442.

<sup>646</sup> Artículos 18 y 20 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

En este último caso estaba obligado a comunicarlo al pleno de la Institución colegiada a la mayor brevedad posible<sup>647</sup>.

No eran sus únicas atribuciones en relación con la Corporación. Como jefe de la Administración provincial nombraba a su secretario y a los ujieres; designaba al vicepresidente interino e, igualmente, a los supernumerarios que debían entrar en ejercicio. Además, autorizaba todas memorias presentadas relativas a los negocios en que fuese parte el interés público. Decidía, asimismo, sobre las peticiones y demandas que debían enviarse al Consejo por tratarse de cuestiones de su competencia. Por último, le correspondía nombrar a un defensor de los derechos de la Administración o autorizar para ello a las Corporaciones o funcionarios administrativos sobre cuyos actos versase la controversia<sup>648</sup>.

## 2. Los presidentes del Consejo provincial de Alicante.

Desde la instalación del Consejo alicantino, en 1845, hasta su desaparición, en 1868, con la excepción hecha del Bienio Progresista, ocuparon la jefatura del gobierno civil de la provincia más de una veintena de personas<sup>649</sup>. Se trataba de un cargo muy inestable en el que difícilmente se superaba el año de antigüedad<sup>650</sup>. Sus hojas de servicio muestran que antes de asumir el gobierno en la provincia alicantina la mayoría ya gozaba de una consolidada carrera judicial<sup>651</sup> o administrativa<sup>652</sup>. Su presencia en las reuniones celebradas por el Cuerpo

---

<sup>647</sup> Artículo 19 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>648</sup> Artículos 4, 5, 10, 22, 17, 37 y 44 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>649</sup> Durante el periodo de 1845 a 1854 ejercieron este destino José Rafael Guerra, Ramón de Campoamor, Joaquín del Rey, Miguel Tenorio, José María Montalvo, Manuel Cano Manrique y Antonio Alegre Dolz. Tras el bienio progresista fueron designados Francisco de Paula Nicolau, Francisco Hormaeche, Juan Bautista Bassecourt, José María Palarea, Celestino Más y Abad, Francisco Sepúlveda y Ramos, Felix Fanto Oliván, Joaquín de Orduña, Francisco Rubio, Enrique Cisneros, José Francés de Alaiza, Juan José Balsalobre, Ignacio Estalella, Joaquín Gisbert, Saturnino Palacios, Perfecto Manuel Olalde y Luciano Marín. Un completo listado de todos sujetos que vinieron a desempeñar el cargo de suprema autoridad de la provincia de Alicante desde 1812 hasta 1874 lo encontramos en PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, *La Diputación Provincial de Alicante (1812-1874)*, Tesis Doctoral dirigida por Ricardo Gómez Rivero, op.cit., pp. 639-655.

<sup>650</sup> Las excepciones vienen constituidas por José Rafael Guerra, que sumó un total de tres años en el cargo de jefe político de la provincia de Alicante; Ramón de Campoamor y Celestino Más y Abad, que permanecieron en el mismo alrededor de dos años y dos meses; y Francisco Sepúlveda y Ramos, que desempeñó el gobierno político durante un año y ocho meses. Especialmente cortos fueron los mandatos de Francisco de Paula Nicolau, de 4 días, o de Francisco Hormaeche, de una semana.

<sup>651</sup> Es el caso, por ejemplo, de José Rafael Guerra. Como abogado en ejercicio, fue nombrado fiscal de San Ildefonso en 18 de agosto de 1830 y sirvió un año más tarde como alcalde Mayor de Cuevas de Vera. En 1836 tomó posesión del Juzgado de 1ª Instancia de Callosa de Segura. Dos años más tarde sería nombrado secretario del Gobierno político de Huelva, ascendiendo a jefe político de la misma provincia en 1840. En 3 de febrero de 1844 fue destinado a Alicante por hallarse el cargo vacante al hallarse su titular en manos de los sublevados, AHN, FC\_Mº HAC, 2648, Exp. 1194.

<sup>652</sup> En concreto citamos a Joaquín del Rey. Comenzó sus servicios en 1834 como escribiente 3º de la Sección de Policía del Gobierno civil de la provincia de Valencia, siendo promovido a oficial tercero de la dicha Sección un año más tarde, y a oficial segundo de la secretaría de la subdelegación especial de policía en 1836.

consultivo sería escasa. Salvo José Rafael Guerra, quien la presidencia, asistiendo a un total de 153 sesiones durante el periodo de su mandato, el resto delegaron esta responsabilidad en su vicepresidente<sup>653</sup>.

Esta situación se agudizó con la citada ley de gobierno y administración de las provincias de 1863, en la que, como ya se ha dicho, las figuras de gobernador y presidente del Consejo provincial eran desempeñadas por personas distintas<sup>654</sup>. Al tenor de esta normativa ocuparon el primer asiento del Consejo provincial alicantino los consejeros Joaquín de Orduña<sup>655</sup>, Felipe Gil y Sánchez<sup>656</sup>, Ignacio Estalella<sup>657</sup> y Joaquín Gisbert, quien ejerció este destino

---

Posteriormente sería trasladado a Cádiz y a Sevilla, donde, en un primer momento, fue ascendido a oficial 1º del Gobierno político y, posteriormente, a secretario. En mayo de 1848 fue designado jefe político de Pontevedra y posteriormente destinado a distintos lugares como Ciudad Real, Navarra, Alicante, Granada. Concluiría su carrera administrativa en Valencia donde permanecería hasta que, en marzo de 1855, fue declarado cesante, AHN, FC\_Mº HACIENDA, Legajo 2740, Expediente 818. También es de destacar la carrera administrativa de José María Palarea. Comenzó en 1844 con el cargo de oficial 1º del Gobierno provincial en Alicante. Tres años más tarde pasó a auxiliar cuarto de la sección de presupuestos del Ministerio de la Gobernación. En 31 de diciembre del mismo año fue promovido a jefe civil del Distrito de Manresa, ocupando, más tarde, ese mismo cargo en Andújar y Almería. También desempeñó el destino de alcalde corregidor desde septiembre de 1849 hasta la supresión de esta figura en mayo de 1850. Ese mismo agosto fue destinado, como secretario en Comisión, a la Coruña, y en 1851, adquiriría dicho cargo en propiedad, ocupándolo también en Cádiz, Zaragoza y Pontevedra. Tiempo después sería designado gobernador de la provincia de Navarra, y, en diciembre de 1856, como ya se ha dicho, trasladado a Alicante, donde estaría hasta el 14 de abril de 1858, cuando fue destinado a Santander, Archivo General de la Administración (en adelante, A.G.A), Legajo 20966, Expediente Núm. 532. Igualmente, Francisco Sepúlveda y Ramos, gozaba de un gran conocimiento en administración provincial. Oficial 2º, en un primer momento y, posteriormente 1º de la Dirección y Administración de los Canales de Aragón desde 1843 hasta 1854, fue promovido a secretario de Gobierno civil en Zaragoza hasta agosto de 1855 en que tomó posesión del cargo de gobernador civil, destino que ejercería, antes de pasar por Alicante, en Teruel, Córzoba y Zamora, A.G.A, Legajo Núm. 21083, Exp. 1589

<sup>653</sup> La misma circunstancia se dió, de acuerdo con Emilio de Benito Fraile, en el Consejo provincial de Madrid, DE BENITO FRAILE, EMILIO, “El consejo provincial de Madrid...”, op. cit., p. 112.

<sup>654</sup> Artículo 66: “Un Consejero nombrado por el Gobierno ejercerá las funciones de Presidente. El Gobernador de la provincia presidirá sin embargo el Consejo siempre que lo tenga por conveniente.= A falta de Presidente, desempeñará sus funciones el Consejero más antiguo por el orden de nombramientos; y si estos fuesen de la misma fecha, el de mas edad.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>655</sup> Comenzó a ejercer este cargo, tal y como se desprende del acta de 22 de marzo de 1864, desde su nombramiento el 18 del mismo mes hasta octubre de ese año. ADPA, Legajo GE-24609/2, Actas de 1864, sesión del 24 de marzo.

<sup>656</sup> Fue nombrado presidente interino el 15 de abril de 1865: “Abierta á las once de la mañana con asistencia de los Señores del margen, ocupó la presidencia el S<sup>r</sup>. D<sup>n</sup>. Felipe Gil, por ser el vocal de mas edad, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 66 de la ley para el Gobierno y administracion de las provincias (...)”, ADPA, Legajo GE- 26410/1, Actas de 1865, sesión del 14 de septiembre. Posteriormente, le sería otorgada la propiedad de este destino por orden de 26 de abril: “El Consejo acordó quedar enterado de una orden comunicada por el Sr. Gobernador con fecha 26 del mes próximo pasado, por la cual se nombra presidente de esta corporación al Vocal de la misma D. Felipe Gil y Sanchez.”, ADPA, Legajo GE-24610/1, Actas de 1865, sesión del 2 de mayo.

<sup>657</sup> “El Consejo acordó quedar enterado de una orden comunicada por el Sor Gobernador con fecha diez del actual, por la cual se nombra Presidente de esta Corporación al vocal de la misma Don Ignacio Estalella.”, ADPA, Legajo GE-24611/1, Actas de 1866, sesión del 16 de mayo. Renuncia al cargo el 24 de julio del mismo año: “Tambien quedó enterado el Consejo de dos órdenes fecha trece del actual por las que se admiten á Don Ignacio Estalella y á D. Francisco Maestre las renunciaciones que de sus respectivos cargos de Presidente y vocales de número de este Consejo han hecho, y en virtud de cuyas Reales disposiciones han cesado en 24 de los corrientes.”, ADPA, Legajo GE-24611/1, Actas de 1866, sesión del 26 de julio.

hasta la supresión de la Institución<sup>658</sup>. Aunque la legislación permitía al gobernador civil ocupar la presidencia del Cuerpo consultivo cuando lo considerase oportuno, pocos se sirvieron de esta facultad. En concreto, desde septiembre de 1863 a 1868, de los trece gobernadores que tuvo la provincia de Alicante en este periodo, solo cinco de ellos acudieron a alguna de las reuniones de la Corporación<sup>659</sup>. Hemos podido constatar que la gran mayoría de los plenos a los que concurrieron físicamente los delegados del Poder central en la provincia se destinaron al juramento de los nuevos consejeros o a resolver los asuntos de mayor importancia para la provincia como los relativos a elecciones, quintas, conflictos de competencia, autorizaciones para litigar o para procesar, o aprobación de presupuestos y cuentas municipales.

En estos casos, tal y como prescribía la ley de 25 de septiembre de 1863, el consejero presidente cedía el puesto a la máxima autoridad de la provincia. Además, llama la atención el hecho de que las pocas veces en que el gobernador acudía al pleno, no solía esperar a que terminase la sesión para abandonar la sala. En la práctica era habitual que acudiese al seno del Consejo provincial en el que se trataba algún punto de especial relevancia, como se ha dicho, retirándose una vez concluido este acto y ocupando la presidencia el consejero presidente<sup>660</sup>.

---

<sup>658</sup> “El Exmo Sr. Ministro de la Gobernacion en 21 del mes ultº. me dice lo siguiente:= *La Reina (q.D.g) ha tenido á bien nombrar Presidente del Consejo de esa provincia á D. Joaquin Gisbert Vocal de número del mismo. De Real orden lo digo á V.S. para su inteligencia y efectos correspondientes.*= Lo que traslado á V para iguales fines. = Alicante 3 de enero de 1867. = Juan J. Bahalobre.”, ADPA, Legajo GE- 44278/1. La noticia se recibió el mismo día por el seno del Consejo: “(...) se dio lectura á una Real orden fecha 21 de Diciembre último por la que se nombra Presidente del Consejo de esta Provincia á Don Joaquin Gisbert, vocal de número del mismo, la corporacion oyó dicha lectura con la mayor satisfaccion y acordó quedar enterado.”, ADPA, Legajo GE-24612/1, Actas de 1867, sesión del 3 de enero.

<sup>659</sup> Enrique de Cisneros, a 8, José Francés de Alaiza, a 41, Joaquín de Orduña, en 11, y Perfecto Manuel Olalde, a 2.

<sup>660</sup> Así lo demuestra, a modo de ejemplo, el acta de la sesión del día 20 de marzo de 1864: “Abierta la sesión á las once de este día con asistencia de los Señores que al margen se espresan, fue leida y aprobada el acta anterior.= Juramento de Consejeros = Se dio cuenta de las Reales órdenes trasladadas á este Consejo con fecha del dia anterior, por las que se declaraba cesantes á Dn. José M.ª Puig, en el cargo de vocal de número de este Consejo y á Dn. José Bevia en el de vocal supernumerario del mismo, y acto continuo se leyeron las dos Reales órdenes, por las que se nombraban vocales del mismo á Dn. Joaquin de Orduña y á Dn. Primitivo Serriñá; y asistiendo también el Sr Gobernador juraron en el acto tomándo posesión, según las formalidades prevenidas, haciéndolo también el supernumerario Dn. Tomas Soler nombrado anteriormente. En seguida se retiró el Sr. Gobernador ocupandose los demas Señores en los negocios pendientes.”, ADPA, Legajo GE-24609/2, Actas de 1864, sesion del 20 de marzo.

## B. EL VICEPRESIDENTE.

### 1. Elección y naturaleza jurídica.

Nos encontramos ante uno de los cargos más relevantes del Consejo provincial. Su nombramiento se realizaba por el Gobierno entre los consejeros<sup>661</sup> y eran los encargados de sustituir al jefe político cuando este se encontraba ausente o incapacitado<sup>662</sup>.

El primer vicepresidente de la Corporación alicantina fue Andrés Rebagliato. Resulta interesante para nuestra investigación conocer cómo se tramitó el expediente para su designación. El 7 de junio de 1845 José Rafael Guerra, elevaba al Gobierno una propuesta para cubrir varias vacantes de supernumerarios. En este mismo oficio, el delegado del Ejecutivo a nivel provincial adelantaba el nombre del vocal que prefería para ocupar el destino de vicepresidente del Cuerpo consultivo. En concreto afirmaba que, de entre los propuestos, el más adecuado para dicho cargo era Andrés Rebagliato, pues así lo acreditaban “su ilustración, fortuna independiente, probidad y conocimiento del País”, así como su “carácter, energía, y su valor cívico y personal”<sup>663</sup>.

Pese al contenido del citado oficio, un mes más tarde, el ministro de la Gobernación escribía al jefe político de Alicante solicitándole su opinión sobre cuál de los consejeros

---

<sup>661</sup> Artículo 2 de la ley de organización y atribuciones de los Consejos provinciales de 1845: “El jefe político es el presidente del consejo provincial. Habrá además un vicepresidente nombrado por el Gobierno entre los Vocales del Consejo”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 3860, miércoles, 9 de abril de 1845.

<sup>662</sup> Artículo 3 de la ley para el gobierno de las provincias de 1845: “Cuando el jefe político se ausente de la provincia ó se imposibilite para ejercer su cargo, le reemplazará la persona que designe ó haya designado el Gobierno. A falta de esta desempeñará el gobierno político, en clase de interino, el vicepresidente del consejo provincial ó quien haga sus veces”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 3860, miércoles, 9 de abril de 1845. De nuevo encontramos un parecido reseñable entre lo acontecido en España y en Francia. Dubois de Niermont, nos explica como, en la discusión de la ley de 28 de pluvioso, se puso de manifiesto que en la misma no se había fijado quién debía ejercer el reemplazo interino del prefecto para los casos en los que éste estuviese ausente y, aunque finalmente se acordó que era una cuestión que debía subsanarse por el Poder Ejecutivo llegado el caso, el 17 del nivoso del año IX se promulgó un decreto estableciendo que, cuando saliese del departamento, el reemplazo se llevaría a cabo por un consejero de prefectura a su elección. En concreto, afirma: “Les conseillers de préfecture remplacent les préfets lorsque ceux-ci s’absentent. Dans la discussion de la loi du 28 pluviôse, un membre du tribunal faisait remarquer que le project de loi n’avait pas pourvu au remplacement éventuel des préfets; l’orateur du gouvernement répondit que celui qui avait le droit de nommer, avait le droit de remplacer, ce qui voulait dire que le pouvoir exécutif pourvoirait à cette éventualité. Mais on reconnut bientôt que les absences des préfets seraient trop fréquentes et trop nombreuses, pour que le gouvernement pût se charger de ce soin: en conséquence, l’arrêté du 17 nivôse an 9, déclara que le préfet, en cas d’absence de son département, pouvait se faire remplacer par un conseiller de préfecture à son choix (...)”, DUBOIS DE NIERMONT, M. EM., *Organisation, compétence, jurisprudence et procédure des Conseils de Préfecture*, Paris, 1841, p. 56.

<sup>663</sup> “D. Andrés Rebagliato. Doctor en dro. civil, Rector del Colegio Universidad de Orihuela, Diput<sup>o</sup>. p<sup>r</sup>. aquel partido, y Auditor de gra honorario, p<sup>r</sup>. el asentim<sup>to</sup>. gral de todas las personas influyentes, es el unico candidato p<sup>a</sup>. la Vicepresidencia del Consejo; p<sup>r</sup>. que á su ilustracion, fortuna independiente, probidad y conocim<sup>tos</sup>. del Pais, se agrega su caracter, energia, valor civico y personal tambien p<sup>a</sup>. no abandonar jamas los principios monarquico constitucionales q<sup>e</sup>. siempre ha defendido sin arredrarle los padecim<sup>tos</sup>. y riesgos graves que tantas veces arrastró.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 5.

titulares era el más apropiado para ejercer el referido cargo, indicándole, además, que confeccionara una lista jerarquizada con todos los vocales del consejo, señalando las cualidades y las circunstancias en las que se basaba su prelación<sup>664</sup>.

En su respuesta al Gobierno la máxima autoridad de la provincia se ratificó en su consideración de que Andrés Rebagliato era la persona idónea para el referido destino. Destacaba su sobresaliente carrera académica, habiendo llegado a ocupar la “cátedra de leyes” en la Universidad de Orihuela, y profesional, resaltando su aptitud en el desempeño de puestos públicos, como el de alcalde y el de diputado provincial, además de su notable fama como letrado. A estas razones añadía su riqueza económica y sus grandes sacrificios en beneficio de la Nación. A continuación, en la lista situaba a Félix Gimenez, que, pese a considerarlo una persona notablemente instruida, entendía que carecía del arraigo y la condición social que caracterizaban al primero. En tercer lugar proponía a Felipe Gil, a quién percibía como una persona de alto conocimiento en la ciencia administrativa y de una dilatada práctica en los negocios de los que iba a conocer el Consejo. Sin embargo, su carácter, escribía la autoridad provincial, y la falta de determinadas cualidades necesarias para desempeñar la vicepresidencia, no lo hacían adecuado para el cargo. Por último, se contemplaba a Juan Pedro Sanmartín, cuyos conocimientos, decía, estaban muy lejos de la sabiduría de Rebagliato<sup>665</sup>.

La recomendación produjo el efecto deseado. El 14 de agosto la reina nombraba a Rebagliato vicepresidente del Consejo provincial de Alicante<sup>666</sup>. Empero, una enfermedad

---

<sup>664</sup> “Ministerio de la Gobernación de la Península= Sección de Gobierno= Neg<sup>do</sup>. N<sup>o</sup>. 3<sup>o</sup>= Circular num<sup>o</sup>. 99.= La Reina ha tenido á bien mandar que de entre los Consejeros efectivos, correspondientes á esa provincia, proponga V.S. la persona que considere mas adecuada para el cargo de Vice-presid<sup>te</sup> del Consejo, poniendo sucesivam<sup>te</sup>. á los demas en lista por el orden de preferencia, y señalando las cualidades y circunstancias en que esta preferencia estribe.= De Real orden lo digo á V.S. para su inmediato cumplim<sup>to</sup>. Dios gua. V.S.m.a. Madrid 4 de Julio de 1845. = Pidal= Sr. Gefe politico de Alicante. (...)”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 4.

<sup>665</sup> “Cumpliendo lo prevenido en la R<sup>l</sup>. orn. 4 del corr<sup>te</sup> propongo á V. como la persona mas adecuada para el cargo de Vice-presid<sup>te</sup>. del Consejo Prov<sup>l</sup>. al D<sup>f</sup>. D Andres Rebagliato. Los grados academicos obtenidos con censura sobresaliente siempre: Las catedra de leyes q. ha desempeñado en la Universidad de Orihuela. Los meritos contraidos, la aptitud y probidad tan acreditadas exerciendo los cargos de Alcalde y Diput<sup>do</sup>. prov.: Su fama como letrado y su fortuna cuantiosa y los sacrificios hechos sosteniendo con grandes compromisos los principios negocios constitucionales hacen q. entre todas las personas influyentes de esta Prov. se le considere como el mas digno de el cargo para que le propongo.= D. Felix Gimenez es persona notab<sup>te</sup>. instruida y de acreditadas circunstancias pero no tiene en mucho el arraigo y la consideracion social q<sup>e</sup>. el Sr. Rebagliato.= D. Felipe Gil conoce bien la ciencia administrativa y tiene mucha practica adquirida en los negocios que son de la dotacion de los consejos pero es de un genio meticulado y no tiene las cualidades necesarias para servir con la energia convenien<sup>te</sup>. aquel cargo.= D. Juan Pedro Sanmartin esta todavia mas distante del saber y circunstancias q. reune el Rebagliato, siendo persona de regular instruccion y inecsactitud notoria por poco centrada en los asuntos administrativos.= Es cuanto puedo decir á V.S. respecto de los consejeros efectivos (...)”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 5.

<sup>666</sup> “Ministerio de la Gobernación de la Península= Sección de Gobierno= Neg<sup>do</sup>. N<sup>o</sup>. 3<sup>o</sup>= N<sup>o</sup>. 74= La Reina se ha dignado nombrar á D. Andres Rebagliato Vice-Presidente de ese Consejo provincial. De Real orden lo comunico á V.S. para los efectos correspondientes. Dios gue. á V.S. m.a. Madrid 14 de Agosto de 1845= Pidal= Sr. Gefe politico de Alicante. = (...)”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 6.

impidió al vocal oriolano tomar posesión de su puesto hasta el 20 de agosto de 1845<sup>667</sup>. No obstante, se había establecido un orden de prelación entre los consejeros para sucederle cuando estuviese impedido para ejercer su cargo. En la provincia de Alicante los sujetos designados coincidían al pie de la letra con los propuestos para la vicepresidencia por José Rafael Guerra: Félix Gimenez, Felipe Gil y Juan Pedro Sanmartín<sup>668</sup>.

## 2. La desaparición de la Vicepresidencia.

Como ya hemos indicado, la reforma legal de 1863 introdujo importantes cambios en la figura del gobernador civil que tuvieron repercusiones directas en la configuración de la vicepresidencia del Consejo<sup>669</sup>. La nueva normativa fijaba un listado de autoridades destinadas a sustituir a la máxima autoridad política en los casos en que se marchase de la provincia o se encontrase enfermo. En concreto, y dejando siempre expedita la libre designación al Ministerio de la Gobernación, se establecía, que a falta de nombramiento y en casos de urgencia, estaría a cargo de la dirección de la provincia de forma interina el secretario del Gobierno civil y, a falta de éste, los jefes de Hacienda y el de la sección de Fomento. Quedaba excluido de esta relación, como se puede apreciar, el vicepresidente del Cuerpo

---

<sup>667</sup> “He recibido las comunicaciones de V.S. en que se sirve acompañar las reales órdenes de mi nombramiento para Consejero y para Vice-presidente del Consejo provincial. La grave indisposicion de mi salud, que ya puse en noticia de V.S. (de que estoy restablecido) no me ha permitido hasta hoy personarme en la capital, ni dar contestacion; y al Gobierno de S.M. (Q.D.G.) por la duplicada muestra de confianza que se ha servido dispensarme. Pronto yo siempre en defensa del Gobierno de S.M., nunca he dejado de prestar mi débil apoyo, y continuaré con gusto imponiendo todos mis esfuerzos, mientras no se vea enteramente consolidado el órden público y el imperio de las instituciones y las leyes. En tal concepto, he aceptado dichos nombramientos por solo el tiempo en que las circunstancias políticas no alejen cualquiera motivo de peligro; pero estando en posicion de poder desempeñar este servicio gratuitamente, renuncio desde luego, en favor de la provincia el sueldo que me corresponde.= He de merecer á V.S. tenga la bondad de ponerlo todo en conocimiento del Gobierno de S.M., para suplicar la soberana aprobacion.= Al propio tiempo, no puedo menos de dar á V.S. reconocidas gracias por las distinciones con que honra mi insuficiencia.= Dios guarde á V.S. muchos años. Alicante 20 de agosto de 1845.- Andrés Rebagliato.- Sr. Gefe superior político de esta provincia.”, BOPA Núm. 189, sábado 23 de agosto de 1845, Circular Núm. 348.

<sup>668</sup> “En el dia de ayer ha tomado posesion del cargo de Vice-presidente del Consejo provincial el Sr. D. Andres Rebagliato.= En su consecuencia, hago saber á todos los habitantes de esta provincia, que no teniendo el Gobierno señalada persona que deba desempeñar el cargo de Gefe político interino en los casos de mi ausencia, enfermedad ó vacante, corresponde ejercerlo á dicho Sr. Vice-presidente del Consejo, conforme á lo mandado en el artículo 3º de la ley para el gobierno de las provincias, sucediéndole en primer lugar D. Felix Jimenez, en segundo D. Felipe Gil y en 3º D. Juan Pedro Sanmartin.= Del mismo modo debo hacer público que el Sr. Rebagliato ha renunciado con el noble desinterés que le distingue, y en obsequio de la provincia la gratificación que por la ley le corresponde; segun aparece del oficio que me ha dirigido (...), Alicante 21 de agosto de 1845.- José Rafael Guerra.”, BOPA Núm. 189, sábado 23 de agosto de 1845, Circular Núm. 348.

<sup>669</sup> Es necesario precisar que solo la fallida reforma de Patricio de la Escosura trató de modificar esta figura estableciendo, en el artículo 2 del decreto que daba nueva organización a los Consejos administrativos y de provincia, que el vicepresidente del Consejo provincial sería el secretario del Gobierno civil. Los proyectos de 1851 y 1858 continuaban regulando que este cargo sería nombrado por el Gobierno entre los vocales del Consejo. No obstante, este último texto precisaba que a falta del vicepresidente, haría sus veces el consejero más antiguo por el orden de sus nombramientos y, si fuesen de la misma fecha, el de más edad.

consultivo. En este mismo sentido, y para mayor abundamiento, la citada legislación prohibió expresamente que el suplente accidental presidiese, en ningún caso, ni la referida Corporación ni la Diputación provincial<sup>670</sup>. Más aun, esta misma normativa no incluía referencia alguna a la vicepresidencia, quedando suprimida de la planta del Consejo provincial.

Esta medida fue explicada por Aguirre de Tejada durante el debate parlamentario. En su opinión, no era posible que estos consejeros actuasen como gobernadores y ejerciesen la presidencia de este órgano de forma simultánea, ya que, apuntaba, no debíamos olvidar que a ésta correspondía enjuiciar los actos de la autoridad superior de la provincia. De este modo, señalaba el citado diputado, se evitaba la quiebra del equilibrio administrativo, al separar ambos puestos de responsabilidad<sup>671</sup>. La decisión no fue pacífica. Un sector del Hemiciclo se mantuvo a favor del sistema anterior y solicitó la modificación del proyecto legislativo para que continuase siendo el vicepresidente del ente consultivo el encargado de suplir al gobernador cuando estuviese ausente o enfermo<sup>672</sup>. Sin embargo, no triunfó la propuesta, y el texto legal pasó a la Cámara Alta con la redacción inicial<sup>673</sup>.

Tampoco fue fácil alcanzar consenso en este punto en el Senado. Algunos de los senadores no veían con buenos ojos que un cargo administrativo, como era el de secretario, pudiera ejercer las funciones de máxima autoridad civil de la provincia en defecto de su titular. Para estos senadores, la propuesta daba total libertad a un “amanuense” para modificar las resoluciones adoptadas por el Gobierno de la provincia, lo que consideraban una ofensa para

---

<sup>670</sup> Artículo 9 de la ley de gobierno y administración de las provincias de 1863: “Cuando el Gobernador se ausentare de la provincia ó se imposibilitare para ejercer su cargo, le reemplazará interinamente la persona que se designe ó haya designado por Real orden espedita por el Ministerio de la Gobernacion.= En casos de urgencia, y cuando el Ministro no hubiere usado de esta facultad, el Secretario del Gobierno, los Jefes de Hacienda y el de la Seccion de Fomento desempeñarán accidentalmente, por el órden que van citados, el Gobierno de la provincia.= Si el Gobernador se ausentare únicamente de la capital, continuará en el ejercicio de todas sus atribuciones desde el punto en que se halle, sin perjuicio de que el Secretario del Gobierno en la parte política y administrativa, el Administrador y Contador de Rentas en la económica, y el Jefe de Fomento en su ramo, despachen y firmen todo lo que sea de mera tramitacion, entendiéndose directamente con los Ministros cuando la urgencia y perentoriedad de los asuntos lo hiciere necesario.= El que sustituya accidentalmente al Gobernador no podrá presidir la Diputacion ni el Consejo provincial.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>671</sup> “Yo diré á S.S. que es la primera aquella que separa á los vicepresidentes de los consejos provinciales de la gestión activa de los negocios públicos y de la sustitucion de los gobernadores, y estableciendo esta separacion, no se da lugar á que se altere, se cambie ó se rompa el equilibrio administrativo; y no permitiendo que se altere, se cambie ó se rompa, no permite tampoco que se dé el caso de que los vicepresidentes de los consejos provinciales continúen presidiendo á una corporacion que ha de juzgar sus actos como gobernadores.”, DSCD, martes 5 de febrero de 1861, Núm. 88, p. 1442.

<sup>672</sup> “Al art. 9º párrafo segundo –Del Sr. De Pedro.= Tenemos el honor de proponer al Congreso la siguiente enmienda al art. 9º párrafo segundo del proyecto de ley para el gobierno de las provincias.= En el mencionado párrafo se dirá: *En caso de urgencia, y cuando el Ministro no hubiese usado de esta facultad, el presidente del consejo provincial ejercerá las funciones de gobernador.* =De Pedro.= Paz.= Cascajares.= Salazar.= Rivero Cidraque.= Teran.= Leis.”, DSCD, apéndice 3º al Núm. 93, jueves, 14 de febrero de 1861.

<sup>673</sup> DSCD, miércoles, 20 de febrero de 1861, Núm. 98, p. 1630.

los consejeros provinciales<sup>674</sup>. Entendían que el más a propósito para sustituir al delegado del poder central a nivel territorial era el titular de la vicepresidencia del Consejo, ya que gozaba de una respetabilidad con la que no contaban ni los secretarios, ni los comisarios de fomento<sup>675</sup>.

---

<sup>674</sup> El marqués de Miraflores fue uno de los que abanderó la oposición al proyecto de ley en este punto. Su enmienda fue leída en la sesión del jueves 6 de febrero de 1862: “*En vez del párrafo que empieza en casos de urgencia, etc. se sustituirá lo siguiente: = En casos de urgencia y cuando el Ministerio no hubiera usado de esta facultad, desempeñará las funciones del gobernador en clase de interino el vicepresidente del consejo provincial, y á falta de este los consejeros provinciales, por orden de antigüedad. = Palacio del Senado 27 de Enero de 1862. = El Marqués de Miraflores.*”, DSCS, jueves, 6 de febrero de 1862, Núm. 45, p. 566.

<sup>675</sup> En este sentido, resulta elocuente la intervención del marqués de Miraflores: “Otra de mis enmiendas será al art. 9º. La Ley de 45, en mi juicio con gran prevision, estableció su sustitucion en las ausencias y enfermedades de los gobernadores, señalándola en favor de los presidentes ó vicepresidentes de las diputaciones provinciales; la comision introduce una variante en mi opinion grave; mas diré, perjudicial. Los vicepresidentes de las diputaciones tienen que ser siempre personas caracterizadas y de respeto en la provincia; ¿y puede tener semejante carácter de respetabilidad el secretario del gobernador? Hay mas: si en la interinidad que puede ser mas ó menos larga, tiene por conveniente ese secretario modificar ó variar por completo las resoluciones anteriores de su jefe, ¿no resultará una gran perturbacion? Yo creo que sí.= El artículo establece á seguida una gradacion y dice: que á falta del secretario ejercerá aquellas funciones el comisario de fomento; señores ¿y qué respetabilidad, qué importancia puede tener ese funcionario? Porque en materia de interinidad nadie puede juzgar con certeza lo que esta durará ni las eventualidades que pueden sobrevenir, y el Gobierno previsior debe atender aun á las mas remotas y no poner á merced de un empleado de la categoría del comisario del Ministerio de Fomento personas tan respetables como las que componen una diputacion provincial, intereses de tanta consideracion como son los de una provincia.= Esto en mi sentir puede reportar graves inconvenientes, así que será objeto de mi segunda enmienda. (...)”, DSCS, lunes, 27 de enero de 1862, Núm. 36, p. 413. [Entendemos que donde dice “diputaciones provinciales” el marqués quiso decir “consejos provinciales”]. De la misma opinión era Gómez de la Serna. Este senador recordaba que la práctica había demostrado cómo los secretarios que habían sustituido a los gobernadores, de acuerdo con lo preceptuado por la ley de 1823, una vez volvían a sus destinos los desempeñaban incorrectamente, ya que habían ostentado un cargo de mayor rango y regresar a un puesto más humilde no era bien asumido por los interesados. Por el contrario, en su opinión el hecho de que el vicepresidente del Consejo provincial sustituyese al gobernador civil en sus ausencias, contribuía a incrementar el prestigio de la Corporación consultiva. Con la reforma pretendida, sin embargo, se lograba un resultado no deseado ya que se les hacía de peor condición que a los secretarios del gobierno, los administradores de rentas y los jefes de Fomento. En conclusión, afirmaba este mahonés, el nuevo sistema solo ayudaría a desprestigiar a los consejeros. Vale la pena transcribir aquí las ideas claves de su intervención: “No pretendo hacer cambiar ni al Gobierno ni á la comision de dictámen, mucho menos cuando esta cuestion puede decirse que está ya resuelta; pero estando dispuesto á votar en contra, creo que debo justificar mi voto. (...) Los que hayan andado mucho por los gobiernos de provincia, y yo he conocido bastante prácticamente esto, habrán observado que cuando regía la ley del año 23, segun la cual los secretarios sustituian á los gobernadores, era muy frecuente que desde el momento en que quedaba encargado un secretario del gobierno de una provincia, ya desesempeñaba mal despues, cuando cesaba esta interinidad, las funciones de secretario; porque el que una vez pasea las calles de una ciudad con el bastón de mando, se aviene luego muy mal á la humilde condición de secretario. Esto, señores, es una cosa que está en la conciencia de todos; es menester desconocer el corazon humano para no comprender que al que ha estado unos días mandando y haciendo de jefe, le ha de costar mucho descender despues, tanto mas si se considera la dependencia que en el orden jerárquico hay entre el gobernador y su secretario (...) Lo que había contribuido mas á que los consejos provinciales tuvieran cierta importancia, era el que su vicepresidente sustituyese al gobernador civil en sus ausencias y enfermedades. Todo el mundo conoce que lo que queremos por esta ley es enaltecer el poder civil. Ahora bien: adoptamos la medida mas opuesta para que pueda alcanzar ese prestigio; porque habiendo sucedido hasta aquí que los vicepresidentes de los consejos fueran los que reemplazaran al gobernador, vamos ahora, desconociendo la importancia que en el orden social y en el administrativo tienen esos funcionarios, á hacerles de mucho peor condicion que los secretarios del gobierno, los administradores de rentas y los jefes de Fomento. Yo creo que esto es abiertamente opuesto al principio dominante en la ley, de enaltecer el poder civil, del cual son dos ruedas importantísimas el consejo y la diputacion provincial. (...) De modo que en mi concepto esta ley debe producir buenos resultados, si no se empieza desprestigiar á la autoridad; y se la desprestigia, porque á los consejeros provinciales (á los

Destaca en este punto el discurso sostenido por el senador Millán Alonso, fuerte opositor a esta innovación. Entendía que la designación del secretario del Gobierno civil, del jefe de fomento y del de la administración pública como sustitutos de los gobernadores traería grandes perturbaciones y, en concreto, el fraccionamiento de la autoridad política y administrativa<sup>676</sup>. En su opinión, la solución que se había adoptado hasta el momento, esto es, el reemplazo del delegado del Poder Ejecutivo en la provincia por el vicepresidente del Consejo, había producido buenos resultados, y, por tanto, no era comprensible la modificación que se proponía<sup>677</sup>. Además, señalaba este procurador que el hecho de que con la nueva normativa los consejeros fueran elegidos por las Diputaciones, integradas por personas influyentes y conocedoras de la provincia, garantizaría que los candidatos a ocupar el puesto de consejeros y vicepresidente reunirían las mayores dignidades y capacidades para ejercer la vicepresidencia<sup>678</sup>. Por el contrario, no estaba tan seguro de que el secretario del

---

que hasta ahora han sido preferidos los secretarios del gobierno político y todos los demás que en esta ley se expresan, á pesar de no ser antes tan escogidos y considerados como en la misma lo están), ahora se les quita lo que principalmente contribuía á su decoro y prestigio. (...)”, DSCS, jueves, 6 de febrero de 1862, Núm. 45, pp. 568-569.

<sup>676</sup> “(...) En el párrafo segundo del art. 9º que la comision ha presentado, se dispone que en las ausencias ó vacantes del gobernador desempeñarán sus funciones el secretario del mismo gobierno, el jefe de Fomento y el de la administracion de Hacienda pública. Creo, señores, que esto puede traer una gran perturbacion en los casos á que se refiere el párrafo de que se trata. Lo menos que tiene que suceder es por de pronto que la autoridad política y administrativa quede fraccionada, y dislocada la administracion; cada uno de aquellos funcionarios marchará por su camino, puesto que no hay un centro, no hay un piloto que los dirija.”, DSCS, jueves, 6 de febrero de 1862, Núm. 45, p. 561.

<sup>677</sup> “En las ausencias y en las vacantes de los gobernadores propongo yo que desempeñen sus funciones los vicepresidentes de los consejos provinciales. Esto es lo que se ha hecho hasta ahora desde que tuvieron lugar las leyes orgánicas del año 45, y en verdad que ha acreditado la experiencia que esa medida ha producido buenos resultados; y cuando se ve por la práctica misma y por espacio de algun tiempo que la cosa va marchando con regularidad; cuando ha habido motivos para conocer que el mando en el poder de aquellas personas se ha dirigido por buen camino, y que el Gobierno no ha tenido por qué arrepentirse, no comprendo la razon de que ahora se disponga otra cosa. En todo caso, diciéndose como se dice en el párrafo primero de este artículo que el Gobierno puede nombrar interinamente la persona que ha de reemplazar al gobernador de la provincia, naturalmente tiene en sus manos el medio de proveer las vacantes que concurren. (...) Pues qué, el vicepresidente del consejo provincial, ¿no es digno de reemplazar interinamente al gobernador durante el corto tiempo que ha de tardar el Ministro en nombrar uno nuevo? ¿Hasta ahora no han llenado los vicepresidentes esa mision de una manera muy cumplida? Yo puedo decir que los vicepresidentes del consejo de provincia han desempeñado dignísimamente esas vacantes, y mi amigo el actual Ministro de la Gobernacion tiene algunas pruebas de que esos funcionarios han llenado ese deber en ocasiones dadas con muchísima dignidad y con una rectitud y una inteligencia merecedoras del mayor elogio.= Pues si esto es así; si esto ha probado bien por una larga práctica, por un largo periodo de tiempo, ¿á qué entregarnos á las eventualidades que pueden sobrevenir, cuando no se conoce lo que ha de suceder, exponiéndonos á que no sea tan expedito cual corresponde y la marcha de los negocios públicos?”, DSCS, jueves, 6 de febrero de 1862, Núm. 45, pp. 561-562.

<sup>678</sup> “Además, existe otra razon para que los vicepresidentes de los consejos provinciales continúen desempeñando el gobierno civil en las ausencias de los gobernadores. Los consejos provinciales, segun la ley que discutimos, van á mejorar de condicion, toda vez que sus individuos serán elegidos por las diputaciones provinciales, compuestas de las personas mas conocidas é influyentes de la provincia, las cuales, como muy enteradas de las necesidades del servicio público, sabrán á quiénes han de incluir en las ternas de propuesta para consejeros, y probablemente designarán para estos cargos á personas conocidas en la provincia, de cierta reputacion, de ilustracion reconocida, y que, en una palabra, ejerzan mas influencia por su autoridad moral, que por la que van á revestirlos.= Pues bien: los diputados provinciales, obrando con el pulso que deben hacerlo en la eleccion de personas para consejeros, puesto que han de tener una gran responsabilidad por las propuestas

Gobierno, del que no dudaba de su aptitudes para el despacho de los negocios, tuviese las cualidades y el prestigio moral necesarios para asumir el mando de la provincia<sup>679</sup>.

Sin embargo, no todo el Hemiciclo se mostró contrario a este cambio normativo. Para los partidarios de la reforma lo que proponía el proyecto era que la ausencia del gobernador fuese suplida por la persona que el rey nombrase al efecto y, sólo para los casos excepcionales, difíciles de prever, le sustituiría el secretario, que, en el supuesto de no merecer la confianza del Ejecutivo, sería reemplazado inmediatamente por otro<sup>680</sup>. A este argumento hay que añadir el defendido por Vázquez Queipo. Este senador centró el foco de su atención en las circunstancias que debía reunir la persona que ejerciera la sustitución y, en concreto, si eran o no los consejeros los más adecuados para desempeñar el gobierno civil<sup>681</sup>. Esta cuestión, según su parecer, era crucial ya que era necesario comprender que los vocales de la

---

que eleven al Ministerio, es de esperar que los consejos provinciales se compongan de personas muy dignas, y que reunan condiciones á propósito para el mando de las provincias por cuatro ó cinco días que puede estar vacante el gobierno civil; y entre esos consejeros puede el Ministro de la Gobernacion nombrar á aquel que crea mas digno por su carácter, por sus circunstancias, para encargarle el mando de la provincia.”, DSCS, jueves, 6 de febrero de 1862, Núm. 45, p. 562.

<sup>679</sup> “¿Qué persona va á ser, segun el artículo que se discute, la que en circunstancias tales estará al frente del mando político y gubernativo de la provincia? El secretario del gobierno, que será una persona muy digna, que será muy bueno como secretario, que tendrá mucha facilidad, mucha expedicion para el despacho de los negocios, pero que cuando llegue el caso de mandar como autoridad; puede carecer de esas circunstancias que necesita reunir; puede no tener ese prestigio moral que es el que hace á la provincia tener respeto; pueden faltarle, en una palabra, las cualidades necesarias para mantener la tranquilidad y evitar que se altere el órden público.”, DSCS, jueves, 6 de febrero de 1862, Núm. 45, p. 563.

<sup>680</sup> Entre todos ellos, destaca el senador Santa Cruz. Decía en su alocución: “El Sr. Marqués de Miraflores ha atacado tambien el dictámen de la comision en la parte relativa á los funcionarios que deben sustituir en ausencias y enfermedades al gobernador, es decir, en casos imprevistos; pero el Sr. Marqués ha debido tener presente lo que dispone el artículo. En primer lugar, la falta de gobernador la suplen las personas que el Rey ha tenido á bien nombrar á propuesta del Sr. Ministro del ramo; mas como hay casos de tal naturaleza, y así lo ha tenido en cuenta la ley, que el Gobierno mismo no puede prever, como una enfermedad grave ó una salida forzada que tenga que hacer el gobernador por cualquier causa, para estos casos, y así lo dice la ley, accidentalmente entra á sustituir al gobernador el secretario; y seguramente, señores, que el Ministro, sabiendo quién es el secretario, debe saber la confianza que puede merecerle; y si no le inspira confianza, en su mano tiene el medio de nombrar inmediatamente la persona que le haya de sustituir: de consiguiente, no hay ese peligro que se cree ver para la administracion en este caso,” DSCS, lunes, 27 de enero de 1862, Núm. 36, p.414.

<sup>681</sup> “Yo no negaré que hasta cierto punto sea una verdad lo que dice mi amigo el Sr. Alonso que los vicepresidentes tienen hoy cierto ascendiente en las provincias. Pero, señores, este ascendiente no nace de la posicion suya personal y de su respetabilidad, nace de las atribuciones que les ha conferido la ley actual en detrimento de los gobernadores, lo cual ha producido un antagonismo entre los gobernadores y los vicepresidentes de los consejos.= Y aunque S.S. dice que hasta aquí eso ha producido buenos resultados, yo puedo asegurar á S.S. que en los tres años que he sido subsecretario de Gobernacion, he visto mas de un conflicto nacido de ese antagonismo: ¿de dónde proviene ese ascendiente de que hoy gozan los vicepresidentes del consejo provincial? De que la ley ha establecido que en todo caso vinieran á sustituir á los gobernadores; y como los gobernadores, por efecto de las circunstancias políticas, acaso por efecto de su mismo destino, tienen que ser amovibles y varían muy frecuentemente de provincia, hasta tal punto, que puede asegurarse que un gobernador con otro no está seis meses en un punto: como los gobernadores, repito, porque lo exijan bien las necesidades políticas ó las administrativas, son bastante amovibles, el vicepresidente del consejo provincial es siempre, ya en un caso, ya en otro, el que viene á reemplazar al gobernador. Esto es lo que hace que los habitantes de las provincias tengan mas respeto y mas miramiento á la persona que saben que constantemente ha de permanecer en la provincia, y que un día ú otro han de ejercer el mando, que respecto á las autoridades que son transitorias.”, DSCS, jueves, 6 de febrero de 1862, Núm. 45, pp. 564-565.

Corporación consultiva eran personas naturales de las provincias y, como tales, tenían allí sus intereses, sus amigos y sus familiares, y ello, decía, podría implicar que la resolución de los expedientes dependiese de su voluntad, careciendo de la objetividad necesaria para estos casos<sup>682</sup>.

Al argumento expuesto añadía el hecho de que los Consejos provinciales eran también Tribunales llamados a fallar sobre reclamaciones de los particulares contra abusos cometidos por los gobernadores. Siendo esto así, se preguntaba, qué sucedería en el caso de que el vicepresidente se hubiera excedido en sus facultades mientras ejercía interinamente el cargo de autoridad civil superior de la provincia. En estos supuestos, se respondía, los consejeros estarían sometidos a una presión que no permitiría que su decisión fuese lo suficientemente imparcial<sup>683</sup>.

Este mismo argumento fue ratificado por Posada Herrera. El que fuera ministro de la Gobernación señalaba que, según su experiencia al frente de la cartera, el desempeño de este puesto por parte de los propios consejeros perturbaba a la propia Administración ya que su pertenencia al territorio donde debía ejercer el mando les privaba de toda imparcialidad para la resolución de los negocios<sup>684</sup>. Además, apuntaba el asturiano, que en la práctica había

---

<sup>682</sup> “Ahí puede haber otro inconveniente; no diré que lo haya habido siempre, pero puede haberlo. Los vicepresidentes de los consejos provinciales son personas naturales de las provincias, donde tienen sus relaciones, sus bienes, sus amigos y paniaguados: pueden tener interés en resolver un expediente de un modo ó de otro, y pueden de consiguiente entorpecer á veces la marcha de un expediente con la mira de resolverlo el día en que ellos se encuentren al frente de las provincias.”, DSCS, jueves, 6 de febrero de 1862, Núm. 45, p. 565.

<sup>683</sup> “Pero prescindiendo de estas consideraciones, que serán apreciaciones mas ó menos justas, hay una cosa que es la incompatibilidad legal; incompatibilidad que en un concepto ha tenido presente el Gobierno al variar el artículo de la ley actual. Esa incompatibilidad consiste en lo siguiente: los consejos provinciales no solo son cuerpos consultivos, sino que tambien son cuerpos llamados á emitir su opinion ó á fallar de cierto modo los recursos en que los administrados se quejen de los abusos de los gobernadores. Y yo pregunto: ¿qué sucederá cuando el vicepresidente del consejo provincial se hubiese extralimitado de sus facultades? Cosa, señores, que puede suceder mucho mas frecuentemente que con el gobernador, por lo mismo que tiene intereses en la provincia, y puede ver las cosas que resuelve por el prisma de sus pasiones.= Yo pregunto: ¿quién puede estar llamado para decidir esta cuestion? Se me dirá que el consejo provincial sin el vicepresidente. Pero, señores, aunque el vicepresidente no forme parte del consejo provincial, ¿dejará de ejercer alguna influencia? ¿Dejará de ejercer una especie de presion sobre sus compañeros? ¿No hay casos completamente análogos en nuestras leyes que prohíben el que pueda ser individuo del tribunal mayor de cuentas el que todavía no haya rendido las suyas? Y no lo hace la ley porque crea que este ha de ser el que vea sus propias cuentas. ¿Cómo había de haber un presidente del tribunal de cuentas que encargue el exámen de las cuentas al mismo interesado? Lo que la ley ha querido y debido prever en este caso es la influencia que podia ejercer sobre sus compañeros.”, DSCS, jueves, 6 de febrero de 1862, Núm. 45, p. 564.

<sup>684</sup> “Añadía el Sr. la Serna que los que una vez eran gobernadores, accidentalmente no podían acomodarse al papel de secretarios. Señores, ya tengo alguna experiencia de lo que en punto á gobernacion sucede en España: casi no hay ningun secretario de los que hoy sirven á mis órdenes que no haya ejercido alguna vez el cargo de gobernador accidental, porque desde que tuve la honra de ser llamado por S.M. á los Consejos de la Corona, he observado constantemente las reglas de no permitir á los vicepresidentes de los consejos provinciales ejercer el cargo de gobernador, á menos que fuesen personas de mi especial confianza. La experiencia me había acreditado que el desempeño de ese cargo por parte de los vicepresidentes, perturbaba la administracion y el orden de las gerarquías morales y de autoridad en las respectivas provincias. Un vicepresidente del consejo provincial, por

resultado muy complicado encontrar individuos dispuestos a ocupar el cargo de vicepresidente. Decía al respecto:

“(…) Hice muchos esfuerzos por llevar sobre todo á las vicepresidencias de los consejos provinciales á los primeros propietarios de las provincias; y, ó no admitieron el cargo, ó lo admitieron por dos ó tres meses por cumplir con la amistad ó con la consideracion que yo les dispensaba, y despues los renunciaron.”<sup>685</sup>.

En definitiva, para este ministro, la solución que proponía el Ejecutivo era la más apropiada. Como regla general, la sustitución se acordaría en el momento de decidirse la vacante. Si ocurría un caso de urgencia, en el que la alteración del orden público no permitiese el contacto con el Poder Central, lo mas apropiado era que reemplazase al gobernador su secretario, porque era el jefe de la policía y tenía a su disposición los medios necesarios para evitar cualquier acto delictivo<sup>686</sup>.

La discusión parlamentaria sobre este punto se cerró con la intervención de Oliván. Insistía en la idea, ya manifestada por Posada Herrera, de que no se había atendido a jerarquías a la hora de decidir quién había de ser el sustituto de la máxima autoridad política en su ausencia. En su opinión, no era conveniente obligar al Gobierno a que entregase el mando de la provincia a una persona que había sido propuesta en terna por la propia Diputación, pues esto conllevaría una seria limitación de la capacidad de decisión del Gabinete ministerial<sup>687</sup>.

---

lo mismo que es natural de la provincia, por lo mismo que reside en ella, tiene una porcion de preocupaciones y pasiones de localidad, que si no le mueven á extender un informe razonado, porque al fin se ha de someter al fallo de un juez superior, no le hacen siembre bastante imparcial para la resolucion de negocios.”, DSCS, jueves, 6 de febrero de 1862, Núm. 45, p. 569.

<sup>685</sup> DSCS, jueves, 6 de febrero de 1862, Núm. 45, p. 570.

<sup>686</sup> “¿Hay conveniencia en establecer un sistema anomalo en las provincias respecto de las funciones de las diversas autoridades? Ya he demostrado que no. ¿Y ofrece por otra parte esta cuestion la importancia que le da el Sr. la Serna? Yo puedo asegurar al Senado que no he concedido jamás licencia á ningun gobernador, que no le he trasladado á ninguno, que no se ha ausentado ningun gobernador de la provincia sin que yo supiese quién le habia de sustituir, y sin que yo no diese orden por el telégrafo para que le sustituyera, bien al secretario, bien al vicepresidente del consejo provincial ó al administrador de rentas segun los casos.= Y esto probablemente harán todos los Ministros sucesivos: la sustitucion se acordará en el mismo momento en que se acuerde la vacante. ¿Y qué podrá acontecer?. ¿Un caso de urgencia? ¿Un caso en que se altere el orden público y en que las comunicaciones telegráficas estén interrumpidas con el Gobierno? Pues para ese caso, por regla general, y prescindiendo de excepciones en cuyo exámen no quiero entrar, lo mas natural es que sustituya al gobernador el secretario del gobierno civil. ¿Por qué? Porque es el jefe de la policía; puede conocer á los conspiradores, si por ventura quieren promover trastornos, y tiene los medios de vitar los inconvenientes de tales sucesos. De manera, señores, que en momentos críticos en que se altera el orden público y no haya comunicaciones directas con el Gobierno, el secretario es la persona mas competente para el caso. (...)”, DSCS, jueves, 6 de febrero de 1862, Núm. 45, p. 570.

<sup>687</sup> “Si aquí hubiera un sistema de categorías; si se dijera precisamente que el secretario del gobierno de provincia y demás empleados de que aquí se habla sustituirán siempre al gobernador, y á este sistema se contrapusiera el de que los vicepresidentes de los consejos provinciales sustituirán al gobernador, entonces estarian en su lugar las observaciones del Sr. la Serna, que han sido rebatidas por el señor Marqués de Miraflores, en el hecho de retirar su enmienda. (...) El Sr. la Serna hace insistencia en que el vicepresidente del consejo provincial sea precisamente nombrado, lo cual sería destruir la facultad que se da al Gobierno, y no puede menos dársele, repito, de elegir interinamente á quien le parezca por medio de una Real orden expedida por el

Poco más suscitó el debate de esta cuestión. La propuesta de la comisión parlamentaria fue ratificada y la redacción del artículo fue aprobada sin más discusión.

Llegados a este punto nos asalta una duda ¿Era efectivamente el vicepresidente del Consejo provincial quien sustituía al delegado del Gobierno en la provincia de Alicante antes de promulgarse la ley de 1863? Si descendemos a la práctica, comprobaremos que desde que José Rafael Guerra designó en 1845 como su sustituto y vicepresidente del Consejo a Andrés Rebagliato, éste ocupó el puesto de máximo delegado del poder central durante las ausencias de su titular<sup>688</sup>. No obstante, lo más llamativo de este caso es que el oriolano continuó supliendo a José Rafael Guerra aun habiendo sido separado del cargo de consejero y, por tanto de vicepresidente<sup>689</sup>. Tras Rebagliato, desempeñarían la vicepresidencia de la Corporación alicantina, hasta su supresión en el Bienio Progresista, Felipe Gil<sup>690</sup>, Juan Pedro Sanmartín y Torres y Demetrio Agulló. No tenemos datos de que el primero de ellos ejerciese de autoridad civil superior de la provincia de forma interina. Sí lo hicieron, sin embargo, Juan Pedro

---

Ministerio de la Gobernacion, y no puede ser otra cosa. Si un vicepresidente del consejo provincial se sentase por derecho propio en la silla del gobernador de la provincia, y al dia siguiente el Gobierno nombrase á otro interinamente para servir ese cargo, ¿dejaría de haber cierto desprestigio, cierta cosa que rebajase á ese vicepresidente? (...) Pero, señores, no se entienda por esto que rebajo en lo mas mínimo á los vicepresidentes; me complazco en reconocer que todos ellos son dignísimos; alguno de ellos se sienta en esta Cámara. No infiero de manera alguna ni trato de inferir á esos funcionarios el mas ligero agravio que pudiera rebajarlos en la consideracion que justamente merecen. Hablo en principios, y en este terreno digo que tiene el Gobierno expedito su derecho para nombrar en cualquier vacante de gobernadores al vicepresidente del consejo provincial, lo cual me parece que deja á salvo la consideracion á que esta clase es acreedora por sus respetos y merecimientos.”, DSCS, jueves, 6 de febrero de 1862, Núm. 45, pp. 572-573.

<sup>688</sup> En concreto, Rebagliato fue nombrado gobernador interino en los siguientes períodos, de entre los cuales, solo en el primero era vicepresidente del Consejo Provincial. Durante el mandato de José Rafael Guerra, entre 22 de octubre y 26 de octubre de 1847 y desde septiembre de 1848 hasta noviembre del mismo año. En el interregno de noviembre de 1849, en que fue cesado Ramón de Campoamor para designar a Juan Bautista Enriquez que, finalmente no aceptaría el destino, recayendo, de nuevo en Ramón de Campoamor. También reemplazaría a éste último en el mismo mes de 1850. En el tiempo que transcurrió entre la destitución de Ramón de Campoamor, en 24 de enero de 1851, y la toma de posesión de Joaquín del Rey, el 15 de febrero del mismo año. Durante la ausencia de José María Montalvo por salir para la Corte el 18 de octubre de 1852 y también, desde el 26 de octubre de 1852, fecha en la que el indicado gobernador abandonó el cargo, hasta el 31 de octubre de ese mismo año, en que tomó posesión Manuel Cano Manrique.

<sup>689</sup> Destino que desempeñó desde el 29 de julio de 1845 hasta el 4 de febrero de 1848.

<sup>690</sup> Andrés Rebagliato fue sustituido por Felipe Gil por ser éste el consejero más antiguo. Así lo manifestaba el jefe político en comunicación del día 25 de diciembre de 1847: “Excmo. Sor. (...) Vacante la vicepresidencia del Consejo provincial por haber sido nombrado D. Andres Rebagliato, Alcalde Corregidor de Orihuela, seria conveniente que V.E. tuviese la bondad de aconsejar á S.M. se dignase conferirla á D. Felipe Gil que es quien le sigue (...)”. El nombramiento se hizo efectivo en 11 de enero de 1848: “Al Gefé político de Alicante= Subsecretaria= Madrid 11 de Enero de 1848= La Reyna (q.D.g.) se ha dignado nombrar Vice-Presidente del Consejo de esa provincia, cuyo cargo se halla vacante por salida á otro destino de D. Andres Rebagliato, al vocal del mismo Consejo D. Felipe Gil, y al mismo nombra S.M. para plaza de Consejero que desempeñaba Rebagliato á D. Miguel Pascual de Bonanza, propietario. De Real orden lo digo á V.S. para su inteligencia y efectos correspondtes. Dios& (...)”, AHN, FCº-M\_INTERIOR, Serie general, Personal Adicional, Consejos Provinciales, Legajo 10.

Sanmartín y Torres<sup>691</sup> y José Demetrio Agulló<sup>692</sup> en multitud de ocasiones. Tras el Bienio Progresista, y hasta 1863, ocuparían la vicepresidencia Juan Bautista Bassecourt<sup>693</sup>, José María Carrera, Joaquín de Orduña y Pedro Miralles de Imperial y Gómez<sup>694</sup>. De todos los mencionados, conocemos que el primero<sup>695</sup> y el tercero<sup>696</sup> desempeñaron accidentalmente el gobierno de la provincia con una elevada frecuencia.

En conclusión, la práctica nos demuestra que, en contra de lo dispuesto en la legislación, el vicepresidente del Consejo provincial no siempre suplió las ausencias del jefe político. La designación de la persona encargada de su reemplazo dependió en todo momento, y con independencia de lo establecido por la normativa, de la voluntad de la autoridad civil superior de la provincia, quien designaría a su sustituto con total libertad.

---

<sup>691</sup> Juan Pedro Sanmartín y Torres quedó encargado del Gobierno de la provincia en la parte política por el ascenso de Joaquín del Rey al Gobierno de Granada del 23 de junio de 1851 hasta el día 7 de julio de 1851 en que Miguel Tenorio accedería al cargo de gobernador: “Por el Ministerio de la gobernación del reino me ha sido comunicada con fecha 16 del actual la Real orden que sigue:= *La Reina se ha servido espedir por la Presidencia del Consejo de Sres. Ministros el Real decreto siguiente: –De conformidad con lo propuesto con mi Consejo de Ministros, vengo en nombrar Gobernador de la provincia de Granada á D. Joaquin del Rey, que lo es actualmente de la de Alicante. Dado en Palacio á quince de junio de mil ochocientos cincuenta y uno. Está rubricado de la Real mano. –El Presidente del Consejo de Ministros, Juan Bravo Murillo. –De Real orden lo comunico á V.S., para su inteligencia y efectos correspondientes.*= En su consecuencia quedan encargados del Gobierno de esta provincia, en la parte política el Vicepresidente del Consejo de la misma D. Juan P. de Sanmartín, y en la económica, el Administrador de contribuciones directas, D. Gregorio de Aguirre. Alicante 23 de junio de 1851.= Joaquín del Rey.”, BOPA, Núm. 75, lunes 23 de junio de 1851.

<sup>692</sup> Desempeñará la interinidad desde el 17 de marzo de 1852, al ser separado Miguel Tenorio, hasta que José María Montalvo ocupó el destino el 17 de abril del mismo año, BOPA, Núm. 47, lunes 19 de abril de 1852. Igualmente ejercería de gobernador suplente desde el 7 de agosto de 1852, por enfermedad de José María Montalvo: “Habiéndome encargado en este día del mando de la provincia, en la parte administrativa, por enfermedad del Sr. Gobernador, he acordado anunciarlo á las autoridades y corporaciones, por medio del Boletín oficial, para su debido conocimiento y el del público. Alicante 7 de agosto de 1852. El Vice-presidente del Consejo, José Demetrio Agulló.”, BOPA, Núm. 95, lunes 9 de agosto de 1852. Su suplencia finalizaría con la recuperación del titular el 11 del mismo mes: “Circular núm. 352.= En este día he vuelto á encargarme del Gobierno de la provincia, que interinamente puse á cargo de los Sres. Vice-Presidente del Consejo y Administrador de contribuciones directas el día 7 del actual. Alicante 11 de agosto de 1852. –José María de Montalvo.”, BOPA, Núm. 96, miércoles 11 de agosto de 1852. Posteriormente, ejercería el gobierno de la provincia de forma accidental, desde el 31 de agosto de 1852 hasta el 15 de septiembre de 1853, fecha en la que accedió al cargo Antonio Alegre Dolz. Y desde el cese de éste en 26 de octubre hasta el 11 de noviembre del mismo año.

<sup>693</sup> Ejercerá de vicepresidente del consejo desde el día de su restauración, el 23 de octubre de 1856, hasta el 6 de julio de 1858.

<sup>694</sup> La vicepresidencia del Consejo provincial fue ocupada, desde el 6 de julio de 1858, por José María Carrera, y, en 14 de julio pasó a Joaquín de Orduña que desempeó este cargo hasta el 28 de enero de 1859, cuando Pedro Miralles de Imperial y Gómez fue nombrado vicepresidente interino, aunque en febrero de 1859 volverá a retomar el anterior, manteniéndolo hasta que fue cesado por orden de 29 de octubre de 1863.

<sup>695</sup> Fue nombrado gobernador interino el 23 de octubre de 1856, desempeñando sus funciones hasta el 28 de diciembre de dicho año, en que será nombrado José María Palarea.

<sup>696</sup> Joaquín de Orduña ejerció el destino de gobernador interino en el intervalo de tiempo que pasó desde que Juan Bautista Bassecourt cesó en el cargo el 9 de julio de 1858, hasta que fue asumido, el 28 de julio, por José María Palarea, BOPA, Núm. 109, del miércoles, 14 de julio de 1858.

## C. CONSEJEROS NUMERARIOS.

### 1. La figura del consejero titular.

#### a. Designación y cese.

La normativa era parca a la hora de regular la figura de los consejeros provinciales titulares. Se limitaba, como ya se ha indicado más arriba, a señalar su número, de tres a cinco, según el lugar, y a reseñar que, al menos dos, tendrían la condición de letrado. Esta exigencia se justificaba, según el diario *La Posdata*, por la propia naturaleza jurídica de la Corporación. Al tener la condición de Tribunales era necesario garantizar que sus miembros no fuesen totalmente legos en derecho, pues de lo contrario se verían incapacitados para el desarrollo de sus facultades y obligados a consultar a los jueces ordinarios para dictar sus resoluciones. De esta forma, según el referido periódico, se ocasionarían incontables perjuicios, complicándose el procedimiento y ocasionándose graves conflictos de competencia<sup>697</sup>.

Poco más se decía acerca de los vocales del Cuerpo colegiado. Quedaban sin concretar cuestiones tan importantes como las condiciones que debían concurrir en un candidato para ser designado, si éstos tenían algún tipo de responsabilidad<sup>698</sup>, las garantías estatutarias necesarias para el desempeño del cargo o la descripción de las causas y el procedimiento para

---

<sup>697</sup> “La nueva ley que tenemos á la vista hacia suma falta en nuestra administracion provincial: en ella debia tener una influencia saludable el poder ejecutivo, á fin de que cuando los consejos actuen como tribunales, no se encuentren sin aquella fuerza moral y estable que comunica la accion del gobierno supremo á todas las resoluciones subalternas.= De aqui se sigue naturalmente la conveniencia, la indispensable necesidad de que en los consejos provinciales haya letrados, no porque en los juicios se hayan de seguir los trámites prevenidos por las leyes para los tribunales ordinarios de justicia, sino porque habiendo de entender los consejos provinciales en todo lo contencioso de los diferentes ramos de la administracion civil, para los cuales no establezcan las leyes juzgados especiales, dichos consejos no deben ser enteramente legos en materias sujetas á la legislacion del pais; pues si esto sucediese no podrían limitarse sus facultades á fallar en las cuestiones particulares sometidas á su decision, como lo requiere la indole de su establecimiento puramente civil, y se verian en el caso de consultar para sus resoluciones con los jueces á que correspondiesen los diferentes puntos sometidos á su exámen.= Las ventajas (...) estan marcadas en los títulos 1º y 2º de la ley de organizacion y atribuciones de los consejos provinciales, así como se evitan los inconvenientes que se seguirian de una complicacion de procedimientos, que no podrian menos de ocasionar en muchos asuntos, graves y perjudiciales competencias (...).”, *La Posdata, Periódico Joco-Serio*, Núm. 975, miércoles, 9 de abril de 1845.

<sup>698</sup> Aunque, si atendemos a lo manifestado por Isidro Díaz de Argüelles, podríamos concluir que la responsabilidad solo recaía en los jefes políticos, siguieran o no los dictámenes del Consejo. En concreto, el citado autor razona que: “(...) Si los Gefes políticos, conformándose con el parecer del Consejo, quedasen exentos de responsabilidad, no seria en los Gefes sino en los Consejos en quienes residiese en estos casos la autoridad administrativa, descendiendo los representantes del poder Real á la clase de meros ejecutores de los acuerdos de los Consejos, lo que es un absurdo en teoría y contrario al espíritu de las nuevas leyes administrativas. (...) La creacion de ambos Consejos no tiene por objeto libertar de la responsabilidad al poder administrativo, sino rodear á este de las luces y esperiencia de hombres entendidos, como una garantía de la mejor direccion de los negocios públicos. De aqui se deduce que los Consejos provinciales no tienen ninguna parte directa en la accion administrativa; que las resoluciones de los Gefes políticos aparecen con la misma robustez ó fuerza legal, ya sean ó no dictados de conformidad con el parecer o dictámen del Consejo. (...)”, DÍAZ DE ARGÜELLES, ISIDRO, *De los Consejos Provinciales...*, op. cit., pp. 8-9.

su destitución. Este último punto resulta crucial, pues la falta de definición permitía que aquellos que resultasen incómodos pudiesen ser fácilmente removidos de sus puestos por la misma autoridad que los había elegido<sup>699</sup>. El cese se hacía por disposición gubernativa, y en ninguno de los casos que hemos podido consultar se ofrecía razón o justificación alguna para la separación. La normativa no fijó nunca nada al respecto, quedando estos puestos a total disposición de los distintos Gabinetes ministeriales.

Lo mismo ocurría con la designación. Los decretos de nombramiento no concretaban los motivos que habían llevado al Ejecutivo a elegir a un determinado candidato para el cargo. Estas disposiciones se limitaban a identificar a la persona seleccionada, pero sin hacer referencia alguna a los méritos o cualidades que reunía el agraciado. Pese a que hubo distintas tentativas de modificar esta cuestión, introduciendo los proyectos de reforma de 1851 y 1858 determinados criterios que debían reunirse por los aspirantes al cargo, lo cierto es que no se conseguiría hasta la promulgación de la ley de 1863. Como tendremos ocasión de comprobar, se establecería por ésta una serie de requisitos basados en la edad, capacidad económica y trayectoria académica y profesional.

Tampoco se establecía gran cosa acerca de las incompatibilidades. La única referencia que se hacía sobre este punto en la legislación afectaba a la prohibición de ser al mismo tiempo vocal del Cuerpo consultivo y diputado provincial<sup>700</sup>. No obstante, como veremos, esta restricción no se cumplió en Alicante, donde muchos de los consejeros lucentinos ejercían también el puesto de representante electivo. En estos términos respondía el Ejecutivo, a finales de 1845, a una consulta del jefe político alicantino, ordenando que los individuos de la Diputación que habían sido nombrados integrantes del Consejo provincial continuasen ejerciendo ambos cargos hasta que se dictasen nuevas instrucciones. Además, se decía que para evitar duplicidades en los expedientes que eran conocidos en ambas Instituciones, los que ocupasen ambos destinos se abstendrían de votar en el seno de la nueva Corporación, donde serían sustituidos por los supernumerarios correspondientes. Se fundamentaba esta compatibilidad provisional en el hecho de que la norma solo se encontraba vigente en la parte de competencias y no en la de organización, aspecto éste en el que seguía rigiendo la legislación anterior<sup>701</sup>.

---

<sup>699</sup> DE BENITO FRAILE, EMILIO, "El consejo provincial de Madrid...", op. cit., pp. 93-157.

<sup>700</sup> Artículo 8, apartado 9º de la ley de Organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales.

<sup>701</sup> "Ministerio de la Gobernación de la península= Sección de Gobierno= Negociado nº 3= Nº 237= Aunque según la ley de 8 de Enero último los Diputados provinciales no pueden ser a la vez Consejeros de provincia, como está solo vigente en la parte de atribuciones y no en la de organización, acerca de la cual sigue la legislación

Poco más decía la regulación de los consejeros. Únicamente encontramos una orden de 22 de octubre de 1845 donde se comunicaba a los gobernadores civiles la necesidad de que tanto los numerarios como los supernumerarios residiesen en la capital de la provincia. En esta misma disposición se les imponía la obligación de solicitar licencia para abandonar el territorio provincial e, incluso, para ausentarse de esta ciudad. La medida respondía, según señalaba el propio Ejecutivo, a la necesidad de garantizar la concurrencia a sus plenos del mínimo número de vocales prescrito por la ley<sup>702</sup>. Entendemos, sin embargo que esta disposición se dictó como consecuencia de los graves atrasos que se estaban produciendo en la constitución y en el funcionamiento de los Consejos provinciales<sup>703</sup>. Recordemos que, como ya hemos visto reflejado en la prensa, el Gobierno no consiguió convocar a la mayoría de los Cuerpos consultivos en el plazo prescrito. Esta falta de éxito lo forzaría a establecer una imposición tan restrictiva.

Sin duda alguna el marco legal existente era insuficiente. Esta laguna suscitó un importante rechazo de la opinión pública, llegando algunos diarios a cuestionar la nueva planta administrativa. El *Eco del Comercio* calificaba a las indicadas Corporaciones como “antilegales” y solicitaba al Ministerio que indicase a qué códigos habían de ajustarse en su actuación y aclarase si tenían responsabilidad por su actividad administrativa<sup>704</sup>. *El*

---

antigua que no establece incompatibilidad entre el cargo de Diputado y los destinos publicos, ha tenido a bien mandar S.M. que los Diputados provinciales que han sido nombrados consejeros desempeñen ambos cargos por ahora y hasta que otra cosa se resuelva. Y á fin de evitar que una misma persona tenga voto en un asunto bajo dos diferentes conceptos, és la voluntad de S.M. que el Diputado prov<sup>l</sup> que como tal entienda en un negocio no vote en el mismo si tambien fuese de la competencia del Consejo, debiendo en tal caso ser convocado p<sup>a</sup> este el Supernumerario. De Real orden lo comunico á V.S. en vista de la consulta que elevó á este Ministerio con fha. 22 del actual. Dios gue á V.S. m.a. Madrid 28 de Noviembre de 1845.= Pidal= Sr. Gefe politico de Alicante. Es copia.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 39. El subrayado es nuestro.

<sup>702</sup> “Ministerio de la Gobernacion de la Península=Seccion de Gobierno= Circular n° 150= A fin de que nunca falte en las capitales de Prov<sup>a</sup> el numero de Consejeros provinciales que la Ley exige para que los consejos puedan tomar acuerdo, se ha servido mandar S.M.= 1° Los Consejos provinciales efectivos y los que siendo supernumerarios estuviesen en ejercicio, necesitan Real licencia para ausentarse de la Capital de la Provincia respectiva.= 2° No obstante esta disposicion el Gefe político podrá conceder á los consejeros efectivos y á los supernumerarios en actual ejercicio, dos licencias al año de quince días cada una dentro de la Provincia, dando cuenta al Gobierno para su conocimiento.= 3° Los Consejeros supernumerarios que no esten en ejercicio necesitan permiso del Gefe político para ausentarse de la Provincia= El Gefe político podrá negarlo por justas causas; 4° Los mismos Consejeros supernumerarios siempre que salgan del punto de su residencia ordinaria á otro de la Provincia, lo pondrán en conocimiento del Gefe político. De Real orden lo comunico á V.S. á los efectos correspondientes.= Dios gue. á V.S.m.a. Madrid 22 de Octubre de 1845= Pidal= Sor. Gefe político de Alicante.= Es copia.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 35. El subrayado es nuestro.

<sup>703</sup> A la misma conclusión llega Faustino Martínez en su artículo sobre el Consejo provincial de Lugo. Al respecto, *vid.* MARTÍNEZ MARTÍNEZ, FAUSTINO, “O Consello Provincial de Lugo...”, *op.cit.*, p. 114.

<sup>704</sup> “Hemos sentado tambien que los tales CONSEJOS son *antilegales*, y en verdad que desearíamos que se nos esplicase la inconcebible mezcla de esos vocales letrados y legos, la jurisprudencia por que han de regirse, los códigos á que han de ajustarse, la responsabilidad en que incurren, quién decreta esta y á qué tribunales se les somete en caso de ser declarados justiciables, pues nosotros los creemos absolutamente impunes al ver que en el artículo 19 del título 4° solo se habla de las apelaciones y recursos de nulidad para ante el CONSEJO SUPREMO DE ADMINISTRACION DEL ESTADO, quedando autorizado el gobierno por el 20 para resolver

*Espectador*, por su parte, se preguntaba, además, quién y de qué forma había de nombrar a los consejeros provinciales, sus cualidades y si serían o no amovibles<sup>705</sup>. Consideraba a las nuevas Corporaciones como una “rémora” para el desarrollo de los intereses materiales y una plaga que asfixiaría a los pueblos. Para este rotativo, el sistema de elección regulado facilitaba la designación de los favoritos del Gobierno, sin tener en cuenta su conocimiento acerca de los intereses de la provincia y las simpatías que levantasen en la misma. En este sentido, concluía que no serían más que unos empleados subalternos del Poder Central, sin ciencia ni capacidad para el desempeño de sus destinos<sup>706</sup>.

En esta línea, resaltaba el periódico *La Esperanza* lo curioso que le parecía que nada se dijese en la ley acerca de las cualidades ni de la edad que debían reunir los consejeros. Para este editor la referida laguna permitiría colocar a personas sin ciencia ni mérito, y aun sin

---

*todas las dudas que pueda ofrecer el cumplimiento de la ley.*”, *Eco del Comercio*, Núm. 803, viernes, 11 de abril de 1845.

<sup>705</sup> “(...) ¿Nos podrá decir el señor Pidal quién y en qué forma ha de nombrar los consejos provinciales? porque hasta ahora solo sabemos que entre ellos habrá un vice-presidente que el gobierno nombrará. ¿Y las cualidades para ser consejero provincial? Y estos nuevos jueces ¿serán inamovibles, ó quedarán sujetos al capricho del ministro? ¿No serán responsables de sus sentencias? ¿Y ante quién? Y el señor Pidal será hombre que tenga la presuncion de creer que su ley ha de encontrar facilidad en la práctica! ¡Pobre señor Pidal! Lo que nos parece mejor de toda la ley, y aqui dió su señoría muestras de hombre prevenido, es el articulo con que concluye, por el que se autoriza al gobierno para resolver todas las dudas que el cumplimiento de la ley pueda ofrecer; pero le pronosticamos que han de ser tantas, que todas juntas darán lugar á una ley nueva; porque sea dicho con franqueza: vale mas lo que el señor Pidal se ha callado, que lo que ha dicho. ¿Hemos, pues, de combatir formalmente una ley tan informal? Tiéndase la vista por ella; léase solo una vez, y se conocerá que es imposible invencion mas desatinada. De suerte que tenemos tres cosas para *consuelo* de los pueblos: mala institucion, cara á la vez, y por último ley pésima. Gócese el señor Pidal en su obra, haga alarde de su ilustracion, que el pais á sus alardes contestará con desprecio.”, *El Espectador*, Núm. 1178, jueves, 17 de abril de 1845.

<sup>706</sup> “¿Qué son los consejos de provincia sino una rémora para el desarrollo de los intereses materiales? ¿Qué son mas que una plaga con la que se agobia de nuevo a los pueblos? Los consejeros, como el decreto los llama, serán nombrados por el gobierno, el gobierno los elejirá de entre sus favoritos, y tal vez no habrá uno que conozca los intereses de la provincia y tenga en ella simpatías. Si se nos dijera que los individuos del consejo habian de ser por necesidad de la provincia misma en que hayan de desempeñar su destino, con intereses en ella que conservar, personas de arraigo independientes por su posicion social, todavía, á pesar de los inconvenientes que ofrecerá la ley, podíamos esperar que hicieran algo provechoso al interés procomunal en la reducida esfera que el gobierno coloca. ¿Pero qué aguardar en vista de la esposicion clara y terminante del decreto? Absolutamente nada. Los consejeros de provincia serán unos empleados muy subalternos del gobierno, y nada mas; que se nombrarán para estos destinos personas sin ciencia ni capacidad, y como tales irán á donde les lleve la mas ligera indicacion del poder ó de su agente supremo de la provincia; y en suma, que viéndose este partido miserable, sin apoyo ni fuerza en las masas populares, necesita buscársela con una cohorte numerosa de empleados, para lo cual hace diariamente nuevas creaciones, valiéndose de medios desusados y ardidés repugnantes.”, *El Espectador*, Núm. 1172, sábado, 12 de abril de 1845. De la misma opinión era *El Clamor Público*, según el cual: “(...) El establecer un consejo de empleados que ningun vínculo tienen en la provincia donde residen, que ningun conocimiento poseen de las prácticas, costumbres, recursos y necesidades de los pueblos sobre cuyas relaciones y diferencias van á decidir, para que sean árbitros de los acuerdos tomados por los vecinos que merecieron la confianza pública, es un absurdo que solo podia caber en la cabeza del hombre de las hordas fortuitas. ¿Qué papel van a representar esos señores aconsejantes? ¿Piensa el amigo Pidal que bastarán á darles prestigio el uniforme y el sueldo que le designa? Desde ahora aseguramos que esos pájaros pintos de la nueva redoma encantada que acaba de salir de la suprema inteligencia del amigo Pidal, harán la misma figura que los gendarmes y los agentes de policia por esos caminos de Dios.”, *El Clamor Público*, Núm. 298, domingo, 13 de abril de 1845.

arraigo en el territorio. Por eso, entendía que las Diputaciones eran más competentes para conocer de los asuntos que se iban a someter al examen de estos nuevos Cuerpos consultivos<sup>707</sup>. Ahondaba en este mismo argumento el *Diario constitucional de Palma* al resaltar la importancia de que el Gobierno escogiese para este cargo a las personas “más rectas y entendidas”, evitando que fueran vistos como meros agentes del Ejecutivo. En su opinión, debía elegirse a aquellos que hubiesen sido, tradicionalmente, asesores de los municipios en los negocios contenciosos y administrativos; o que hubiesen desempeñado los cargos de alcalde o diputado provincial con anterioridad. Solo de este modo, entendía, era posible que adquiriesen respeto y prestigio entre los ciudadanos<sup>708</sup>.

El silencio que sobre la inamovilidad del cargo guardaba la ley era una de las mayores preocupaciones de la prensa. Mientras que *El Castellano* defendía que hacerlos inamovibles sería privarles de responsabilidad<sup>709</sup>, por su parte, *La Esperanza* afirmaba que, en caso de ser

---

<sup>707</sup> “Es muy notable que nada se diga sobre las cualidades que han de adornar á los consejeros; que ninguna garantía se exija á personas que, segun la indicacion de la ley, han de auxiliar con sus luces á los jefes políticos en el gobierno de las provincias. Unicamente se espresa que dos al menos de los tres ó cinco individuos de estos cuerpos han de ser letrados. Esto dará, si se quiere, cierta seguridad de que no carecerán absolutamente de conocimientos algunos de sus vocales; pero ¿los demas? Repetimos que en esto es muy chocante el silencio de la ley, que dará lugar á que se coloque en los destinos de que se trata á personas sin ciencia ni mérito de ninguna especie. Si se determinase siquiera que fuesen personas arraigadas en la provincia, tendríamos una probabilidad de que procederian con algun conocimiento de causa en los informes que se les pidiesen, y aun con mayor ó menos independencia segun fuese mas ó menos considerable su fortuna. Pero una vez que nada de esto se fija como circunstancia precisa para obtener aquel nombramiento, estamos autorizados para decir que las diputaciones de provincia deben presumirse harto mas competentes que los consejeros de nueva creacion para evacuar con acierto los informes á que nos referimos. Compuestas aquellas de individuos de los diferentes partidos de provincia, siendo su encargo gratuito, y por consiguiente poco apetecible para las personas que carezcan de una propiedad suficiente para vivir con desahogo, es natural que los que las forman reúnan las circunstancias de conocimiento del país y de independencia de un modo mas cumplido y satisfactorio que los vocales de los consejos, respecto de los cuales ni aun se fija la edad que han de tener.”, *La Esperanza, Periódico monárquico*, Núm. 166, martes 22 de abril de 1845.

<sup>708</sup> “Si el gobierno nombra los consejeros de provincia como pudiera nombrar otro cualquiera empleado, sin atender á las cualidades de independencia y de respeto que han de infundir estos nuevos funcionarios, entonces es mejor que se abstenga de nombrarlos, porque los consejos provinciales nacieran muertos y desacreditados, y los pueblos no miraran en ellos mas que una nueva oficina, inútil y perjudicial existiendo ya los gobiernos políticos, los cuales por otra parte van a tener tambien diversa organizacion.= Nosotros creemos que el gobierno tiene donde elegir y debe elegir lo mejor. Nosotros creemos que puede escoger de cada provincia cuatro o cinco personas rectas, entendidas, y que al mismo tiempo tengan capital bastante para no aparecer á los ojos del público como meros agentes del poder y como empleados subalternos. Nosotros escojeriamos entre aquellos hombres honrados que hayan inspirado confianza por su pureza; entre aquellos letrados insignes á quienes los pueblos están acostumbrados á ir á consultar sobre sus negocios contenciosos y sus negocios administrativos; entre aquellas personas que habiendo desempeñado los cargos del alcalde ó de diputado provincial han dejado gratos recuerdos de su administracion; los escojeriamos en fin entre aquellas familias insignes y numerosas que existen en las provincias, y que son generalmente respetadas por todos los hombres de bien. Con estas circunstancias es bien seguro que los consejos provinciales sean respetados; que tendrán prestigio en los pueblos, y que harán al honor al gobierno que los nombre, y sabrán hacer y derramar el bien sobre sus respectivas provincias.”, *Diario Constitucional de Palma*, Núm. 13, domingo, 13 de abril de 1845.

<sup>709</sup> “Los consejeros de administracion son nombrados por el Rey. Con efecto aquellos funcionarios obran dentro del círculo que el gobierno les traza, y hacerlos inamovibles seria hacer nula la responsabilidad de los ministros alejando de esta suerte las garantías que á los administrados deben concederse. El gobierno elije á las personas de su confianza; si hubiera de escoger entre las ternas que las diputaciones provinciales propusiesen,

removibles, no serían más que dóciles servidores de los jefes políticos, pues dependían directamente de ellos y, por lo tanto, se encontraban ante un constante e inminente riesgo de perder sus empleos por la voluntad o el capricho de las autoridades superiores<sup>710</sup>.

Para la gran mayoría de la doctrina resultaba conveniente que la legislación diese estabilidad a los vocales del Cuerpo consultivo señalando las causas por las que podían ser apartados del cargo<sup>711</sup>. Olivan, incluso, consideraba recomendable que el puesto fuera vitalicio. Además, decía, su elección, realizada por el rey previo asesoramiento del Consejo de Estado, debía basarse en la carrera, honradez, aptitud y laboriosidad de los candidatos. Del mismo modo, también entendía precisa la intervención del máximo órgano asesor del Estado para la destitución de los consejeros de forma que, si su dictamen era contrario al cese de uno de estos individuos, el ministro que la había propuesto quedaría sin facultades para llevarla a cabo<sup>712</sup>. Una voz discordante dentro de la doctrina en este punto fue Posada Herrera. Este jurista se mostró contrario a que los integrantes de los Consejos provinciales fueran inamovibles. Si así se les consideraba, afirmaba, no habría diferencia entre los Tribunales contencioso-administrativos y los ordinarios<sup>713</sup>. De la misma opinión era Colmeiro, quien

---

como algunos creen debería ejecutarse, se dificultaría su acción, pues lo menos malo no suele ser siempre lo más á propósito.”, *El Castellano*, Núm. 2701, miércoles, 9 de abril de 1845

<sup>710</sup> “Segun vemos organizados los consejos administrativos, juzgamos que sus vocales serán dóciles servidores de los gefes políticos, de quienes dependen, como todos los demas empleados en administracion, segun el artículo 5º, párrafo 5º, de la reciente ley para el gobierno de las provincias, á virtud del cual los consejeros se hallan en un inminente riesgo de perder sus empleos por la voluntad ó el capricho de las espresadas autoridades superiores. ¿Y esta absurda disposicion la han dictado los hombres que sostienen deber ser los jueces inamovibles para que haya una garantía de su independenciam en la administracion de justicia? Hé aqui otro inconveniente originado del doble carácter atribuido á los consejos provinciales.”, *La Esperanza*, Núm. 166, martes, 22 de abril de 1845.

<sup>711</sup> GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., pp. 64-65

<sup>712</sup> “Así los consejeros de provincia deben ser vitalicios, y constantemente nombrados por el rey: su propuesta no creemos oportuno confiarla esclusivamente al gobernador, sino que podría encargársele que oyera á la diputacion provincial, y acompañara original el parecer de ella, fundado en la carrera, honradez, aptitud, y laboriosidad de los sujetos elegibles, para que en vista de todo consultase el consejo de estado. (...) El ministerio podrá suspenderlos: tambien podrá proponer al rey con justa causa el separarlos; mas para esto se deberá oír precisamente al consejo de estado, y si su dictámen fuese contrario á la separacion, se considerará sin facultades el ministro para realizarla ó proponerla”, OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública* ..., op. cit., pp. 84-85.

<sup>713</sup> “Pero las personas nombradas que han de componer un tribunal, ¿deberán ser inamovibles? Tanto valiera hacer á estos jueces inamovibles, como encargar á los tribunales ordinarios el fallo de los negocios contencioso-administrativos; pues no habria diferencia entre ellos. Lo que distingue á la administracion de los tribunales ordinarios, es que los agentes administrativos son amovibles á voluntad del poder, y los jueces son inamovibles: la responsabilidad de los ministros es la garantía de los administrados: la inamovilidad de los jueces es la garantía que estos presentan. Hay ademas otra razon que debe tenerse muy en cuenta, y es que los gefes políticos han de formar parte necesariamente de estos cuerpos, de cualquiera manera que se les constituya, y debiendo ser amovibles por naturaleza, sería muy singular que siéndolo la persona mas influyente, la que preside, la que tiene voto decisivo, los demas no lo fuesen del mismo modo. Deben, pues, ser amovibles á voluntad del ministerio, los que compongan los tribunales administrativos.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración*, op. cit., p. 280.

justificaba la amovilidad de estas autoridades como el instrumento necesario para la debida obediencia jerárquica, la responsabilidad y la flexibilidad del poder<sup>714</sup>.

No fue esta una cuestión exclusiva de nuestro país. Al comparar la normativa con la francesa, encontramos, de nuevo, una innegable similitud. En concreto, de acuerdo con Marc Bouvet, la ley de 28 de pluvioso del año VIII apenas fijaba requisitos para ser consejero de prefectura, ni tampoco incompatibilidades con el puesto<sup>715</sup>. Asimismo, indica Anthony Mergey, también levantó grandes críticas en la prensa y en la doctrina gala el hecho de que no se exigiese a estos vocales condiciones de aptitud, a la vez que se cuestionaba su independencia, dado que podían ser revocados por la simple petición de los prefectos, sin justificación alguna<sup>716</sup>.

Entendemos que estas evidentes carencias en la legislación y la consecuente crítica, obligaron al propio Ejecutivo a cubrir las lagunas denunciadas. Es de destacar, sin embargo, la gran dificultad que existió en este punto debido a la inestabilidad ministerial que caracterizó a esta época. Como veremos más adelante, fueron necesarios tres proyectos de ley, y cerca de veinte años, para lograr que se regulasen estos extremos.

#### b. Gratificación.

La orden de 2 de abril de 1845 adelantaba que los consejeros y los demás empleados de estas Corporaciones disfrutarían de una gratificación de entre ocho mil y doce mil reales al año que se abonarían de los fondos provinciales<sup>717</sup>. Los vocales supernumerarios, de los que

---

<sup>714</sup> “Todas las autoridades y agentes administrativos son amovibles á voluntad del gobierno, porque si fuesen inamovibles no habria obediencia gerárquica, ni el poder sería flexible ni responsable. El gobierno escoge sus mandatarios como quien debe dar cuenta de su eleccion: los actos del último funcionario público, actos son de una autoridad delegada cuya responsabilidad pesa sobre el gefe superior que la instituye, si no la declina legalmente. Pero la amovilidad de los funcionarios públicos dista mucho de la arbitrariedad en punto á instituirlos, trasladarlos ó removerlos. Cuando la autoridad administrativa mas celosa é ilustrada es sustituida sin razon por otra, sus proyectos, sus trabajos empezados, el fruto tardío de sus conocimientos locales, todo es perdido para los pueblos; y cuando esta movilidad nace del justo deseo que el gobierno abriga de recompensar ascendiendo á sus mejores servidores, entonces olvida que el fin es la provincia y el hombre solo el medio.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, 1850, op.cit., pp. 67-68. También en la edición de 1858, Tomo I, pp. 72-73.

<sup>715</sup> Aunque, dice, existía un principio no escrito de incompatibilidad con el oficio de judicatura y, posteriormente se declararía así con el de notario, procurador, alcalde, concejal, consejero general de departamento y concejal de distrito, BOUVET, MARC, “La composición de los Consejos de Prefectura (1800-1851)”..., op.cit., p. 314.

<sup>716</sup> MERGEY, ANTHONY, “La mirada de la doctrina administrativa francesa sobre los Consejos de Prefectura...”, op. cit., p. 208.

<sup>717</sup> De esta forma, señalaba el artículo 3 de la orden de 2 de abril de 1845: “Los Consejeros provinciales gozarán de una gratificacion de ocho á doce mil reales al año, y usarán el uniforme distintivo que los reglamentos les señalen: los servicios que presten en estos cargos les servirán además de mérito especial para sus respectivas carreras.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 3860, miércoles, 9 de abril de 1845. A lo que añadía el precepto 5 que: “Las gratificaciones de los Consejeros, los sueldos de los demás empleados, y cuantos gastos ocasionen estas

tendremos ocasión de hablar en el siguiente punto, solo percibirían, cuando ejerciesen la interinidad, la mitad de lo que correspondiese al propietario<sup>718</sup>.

Esta cuestión suscitó dudas en la doctrina. No parece tener sentido que, pese a que los Consejos provinciales formaban parte del entramado de la Administración Pública del Estado, y dependían jerárquicamente del Poder central, los gastos derivados su funcionamiento fueran sufragados por las provincias. Una posible respuesta puede ser la facilitada por Emiliano González Díez, quien justifica esta peculiaridad en la íntima relación existente entre el señalado Cuerpo consultivo y la provincia. Al integrarse en la dinámica de la Administración territorial, debía ser ésta quien soportas sus costes<sup>719</sup>.

Aunque la referida norma no concretaba cuál iba a ser el montante de dichas retribuciones, siendo bastante imprecisa, su mero anuncio fue suficiente para que la opinión pública se mostrase contraria a estos nuevos órganos. Al respecto destaca la publicación del diario *Eco del Comercio*, en la que sentenciaba que los mismos eran “anti-económicos” porque aumentaban las cargas públicas. Para probar su afirmación hacía un cálculo de lo que supondría a las arcas provinciales su mantenimiento:

“En efecto: de tres á cinco deben ser los vocales de cada consejo, y de ocho á doce mil reales los sueldos que se les asignan en el título 1º, de suerte, que tomando el término medio, habrán de ser cuatro los nombrados, y diez mil reales la asignacion de cada uno, lo cual equivale á dos mil duros por provincia, ó sean noventa y ocho mil duros en las cuarenta y nueve de que consta la monarquía. Si á esto se agregan los gastos de secretario, oficiales, porteros, alguaciles, local, menaje, etc., puede decirse que se grava al pais con mas de cuatro millones, y todo esto para hacer lo que hacian gratis las diputaciones provinciales, y que podían haber hecho en mayor escala, con alguna pequeña variacion orgánica”<sup>720</sup>.

La orden de 2 de julio de 1845 sería la encargada de concretar el punto referente a la gratificación de los consejeros. En concreto, regulaba que se ajustarían a una escala basada

---

corporaciones, se satisfarán de los fondos provinciales.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 3860, miércoles, 9 de abril de 1845.

<sup>718</sup> Artículo 4º de la orden de 2 de abril de 1845: “Para reemplazar á los Consejeros en ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones, podrá nombrarse en cada Provincia hasta un número igual de supernumerarios, los cuales tendrán facultad de asistir á las sesiones, pero sin voz ni voto, excepto cuando entren en ejercicio; en este caso, y mientras dure su interinidad, cobrarán la mitad de la gratificación que corresponda al propietario.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 3860, miércoles, 9 de abril de 1845.

<sup>719</sup> GONZALEZ DÍEZ, EMILIANO, “Administración y Justicia: El Consejo Provincial de Palencia”... op. cit. p. 630.

<sup>720</sup> *Eco del Comercio*, Núm. 803, viernes, 11 de abril de 1845. De la misma forma se pronunciaba *El Espectador*: “En los decretos últimamente publicados sobre ayuntamientos y diputaciones provinciales, ya en algunas de sus disposiciones se hacia referencia á estos cuerpos, y nosotros sin mas que la simple meditacion sobre lo que podrian ser, previmos que un nuevo establecimiento de esta naturaleza solo serviria para aumentar los gastos públicos y hacer los ministros un alarde mas de su poderio, creando empleos a podría con que contestar á sus adeptos y parciales; pero no porque en realidad los necesite el pais para su buen gobierno y prosperidad.”, *El Espectador*, Núm. 1172, sábado, 12 de abril de 1845.

en la relevancia de cada provincia. De este modo encontramos que los vocales de Madrid percibirían doce mil reales de retribución; mientras que los de las provincias calificadas de primera, diez mil reales; los que se hallasen en territorios de segunda, nueve mil; y los instalados en las de tercera ocho mil<sup>721</sup>.

La reacción de la prensa en contra de esta disposición no se hizo esperar. El rotativo *El Español* consideraba que para que los cargos de consejeros provinciales fueran independientes, debían ser gratuitos y que el Gobierno no había hecho otra cosa que aumentar los presupuestos, constituyendo un gravamen más para la población<sup>722</sup>. En la misma línea, *El Espectador* mantenía que si el Gabinete ministerial se hubiese ocupado de consultar los intereses de la población no le habría sido tan fácil aumentar el número de cargos públicos con unos destinos que, además de costar caros a los ciudadanos, creía inútiles<sup>723</sup>. Por su parte, el editor del noticiario *El Clamor Público* advertía que los nuevos gastos que se generarían a causa de la creación de los Consejos provinciales y del Consejo Real absorbería la totalidad de las rentas públicas<sup>724</sup>.

---

<sup>721</sup> Artículo 11 de la orden de 2 de julio de 1845: “La gratificación de que gozarán los consejeros, en conformidad á lo prevenido en el art. 3º de la ley orgánica de estos cuerpos, se arreglará á la escala siguiente:= Reales= En las provincias de tercera clase ..... 8.000= En las de segunda ..... 9.000= En las de primera ..... 10.000= En Madrid ..... 12.000”, BOPA, Núm. 3947, sábado, de 5 de julio de 1845.

<sup>722</sup> “Conocidas son desde luego las pretensiones del gobierno al nombrar los consejeros provinciales: un cuerpo consultor que sirva de nivelador, que sea la representacion de la inteligencia gobernadora de todos los intereses, y un cuerpo, en fin, cuya única mision sea el firme apoyo del bienestar general. Bajo este concepto nadie lo reprueba, nadie lo rechaza, mucho mas cuando la esperiencia que tenemos de otras naciones nos ofrece resultados palpables, consecuencias de mayor provecho. Pero no se cree por este país que los nombramientos del gobierno han llenado estas condiciones, pues debiendo ser la primera cualidad de consejero provincial el desinterés, sus cargos para que fueran independientes y tuvieran su genuino carácter, debieran ser gratuitos, y aunque hay á la verdad bastantes ejemplos de desinterés en la nacion, no solo no lo hacen todos así, sino que estamos convencidos de que *si estos destinos fueran gratuitos no los obtendrían las personas que hoy han trabajado por ellos*. Vemos, pues, que el gobierno no ha hecho mas que aumentar los presupuestos, primero porque la institucion adolece de un vicio que la desvirtua completamente; segundo porque el beneficio no es otra cosa que un gravámen mas, como el de tantos empleos que se crean, sobre el abrumado propietario y sobre el oscurecido artista; y tercero porque en vez de desarraigar con mano vigorosa el mal que nos aqueja, no ha hecho mas que crear puestos para acrecentar la intriga, ofrecer intereses para escitar deseos.”, *El Español*, Núm. 235, sábado, 16 de agosto de 1845. Correspondencia de Provincias, Burgos, 11 de agosto.

<sup>723</sup> “(...) se va á gravar al pueblo considerablemente para mantener los nuevos empleados, y que estos se multiplicaron ya desde que por decreto de ayuntamientos que mandó observar el fatal ministerio Gonzalez Brabo, pasaron á los gefes políticos las atribuciones de las diputaciones provinciales, y veremos como recibe el país la nueva institucion. Si el gobierno en vez de oprimirle consultara sus intereses, no sería por cierto tan pródigo el aumentar empleados que sobre costar caros son inútiles.”, *El Espectador*, Núm. 1178, jueves, 17 de abril de 1845.

<sup>724</sup> “Por perentorio que fuese tampoco montar á lo francesa la administracion de España, mucho mas urgente parece tener los debidos miramientos con los infelices y esquilados pueblos, que no pueden ya soportar tantos gravámenes. En muchos millones habrán de aumentarse los gastos para sufragar los sueldos de los consejeros provinciales y reales, secretarías, auxiliares y el bajo de oficinas que tan de moda va haciéndose tambien por imitacion. Las viudas, los cesantes, los retirados y demás clases pasivas que en todo el año llevan cobradas en Madrid dos solas mensualidades, pueden perder las esperanzas de percibir mas adelante un solo maravedí, porque los nuevos participes amigos de los ministros, tienen preferencia como empleados en activo servicio,

Este sentimiento de repudio se mantendría durante todo el tiempo en que estuvieron vigentes estas Corporaciones. En estos términos se expresaba el periódico *La Nación*, del jueves 26 de mayo de 1856, en la que calculaba que su supresión supondría un ahorro de tres millones de reales, al eliminarse los sueldos de vocales y conserjes, y el gasto del material que estos necesitaban<sup>725</sup>.

De acuerdo con lo establecido en la normativa, y teniendo en cuenta que Alicante estaba catalogada como de segunda clase<sup>726</sup>, los consejeros provinciales debían percibir nueve mil reales vellón al año<sup>727</sup>.

Era posible que los consejeros renunciasen a la citada gratificación a favor de los fondos provinciales. Lo cierto, sin embargo, es que, en la práctica fue una facultad poco utilizada por los vocales. En nuestro caso, únicamente lo hizo el oriolano Andrés Rebagliato<sup>728</sup>.

---

diputados, senadores y hombres de la época, que se necesitan. Nada se hubiera perdido en demorar este arreglo hasta la reduccion del numeroso ejército que absorbe casi en su totalidad todas las rentas públicas, hubiese dado un respiro, y ofrecido los recursos indispensables para sostenerse esa hijosa administracion, y si la urgencia era tan grande, debian haberse declarado gratuitos los nuevos cargos, dando el partido dominante la prueba de desinterés que gran falta le hace. Pero para los moderadísimos conservadores todas son cuestiones de empleo y dinero; y tratándose de cargos que deben repartirse como botin de guerra, han comenzado por dotar opulentamente cada plaza efectiva de consejero con 50.000 rs. sin perjuicio de señalar pingües sueldos á los consejeros extraordinarios ó *maitres des requetes*, á los auxiliares ó *d'ouditeurs*, y al secretario general ó *secrétaire general*.”, *El Clamor Público, Periódico político, literario é industrial*, Núm. 379, jueves, 17 de julio de 1845.

<sup>725</sup> “CORREO DE LAS PROVINCIAS.= Cáceres 20 de mayo.= La supresion de los Consejos provinciales economizaria por si sola tres millones de rs., porque no es solo el sueldo de los consejeros lo que los pueblos pagan: hay ademas el gasto de material, conserje, y no sé si alguna otra cosa que ordinariamente importa tanto ó mas que lo que aquellos perciben: así tenemos que esta provincia en medio de ser de última clase, satisface por este ramo cincuenta mil rs. poco mas ó menos en cada año. ¿Y qué es lo que hacen estos cuerpos que no pueda pesar sobre el gobernador de la provincia y sus oficiales auxiliados en todo caso y en determinadas circunstancias por las diputaciones? (...)”., *La Nacion, periódico progresista constitucional*, Núm. 1539, jueves, 26 de mayo de 1853.

<sup>726</sup> Artículo 1º del decreto de 30 de Noviembre de 1833 de creación de los subdelegados de fomento: “Para el establecimiento de los subdelegados de Fomento se dividirán las provincias del reino en tres clases. La primera comprenderá las de Barcelona, Cádiz, Coruña, Granada, Madrid, Málaga, Sevilla y Valencia. La segunda las de Alicante, Córdoba, Murcia, Oviedo, Toledo, Valladolid y Zaragoza. Y la tercera todas las demas del reino.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 154, martes, 3 de diciembre de 1833.

<sup>727</sup> ADPA, Legajos: GE-11730/27; GE-11730/30; GE-11736/2; GE-11829/45; GE-44278/1; GE-44278/2; GE-44278/3. Esta retribución se vería aumentada, como tendremos ocasión de comprobar, con la normativa promulgada en 1863.

<sup>728</sup> “Al Boletín= Gobº. politico de la Provª. de Alicante= Seccion de Gobº= Circular nº= El Escmo Sr. Ministro de la Gobernacion de la Peninsula con fecha 7 del corriente se ha servido comunicarme la Real orden que sigue.= “La Reina se ha enterado con particular satisfaccion del generoso desprendimiento con que el vocal de ese Consejo provincial D. Andrés Rebagliato cede la gratificacion que le corresponde en beneficio de los fondos provinciales. De Real orden lo digo á V.S. para su conocimiento, del interesado y demas efectos”.= Yo me complazco en hacer saber á la provincia que S.M. la Reina Nuestra Señora (Q.D.G.) nunca olvida manifestar su leal aprecio a los que como el Sr. D. Andrés Revagliato dedican al servicio publico cuanto pueden, todo lo que son y valen, con miras tan puras y patrioticas como las que reconocen en dicho Sr. aun sus adversarios políticos. =Alicante 13 de octubre de 1845 =Se insertó en el nº. 211.”., ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 34.

Debemos recordar que los haberes percibidos por los consejeros provinciales no eran sueldos, sino gratificaciones, ya que no eran considerados funcionarios<sup>729</sup>. Este presupuesto nos lleva a formularnos la siguiente cuestión: ¿esta remuneración era compatible con cualquier otro haber o pensión? Parece que no. El propio Ministerio de Hacienda resolvía esta cuestión en una consulta sobre si aquéllos que habían sido nombrados componentes del Consejo provincial podían continuar percibiendo los sueldos devengados como cesantes de otros destinos. La respuesta fue negativa<sup>730</sup>. No se especificaba en la contestación si esto afectaba también a los supernumerarios, pues, recordemos que solo entraban a suplir en caso de vacante. No obstante, entendemos que la respuesta debía ser la misma para ellos por dos motivos: en primer lugar, porque se especificaba que la prohibición de percibir, simultáneamente, varios haberes se aplicaba únicamente durante el tiempo en que se cobrara el correspondiente al cargo de vocal, y, en segundo lugar, porque, como hemos tenido ocasión de comprobar, todas las exigencias que se dirigían a los componentes de número, tales como residir en la capital desde su nombramiento o dar cuenta de sus traslados y movimientos, afectaban también a los supernumerarios. No parece que esta fuera una excepción.

Sin embargo, esto cambió por la orden de 21 de abril de 1847. De acuerdo con ésta, la gratificación percibida por el ejercicio de este destino, que no creaba derecho a cesantías ni jubilaciones, se declaraba compatible con cualquier otro haber del Tesoro, ya fuese pensión, jubilación o cesantía<sup>731</sup>.

---

<sup>729</sup> Como ya se ha manifestado, así lo afirmaban Fernando Cos Gayón y Emilio Cánovas del Castillo: “Los consejeros provinciales no disfrutaban de sueldo: gozan solo de una gratificación (...)”, COS GAYÓN, FERNANDO Y CÁNOVAS DEL CASTILLO, EMILIO, *Diccionario Manual de Derecho Administrativo...*, op.cit., p. 350.

<sup>730</sup> “(...) El Exmo. Sr. Ministro de Hacienda ha comunicado á esta Direccion con fha. 3 del actual, la R<sup>l</sup> orn. siguiente.= Se ha enterado la Reyna de la comunicacion q<sup>e</sup>. V.S. dirigió á este Ministerio en 5 de Nov<sup>re</sup>. Ult<sup>o</sup>. consultando si los individuos que han obtenido nombramientos de Consejeros provinciales y tienen sueldos devengados como cesantes de otros destinos pueden continuar percibiendo estos al mismo tiempo que el que les está señalado por aquellos cargos. Y en su vista considerando incompatible el goce de haber por ambos conceptos, se ha servido S.M. resolver que ninguno de los individuos comprendidos en el caso consultado por V.S. puede disfrutar más que un solo sueldo, ni percibir mientras cobre el haber de consejero, los atrasos que tenga á su favor como cesante. (...)”, ADPA, Legajo GE-16947/3, s/f.

<sup>731</sup> “Como las retribuciones que perciben los consejeros provinciales no es un sueldo remuneratorio de las funciones de desempeñan, sino una gratificación satisfecha por los fondos provinciales, se ha declarado compatible con el percibo de cualquiera otro haber del Tesoro, ya proceda de pensión ó ya de jubilación ó cesantía; pero en cambio aquellas gratificaciones no crean derecho a cesantías ni jubilaciones, ni pueden disfrutarlas los consejeros cuando obtienen licencias. (Real órden de 21 de abril de 1847)”, COS GAYÓN, FERNANDO Y CÁNOVAS DEL CASTILLO, EMILIO, *Diccionario Manual de Derecho Administrativo...*, op.cit., p. 351.

Esta circunstancia se vería alterada, de nuevo, con la legislación promulgada en 1863, que, como veremos, señalaba que el destino de consejero era incompatible con una serie de empleos públicos, como

La doctrina decimonónica criticó la falta de concreción de la normativa en este aspecto. Peláez del Pozo se lamentaba de estas lagunas legales que hacían el cargo totalmente compatible con otros destinos, a excepción del fiscal de los Juzgados de Hacienda<sup>732</sup>. En su opinión, esto era posible porque el puesto se consideraba como una comisión, concibiéndose la remuneración como una simple recompensa, y no un sueldo, por los servicios prestados<sup>733</sup>. En estos mismos términos se expresaban Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre. Para estos autores la ley configuraba al cargo como una mera comisión que servía de mérito para sus respectivas carreras profesionales. Decían al respecto:

“(…) Ni podemos conformarnos con esta doctrina, ni la creemos acomodada á la naturaleza, índole y atribuciones de los Consejos provinciales, que necesitan ocuparse continua y exclusivamente en el despacho de los negocios, sin que á los individuos que los componen pueda quedarles tiempo para dedicarse á otros (...)”<sup>734</sup>

Además, para la doctrina la doble faceta consultiva y contenciosa que caracterizaba a la Institución era motivo suficiente para prohibir su ejercicio simultáneo con otras actividades que pudieran distraerles de sus ocupaciones. Esta misma argumentación se seguía en Francia, donde habían surgido voces autorizadas que pedían excluir de este oficio incluso a los abogados<sup>735</sup>.

---

<sup>732</sup> “Deploramos el absoluto silencio que guarda la ley acerca de la edad que se requiere para ser consejero provincial, del tiempo que ha de durar su cargo, de las causas porque pueden cesar y ser separados y de si es ó no destino compatible con otro cualquiera. Sin embargo acerca de este último punto es mas explícita de lo que deseáramos porque lo es en un sentido opuesto á nuestro parecer. Efectivamente lejos de declarar que el cargo de consejero es incompatible con otro destino, declara en el citado artículo 3º que por él solo se dá una *gratificación*, y para no hacer esta tan pequeña, considera la ocupacion del consejero cual una *comision*, admitiendo los servicios que en ella se presten y prometiendo recompensarlos como méritos especiales para las *respectivas* carreras de los consejeros; donde se ve bastante explícitamente que lo *principal* es la *carrera respectiva* para la cual son especialmente meritorios los servicios contraídos en la comision del Consejo que es lo *secundario* (...) Solo tenemos noticia de uno que lo sea; el cargo de abogado fiscal de los juzgados de Hacienda es incompatible con el de consejero provincial. (...)”, PELÁEZ DEL POZO, JULIAN, *Tratado Teórico-Práctico de la organización, competencia y procedimientos en materias contencioso-administrativas*, 1849, pp. 90-91.

<sup>733</sup> En esta distinción también insisten Fernando Cos Gayón y Emilio Cánovas del Castillo, cuando afirman que: “Los consejeros provinciales no disfrutan de sueldo: gozan solo de una gratificación de 8 á 12,000 rs. al año y usan el uniforme y distintivos que señalan los reglamentos para los demás funcionarios públicos. Los servicios que prestan en estos cargos les sirven además de mérito especial para sus respectivas carreras. (...)”, COS GAYÓN, FERNANDO y CÁNOVAS DEL CASTILLO, EMILIO, *Diccionario manual de Derecho Administrativo español, para uso de los funcionarios dependientes de los ministerios de Gobernacion y Fomento, y de los alcaldes y Ayuntamientos*, 1860, p. 350.

<sup>734</sup> GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., pp. 65-66.

<sup>735</sup> “(…) En Francia ha habido ejemplos hasta de querer declarar incompatible la profesion de abogado á los consejeros de las prefecturas, y aunque tal rigor le creemos injusto y escetivo, nos parece muy razonable se

En nuestra opinión el hecho de que el oficio de consejero se configurase como compatibles con cualquier otro destino, unido a su amovilidad, justificó la creencia de que la jurisdicción que corporeizaban carecía de imparcialidad, contribuyendo a avivar la animadversión contra los Consejos provinciales. A esto hay que añadir, además, el gasto que sus gratificaciones suponían a las provincias y la inexistencia de requisitos para el acceso al cargo, que facilitaron su calificación de meros artilugios del Gobierno para dar empleo a sus partidarios.

## 2. El consejero letrado y el consejero diputado.

En 1847, siendo Patricio de la Escosura ministro de la Gobernación, se intentó realizar una primera reforma administrativa. En estas fechas se puso de manifiesto la necesidad de alterar la composición de los Consejos provinciales por motivos de índole económico y funcional, reduciendo a uno el número de abogados que debían formar parte de los mismos<sup>736</sup>. Un decreto de 29 septiembre, por el que se daba nueva organización a estos Cuerpos consultivos, ordenaba que, junto al gobernador civil y a su secretario, habría un consejero letrado y otro que fuera diputado provincial, ambos nombrados por el Gobierno<sup>737</sup>. La adicción del vocal de la corporación electiva respondía, según la propia exposición de motivos, a la necesidad de que en el Consejo estuviesen representados los intereses locales<sup>738</sup>.

La modificación propuesta resultaba esencial. Si en 1845 se pretendía construir una Corporación que favoreciera la centralización, siendo todos sus miembros escogidos por el Ejecutivo, dos años más tarde nos encontramos con un ente bien distinto, en el que se daba entrada a un representante popular. Pocos cambios más se introdujeron en este aspecto. No

---

declarase por la ley incompatible con otros cargos ó destinos públicos que ó son inútiles, si nada dan que hacer, ó que si exigen ocupacion por algunas horas, necesariamente han de distraer de las suyas á los consejeros de provincia.”, PELÁEZ DEL POZO, JULIAN, *Tratado Teórico-Práctico de la organización, competencia...*, op. cit., p. 91.

<sup>736</sup> “Las atribuciones de los Consejos provinciales serán en adelante las que hoy tienen; pero su personal debe variarse, ya por razones de economía, ya por motivos puramente administrativos. Que la nueva organización es mas económica que la antigua, de los guarismos resulta: que un solo letrado basta en el Consejo para que se tenga presente en sus decisiones el derecho comun, la práctica de todos los juzgados especiales de la monarquía lo dice.”, Exposición de motivos del decreto de 29 de septiembre de 1847. *Gaceta de Madrid*, Núm. 4764, jueves, 30 de septiembre de 1847.

<sup>737</sup> Artículo 1: “Habrá en la capital de cada provincia un Consejo provincial, compuesto del gobernador civil, del secretario del gobierno civil, de un consejero letrado y un diputado provincial, nombrados por el Gobierno.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4764, jueves, 30 de septiembre de 1847.

<sup>738</sup> “La presencia en el Consejo de un diputado provincial nombrado por V.M. de entre los elegidos por la provincia, parece al Ministro de la Gobernacion del Reino indispensable para que en aquel cuerpo se hallen representados los intereses locales (...)”, Exposición de motivos del decreto de 29 de septiembre de 1847. *Gaceta de Madrid*, Núm. 4764, jueves, 30 de septiembre de 1847.

hay en la nueva normativa referencia alguna a los requisitos y aptitudes que debían exigirse a los integrantes del Consejo provincial, ni a las causas o el proceso para su destitución.

De nuevo la prensa tomó partido en el tema. El diario *La Esperanza* calificaba los cambios en el conjunto de la Administración de frívolos e inútiles, y acusaba a sus autores de tener finalidades nepotistas<sup>739</sup>. Únicamente valoraba este periódico como positiva la reforma que se había hecho en la composición de las Corporaciones consultivas<sup>740</sup>. Para este rotativo se habían mejorado, al dotarlas de una estructura óptima para el buen gobierno de la provincia. En ellas, decía el editor, estaba representada, de un lado, la autoridad y el influjo del Gobierno, al ser sus miembros de nombramiento real, y dos de ellos los primeros jefes de la administración en la provincia; de otro, se encontraban encarnados los intereses locales, al integrarse en su seno un diputado provincial<sup>741</sup>. Asimismo, concluía, la presencia de un letrado ayudaría a resolver de manera debida los negocios contencioso-administrativos<sup>742</sup>.

---

<sup>739</sup> “En los cuatro decretos que se publicaron en la *Gaceta* de anteayer, hallarán nuestros lectores reformas de mucha trascendencia; pero si hemos de decir lo que sentimos, por la mayor parte inconducentes y mas bien perjudiciales que beneficiosas al país. (...) Precede á estos una esposicion de seis largas columnas; esposicion que nos abstenemos de calificar, porque ni tenemos tiempo para hacerlo, ni queremos dar ese disgusto á su autor. Le diremos sin embargo que si las reformas á que aludimos se han de graduar por los motivos que ha tenido presentes para efectuarlas, hubiera sido mil veces mejor que hubiese dejado de hacerlas, ahorrándose la molestia de preparar un trabajo que le habrá entretenido no poco tiempo. Casi todos nos parecen frívolos; y en algunos de ellos no descubrimos mas mira que favorecer á ciertos amigos que deseaban ser colocados en altos puestos: de consiguiente no podemos menos de desaprobamos las mas de las innovaciones á que han dado márgen.”, *La Esperanza*, Núm. 920, sábado, 2 de octubre de 1847.

<sup>740</sup> “(...) La variacion que se ha hecho en los consejos provinciales, aunque no sea de nuestro completo gusto, debe aplaudirse; pues no era posible que un ministerio regularmente celoso tolerase la continuacion de unas corporaciones tan inútiles como gravosas al Estado. (...)”, *La Esperanza*, Núm. 920, sábado, 2 de octubre de 1847.

<sup>741</sup> Aunque unos meses después, en el mismo diario se mantenía una postura totalmente contraria respecto a este punto. Así, entendía que se había cometido un error: “(...) introduciendo en los consejos provinciales un funcionario de eleccion popular, como son los diputados provinciales. Las consecuencias de esta disposicion son que se habrian confundido en una misma persona las funciones administrativas con las judiciales: que se menoscabaría la prerogativa Real en la libre eleccion de los consejos provinciales, sujetando á la corona a que el nombramiento de uno de ellos hubiese de recaer en el individuo de una corporacion de origen popular, y que se prescindia de la incompatibilidad que realmente tienen los diputados provinciales para ejercer las funciones judiciales de los consejos, ante quienes podrán ponerse en cuestion sus actos de repartimiento de contribuciones ú otros administrativos de los que son de su competencia.”, *La Esperanza*, suplemento al Núm. 987, lunes, 20 de diciembre de 1847.

<sup>742</sup> “En efecto: la nueva forma dada á los consejos provinciales, ya que no hemos de poder pasar sin ellos, es una mejora en toda la estension de la palabra: así administrativamente hablando el consejo provincial de ahora reúne todas las condiciones necesarias para gobernar una provincia. ¿Debe estar representado en él la autoridad e influjo del Gobierno para seguir un buen sistema de centralizacion, que nos han importado los hombres de la época, del otro lado del pirineo, en menoscabo de nuestras franquicias municipales? Para eso son todos sus miembros de nombramiento real y dos de ellos son los primeros gefes de la administracion de la provincia. ¿Exige la razon y la justicia que en el mismo consejo tengan su órgano, su abogado, su patrono los intereses locales? Para ello es el diputado de provincia que forma parte de cada uno de ellos. ¿Es necesario para administrar justicia que en las decisiones de los consejos se tengan presentes los principios eternos del derecho, nuestras leyes del reino? Para este efecto son los jurisconsultos que han de tener en su seno. Si esta organizacion la miramos bajo el aspecto económico, preciso es aplaudirla, pues como dice la esposicion de los guarismos resulta; y esta es la razon suprema para ensalzar la obra del señor Escosura.”, *La Esperanza*, Núm. 931, viernes, 15 de octubre de 1847.

Esta postura no fue unánime en la opinión pública de la época. Para *El Español*, la reforma era negativa y estaba convencido de que no ayudaría a mejorar el funcionamiento de la Administración. Al respecto sentenciaba:

“Los consejos provinciales se convierten en corporaciones monstruosas, engendros con cuatro cabezas heterogéneas, tribunales incapaces de juzgar legalmente, porque son jueces y parte: un tribunal compuesto del gobernador civil, de su secretario, de un consejero letrado con gratificación y un diputado provincial sin ella irresponsable, ¿fallará los casos contenciosos entablados contra la administración, ó sea contra los acuerdos de los mismos jefes? ¿Y quién será el diputado víctima que informe al gobernador civil acerca de cuantos negocios se le antoje consultar, actúe como juez en los pleitos, quintas y elecciones, y examine presupuestos, cuentas de alcaldes, de pósitos y demas asuntos cometidos á los consejos? (...)”<sup>743</sup>.

Poca repercusión tuvo en la práctica la citada legislación. El 6 de octubre era derogada restableciéndose la regulación vigente en 1845<sup>744</sup>. Sin embargo, esta tentativa de renovación no trascendería prácticamente del texto legal<sup>745</sup>. En este sentido, no hay rastro alguno de alteración en las actas ni expedientes del Consejo provincial de Alicante que rodean a la fecha en que fue promulgada, ni siquiera recibió la referida Corporación comunicación alguna relativa a la existencia de la nueva legislación.

### 3. Los proyectos de 1851 y 1858.

A comienzos de la década de los años cincuenta asistimos a un nuevo intento de alterar la composición de los Consejos provinciales. En esta ocasión la innovación consistía en delegar en los gobernadores la elección de los consejeros, manteniéndose la planta de la legislación anterior<sup>746</sup>. Además, por primera vez en nuestra historia jurídica, la regulación incluía un listado de cualidades a exigir a los futuros consejeros. En concreto, era necesario tener veinticinco años de edad y reunir alguna de las siguientes características:

- 1º. Ser decano de un colegio de abogados.
- 2º. Haber sido diputado a Cortes en una legislatura, o diputado provincial durante cinco años.
- 3º. Ejercer la profesión de abogado con cuatro años de estudio abierto, poseyendo además una renta anual de seis mil reales, pagando en el año anterior al de su

<sup>743</sup> *El Español*, Núm. 1.011, sábado, 9 de octubre de 1847.

<sup>744</sup> *Gaceta de Madrid*, Núm. 4770, miércoles, 6 de octubre de 1847.

<sup>745</sup> A esta misma conclusión llega Emilio de Benito Fraile en su estudio sobre el Consejo provincial de Madrid, *vid.* DE BENITO FRAILE, EMILIO, “El consejo provincial de Madrid...”, *op. cit.*, p. 114.

<sup>746</sup> Artículos 1 y 9 del proyecto de ley para la organización y atribuciones de los Consejos provinciales. DSCS, apéndice 5º al Núm. 28, jueves, 6 de noviembre de 1851.

nombramiento por subsidio la cuota media del colegio a que correspondiese, o satisfacer cuatrocientos reales de contribución directa.

4º. Ser propietario con una renta anual de ocho mil reales y haber desempeñado algún cargo público, o pagar quinientos reales de contribución directa.

Estaban expresamente excluidos aquellos que tuviesen una relación contractual con el Estado o la provincia, como eran los arrendatarios de arbitrios y sus fiadores; los contratistas de obras públicas y sus avalistas; o los recaudadores de las contribuciones generales del Estado, entre otros<sup>747</sup>. Concluía el texto declarando incompatible con cualquier otro sueldo público la gratificación de los vocales de los Consejos provinciales<sup>748</sup>.

Lamentablemente, como sabemos, la propuesta no cuajó. En nuestra opinión fue una ocasión perdida para solventar los inconvenientes que la insuficiente regulación de este cargo estaba causando en la práctica.

No fue el único intento de reforma de la Corporación provincial. Varios años más tarde, en 1858, otro proyecto incrementaba la edad necesaria para ocupar este destino de veinticinco a treinta años, eliminando la circunstancia consistente en haber sido decano de un colegio de abogados o diputado provincial o a Cortes. Además, se exigían una serie de presupuestos de los cuales era necesario cumplir, como mínimo uno. En concreto, se mantenía la obligación de ser jurista, si bien, en este caso, se aumentaban de cuatro a seis los años necesarios de ejercicio profesional. La propuesta permitía el acceso al cargo, además, a los licenciados en administración, o a quienes hubieran servido cuatro años en la carrera judicial o administrativa con una retribución igual o superior a doce mil reales. También podían formar parte del Cuerpo consultivo aquellos que ya lo hubiesen hecho durante un periodo no inferior a cuatro años o, en su caso, los propietarios que abonasen en la provincia entre seiscientos y mil reales, dependiendo de la clase de ésta, por contribución territorial<sup>749</sup>. No obstante,

---

<sup>747</sup> Artículo 10: “No pueden ser consejeros provinciales:= 1º. Los arrendatarios de arbitrios provinciales y municipales, y sus fiadores.= 2º Los contratistas de obras públicas, provinciales y municipales y sus fiadores.= 3º. Los deudores á fondos del Estado, provinciales y municipales.= 4º Los recaudadores de las contribuciones generales del Estado.”, DSCS, apéndice 5º al Núm. 28, jueves, 6 de noviembre de 1851.

<sup>748</sup> Artículo 8: “La gratificación es incompatible con todo otro sueldo ó haber activo y pasivo, así del Estado como de los fondos provinciales y municipales.”, DSCS, apéndice 5º al Núm. 28, jueves, 6 de noviembre de 1851.

<sup>749</sup> Artículo 7: “Para ser consejero provincial de número ó supernumerario es necesario tener 30 años de edad y estar comprendido en alguna de las categorías siguientes:= Primera. Pagar en la provincia y segun la clase de ésta, 600, 800 ó 1.000 rs. de contribucion territorial.= Segunda. Ser abogado con seis años de estudio abierto, y hallarse entre los que se paguen por este concepto una cuota igual ó superior á la que por término medio satisfaga esta clase por subsidio en el Colegio á que corresponda, ó satisfacer 400 rs. de contribucion directa.= Tercera. Ser licenciado en administracion, ó haber servido cuatro años en la carrera judicial ó administrativa, y haber

pensamos que la novedad más importante que recogió el texto se refería a la declaración expresa de incompatibilidad de este destino con cualquier otro empleo público en activo. Al respecto, prohibía que ocuparan el cargo los integrantes de los Ayuntamientos y los diputados provinciales o los de Cortes por la provincia en la que ejercían su plaza<sup>750</sup>. En cuanto a los casos de exclusión, se mantenían los establecidos en 1851<sup>751</sup>.

#### 4. La Diputación provincial y la propuesta de consejeros.

##### a. El texto gubernativo de 1863 y su debate parlamentario.

Al estudiar el marco legal de los Consejos provinciales hemos tenido ocasión de analizar el texto que se presentó a las Cortes en 1863. La nueva legislación pretendía corregir los excesos y abusos acaecidos en el gobierno provincial hasta la fecha. Para solventar estos problemas abogaba por una cierta descentralización cuyos efectos se dejarían ver en la composición de los referidos Cuerpos consultivos, dando participación a las Diputaciones en la elección de los consejeros<sup>752</sup>. Al efecto, señalaba:

“(…) era conveniente dar á las diputaciones intervencion en el nombramiento de los consejeros, y exigir en ellos calidades mas distinguidas para que fuera mayor su respetabilidad y mas autorizada su competencia en el conocimiento de los negocios provinciales (...)”<sup>753</sup>.

La planta de la Corporación consultiva continuaba integrada por el gobernador y un número variable de consejeros, entre tres y cinco. La novedad, sin embargo, venía reflejada en el hecho de que la designación de sus vocales se hacía por el Ejecutivo previa propuesta

---

tenido en ellas un sueldo que no baje de 12.000 rs.= Cuarta. Haber ejercido cuatro años por lo ménos el cargo de consejero provincial”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 20, miércoles, 10 de febrero de 1858.

<sup>750</sup> Artículo 9: “El cargo de consejero provincial es incompatible con cualquiera otro empleo público en activo servicio.= Los consejeros provinciales no pueden ser nombrados individuos de Ayuntamientos, diputados provinciales, ni Diputados á Cortes por la provincia en que ejercen su cargo.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 20, miércoles, 10 de febrero de 1858.

<sup>751</sup> Artículo 10º. “No pueden ser consejeros provinciales:= Primero. Los procesados criminalmente ó que por sentencia judicial hayan sufrido penas corporales, afflictivas é infamatorias y no hubieren obtenido rehabilitacion.= Segundo. Los arrendatarios ó administradores de fincas ó de arbitrios provinciales y municipales y sus fiadores.= Tercero. Los que se hallen bajo la interdiccion judicial por incapacidad física ó moral.= Cuarto. Los contratistas de toda especie de servicios y obras públicas, ya sean del Estado, ó provinciales y municipales y sus fiadores.= Quinto. Los que estuvieren fallidos ó en suspension de pago, ó con sus bienes intervenidos.= Sexto. Los deudores á fondos del Estado, provinciales ó municipales.= Sétimo. Los recaudadores de las contribuciones generales del Estado.= Octavo. Los ordenados *in sacris*.”, DSCS, apéndice 5º al Núm. 28, jueves, 6 de noviembre de 1851.

<sup>752</sup> “Por punto general se han introducido en este proyecto de ley las reformas necesarias para corregir abusos unánimemente reprobados como opuestos, no á las particulares opiniones de un bando político, ni á las doctrinas de este ó el otro sistema, sino á los principios cardinales del derecho administrativo, previniendo los excesos y trasgresiones que desnaturalizan en la práctica la misma legislacion vigente, y descentralizando la administracion en cuanto no se opone á la unidad monárquica y constitucional que debe ser base y fundamento de todas las corporaciones provinciales.”, DSCD, apéndice al Núm. 32, viernes, 2 de noviembre de 1860, p. 1

<sup>753</sup> DSCD, apéndice al Núm. 32, viernes, 2 de noviembre de 1860, p. 2.

en terna de la Diputación provincial<sup>754</sup>. La propuesta, además, exigía que la mayoría de los vocales debían ser letrados<sup>755</sup>. Igualmente preveía que, en los casos en los que la autoridad superior de la provincia lo autorizase, podrían asistir a las sesiones del órgano consultivo el secretario del Gobierno civil, el administrador de rentas o el responsable de la sección de fomento, así como los ingenieros de minas y montes y el del distrito<sup>756</sup>.

Las cualidades requeridas para ser elegido eran prácticamente las mismas que las contempladas en la propuesta de 1858. Se exigía tener treinta años de edad y reunir alguna de estas circunstancias, a saber: pagar en la provincia y según la clase de esta seiscientos, ochocientos o mil reales de contribución territorial; ser abogado con seis años de estudio abierto y abonar una cuota superior a la media del subsidio en el colegio a que corresponda,

---

<sup>754</sup> Artículo 3: “En todas las provincias habrá un gobernador, una diputacion provincial y un consejo provincial. Para las islas Canarias, Mahon y cualquier otro punto donde convenga, puede el Gobierno establecer sus gobernadores, cuyas facultades serán determinadas por un reglamento especial.= El gobernador será nombrado por el Rey, la diputacion provincial será elegida por los electores de Diputados á Córtes, y el consejo provincial será nombrado en virtud de Reales órdenes expedidas por el Ministerio de la Gobernacion, y á propuesta en terna de la diputacion provincial.”, DSCD, apéndice al Núm. 32, viernes, 2 de noviembre de 1860, p. 3. Se trata de una previsión que ya venía contemplada en el Proyecto que Agustín Silvela presentó a las Cortes en 1838. Cuestión en su día justificada por el autor en la conveniencia de elegir para estos cargos a sujetos que gozasen de un profundo conocimiento sobre la provincia en que iban a desarrollar su actividad y en que dicha concesión a los diputados provinciales supondría una compensación por las facultades que se eliminaban de su conocimiento. Conviene, para mayor claridad, transcribir sus palabras: “Previénese en el artículo segundo que las diputaciones hagan las propuestas en terna para consejeros de provincia. Extraña parecerá, á primera vista, esta disposicion: hé aqui los motivos en que se funda. Verdad es que los consejeros tienen que desempeñar funciones de un órden político; pero no lo es menos que lo han de verificar en un punto determinado, y que son estas de tal naturaleza, que exigen indispensablemente conocimientos locales, un estudio práctico, y si fuese individual de cada finca ó propiedad: tales son el exámen de los presupuestos y cuentas de los pueblos, lo relativo á la tutela que sobre ellos ejerce la administracion, los juicios para ajustar sus diferencias acerca de pastos, aguas y aprovechamientos comunes, y otras muchas atribuciones. ¿Y quién sin hallarse bien enterado de las costumbres, usos, índole y genio particular de los administrados, en lo cual hay por desgracia tanta diversidad entre nosotros, se atrevería á aconsejar al gefe sobre los secretos del mando, ó acerca de las modificaciones de ejecucion que puedan y deban sufrir las leyes en cada division territorial? Chocante seria ciertamente ver desembarcar en Barcelona, procedentes de Cádiz, al gefe político, y á sus cuatro consejeros ó apearse los cinco en la Coruña, llegando de Madrid. Y no se diga que los conocimientos de que se trata debe poseerlos en grado eminente el gefe; porque conviniendo en ello, tampoco se negará que precisamente se le nombran consejeros para entre tanto que los adquiere, para suplir los que no pueda adquirir, y para que descargue en sugetos conoedores del terreno el peso de infinidad de pormenores que le agobiarian, quitándole el tiempo de que há menester para disposiciones de interés general.= Aun existe otro motivo, no indiferente en sentir del que suscribe. Las diputaciones se hallan en posesion de aquellas facultades; y cuando van á perderlas, ya como medio de compensacion, ya como demostracion de confianza, no estaria de mas que se les concediese cierta intervencion en elecciones para cargos que al fin tanto tienen de provinciales.”, SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN, *Colección de proyectos...* op. cit. pp. 201-202.

<sup>755</sup> La Corporación objeto de nuestro estudio se encontraba regulada en el Título IV del proyecto de ley, que estaba compuesto de veintinueve artículos, del 59 al 87. El precepto encargado de regular este extremo era, en concreto, el 65, según el cual: “La mayoría de los consejeros provinciales efectivos y supernumerarios se compondrá precisamente de letrados”, DSCD, apéndice al Núm. 32, viernes, 2 de noviembre de 1860, p. 7.

<sup>756</sup> La composición del Consejo provincial venía determinada en el artículo 60. Decía: “El consejo se compondrá del gobernador y de tres ó cinco consejeros, segun la clase á que pertenezca la provincia.= Cuando el gobernador lo estime conveniente y la índole especial de los negocios lo reclame, tambien podrán asistir al consejo el secretario del gobierno, el administrador de rentas, el jefe de la seccion de Fomento, los ingenieros de minas y montes, y el ingeniero civil del distrito.”, DSCD, apéndice al Núm. 32, viernes, 2 de noviembre de 1860, p. 7.

o satisfacer cuatrocientos reales de contribución directa; haber servido seis años en la carrera judicial o administrativa, con un sueldo de, por lo menos, dieciséis mil reales; haber ejercido el cargo de consejero provincial por el tiempo mínimo de dos años o, en su caso, el de diputado provincial<sup>757</sup>.

En cuanto al régimen de incompatibilidades y exclusiones recogidas por el texto de 1863 no introducía modificación alguna respecto al previsto por el proyecto de 1858<sup>758</sup>.

a) La propuesta del Congreso.

Examinado el proyecto por la Comisión correspondiente del Congreso<sup>759</sup> se estimó conveniente su aprobación, si bien consideraba necesario introducir algunos cambios en la regulación relativos a la organización de los Consejos provinciales<sup>760</sup>. Al respecto decía el informe:

“(...) la comisión, después de haber examinado prolijamente la naturaleza de las diversas funciones que están llamados á desempeñar, ha procurado en cuanto es posible ajustar su organización y sus atribuciones á las que en el orden superior gerárquico corresponden al alto cuerpo consultivo del Estado, estableciendo de este modo cierta unidad que no debe ser indiferente como garantía, así para los intereses de los particulares como para los generales del municipio y la provincia. Por último, se han introducido en este título algunas alteraciones de poca cuantía, aunque necesarias en opinión de los que suscriben para el complemento de la ley, en lo referente á la presidencia de los consejos y á las cualidades y número de los vocales que han de componerlos según la importancia de las diferentes provincias del reino.”<sup>761</sup>

La propuesta equiparaba el número de consejeros al de los distritos electorales que conformaban cada provincia, reservándose al Gobierno la facultad de reducirlo o aumentarlo,

---

<sup>757</sup> Artículo 64 del proyecto de ley presentado a las Cortes por el Gobierno, DSCD, apéndice al Núm. 32, viernes, 2 de noviembre de 1860, p. 7.

<sup>758</sup> Las incompatibilidades venían recogidas en el artículo 66: “El cargo de consejero provincial es incompatible con cualquier otro empleo público en activo servicio.= Los consejeros provinciales no podrán ser elegidos individuos de ayuntamiento ni Diputados á Cortes en la provincia donde ejercieren su cargo”. Por su parte, el artículo 67 establecía las circunstancias que implicaban la exclusión del cargo: “No pueden ser consejeros provinciales:= Primero. Los arrendatarios de arbitrios provinciales ó municipales y sus fiadores.= Segundo. Los contratistas de obras públicas, municipales ó provinciales y sus fiadores. Tercero. Los deudores á fondos del Estado provinciales y municipales.= Cuarto. Los recaudadores de las contribuciones generales del Estado”, DSCD, apéndice al Núm. 32, viernes, 2 de noviembre de 1860, p. 7.

<sup>759</sup> La Comisión estaba compuesta por personalidades como Marichalar, Millan y Caro –secretario–, Monares –presidente– Aguirre de Tejada, Manuel Hazaña, Carballo y Cánovas del Castillo, DSCD, Núm. 35, lunes, 12 de noviembre de 1860, p. 448. Su presentación al pleno se realizó el día 11 de enero de 1861, DSCD, apéndice 2º al Núm. 70, viernes, 11 de enero de 1861.

<sup>760</sup> “Conformes enteramente con los principios que han servido de base al proyecto presentado por el Gobierno de S.M., los que suscriben tienen el honor de proponer su aprobación al Congreso con algunas modificaciones que consideran conducentes á la unidad y mejoramiento de la ley.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 70, viernes, 11 de enero de 1861, p. 1.

<sup>761</sup> DSCD, apéndice 2º al Núm. 70, viernes, 11 de enero de 1861, pp. 1-2.

previa solicitud de la Diputación provincial<sup>762</sup>. Además, se proponía modificar los requisitos para ocupar el cargo. Si el proyecto presentado por el gobierno requería el pago de una contribución territorial que oscilaba entre seiscientos, ochocientos o mil reales, según la provincia, en el texto reformado por la Comisión los candidatos debían abonar a las arcas públicas una cuota fija de ochocientos reales. Igualmente, se rebajaban a cuatro los años necesarios de ejercicio de la abogacía, la carrera judicial o la administrativa. En este último supuesto, se reducía de dieciséis mil a doce mil reales, la retribución mínima que hubiese percibido el candidato al puesto en su anterior cargo<sup>763</sup>.

No fue esta la propuesta definitiva. Durante el debate se presentaron varias enmiendas que afectaron a esta regulación. El diputado Luis María de la Torre fue el primero en abordar la cuestión<sup>764</sup>. En su discurso se mostraba totalmente contrario al sistema previsto de elección de los consejeros. En su opinión resultaba un contrasentido que estas Corporaciones, encargadas, por un lado de resolver los negocios contencioso-administrativos y, por otro, de informar en todo aquello que disponían las leyes, los reglamentos y el gobernador, pudiesen ser designadas por las Diputaciones Provinciales<sup>765</sup>. Para este parlamentario, la autoridad que ejercían estos órganos cuando actuaban como Tribunales derivaba directamente del rey y, por

---

<sup>762</sup> Artículo 64: “El consejo se compondrá de tres consejeros en las provincias que tengan menos de ocho distritos electorales. En las que tengan mas distritos habrá cinco consejeros. Se reserva al Gobierno la facultad de reducir este número á tres, en este caso, ó aumentarle á cinco en el anterior cuando lo estime conveniente á propuesta de la diputacion provincial.= Cuando el gobernador lo considere oportuno ó el consejo lo reclame por exigirlo así la índole especial de los negocios, podrán asistir también á las sesiones, pero sin voto el secretario del gobierno, el administrador de Hacienda pública, el jefe de la seccion de Fomento, los ingenieros de minas y montes, y el ingeniero civil del distrito.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 70, viernes, 11 de enero de 1861, p. 6.

<sup>763</sup> A los requisitos señalados, la Comisión parlamentaria añadía dos nuevas condiciones. De un lado, haber ocupado durante seis años cualquier destino de la administración pública con una remuneración de dieciséis mil reales o haber desempeñado la plaza de secretario de un Consejo provincial por el mismo tiempo. De otro, haber servido, previa oposición, la plaza de aspirante del Consejo de Estado durante seis años, Artículo 68, DSCD, apéndice 2º al Núm. 70, viernes, 11 de enero de 1861, pp. 6-7.

<sup>764</sup> “**Del Sr. TORRE (D. Luis Maria de la) al final del artículo 3º.**= Enmienda al dictámen de la comision sobre el proyecto de ley de gobiernos de las provincias.= Pedimos al Congreso que al final del art. 3º se sustituyan las palabras y á propuesta en terna de la diputacion provincial con estas otras y pagado de fondos del Estado= Palacio del Congreso 1º de Febrero de 1861. = Luis Maria de la Torre. = El duque de Villahermosa. = Gonzalez Serrano. = M. Fagés. = Salazar. = Agustin Leis. = El marqués de San Carlos.”, DSCD, apéndice 4º al Núm. 86, viernes, 1º de febrero de 1861.

<sup>765</sup> “(...) Yo no veo en qué fundamento sólido de doctrina pueda estar fundada una novedad que en último análisis consiste en trasportar del poder ejecutivo á un cuerpo electoral la designacion de unos funcionarios que en la esfera de su jurisdiccion y de sus atribuciones, los negocios contencioso-administrativos ejerce una autoridad emanada del Rey bajo la responsabilidad de los Ministros, y que en los demas asuntos son meros asesores del representante del Rey y de los Ministros en las provincias. Esta es una novedad que no se ha introducido en ninguna parte, y con la cual á mi juicio, so color de mejorar los nombramientos, de hacer una concesion aparente, solo veo yo, como probaré despues que haya la cuestion en el terreno de los principios, y deducido todas sus consecuencias naturales, a un lazo tendido á las diputaciones para traer á manos del Gobierno el ejercicio real y verdadero de las facultades que la misma ley reconoce.= Señores, este proyecto de ley encomienda á los consejos provinciales dos encargos: primero, resolver los negocios contencioso-administrativos; segundo, informar en todo aquello que dispongan las leyes, los reglamentos y el gobernador.”, DSCD, jueves, 14 de febrero de 1861, Núm. 93, pp. 1535-1536.

tanto, del Ejecutivo. En consecuencia, afirmaba, se estaban confundiendo potestades que dimanaban de orígenes contrapuestos, y, por lo tanto, no podían ser los vocales designados directamente por el Cuerpo electivo, a causa, tanto de su potestad, como de las materias sometidas a su conocimiento<sup>766</sup>. En su opinión, no había duda de que el Estado tenía intereses en la práctica totalidad de los negocios sometidos a la consideración de los órganos consultivos. Además no debía olvidarse que estos asuntos, en la mayoría de los casos, entraban en conflicto con los intereses de la provincia, siendo ésta una razón relevante para que no se dejase en manos de la Diputación la elección de los consejeros<sup>767</sup>. Para este procurador resultaba anómalo que éstas personas, que actuaban como jueces en primera instancia, fuesen electivas, mientras que a los componentes del Tribunal de apelación, el Consejo de Estado, los designaba el Gobierno<sup>768</sup>.

No fue esta la única intervención en contra del proyecto de ley. El propio Luis María de la Torre rechazaba el sistema de decisión incluso si se atendía exclusivamente a la vertiente consultiva de la referida Corporación provincial<sup>769</sup>. No olvidemos, apuntaba este procurador,

---

<sup>766</sup> “Lo primero que ocurre preguntar es lo siguiente: ¿de quién emana la autoridad que ejercen los consejos provinciales al resolver los negocios contencioso-administrativos? (...) Hoy el Rey ¿puede desprenderse de la justicia administrativa? No. En el Rey reside la jurisdicción plena y universal; la justicia administrativa emana en todos sus actos de la autoridad ministerial, y la autoridad ministerial envuelve y cubre todos los actos de la justicia administrativa. De aquí los recursos siempre abiertos, así al interés general como al particular, contra los fallos de los consejos provinciales; de aquí que la autoridad ministerial pueda reformar siempre esos fallos, y esos fallos no sean nada sino por el consentimiento implícito y la tácita adhesión de la autoridad ministerial.—Pues si los fallos de los consejos provinciales no son nada sino por la inacción y por el asentimiento de la autoridad ministerial, y si la autoridad ministerial asume la responsabilidad de esos actos, haciéndolos irrevocables por el mero hecho de consentirlos, ¿cómo trasportar el nombramiento de estos funcionarios del poder ejecutivo al cuerpo de electores de Diputados á Cortes? ¿No es esto confundir corrientes de autoridad y de responsabilidad que dimanen de orígenes contrapuestos? Pues si no puede sostenerse que los consejos provinciales sean de nombramiento del cuerpo electoral por razón de la autoridad que ejercen, mucho menos podrá sostenerse por razón de las materias sometidas á su conocimiento.”, DSCD, jueves, 14 de febrero de 1861, Núm. 93, p. 1536.

<sup>767</sup> “Pero yo pregunto: los negocios en que entiende el consejo provincial ¿interesan solo á la provincia? En muchos de ellos, en la mayor parte, el Estado ¿no tiene un interés directo, principal, exclusivo? En los que provienen de las contrataciones ó remates celebrados para los diferentes servicios públicos del Estado; en los que dimanen de la ejecución de las obras públicas del Estado; en los relativos al deslinde de los montes públicos del Estado, en la venta de bienes nacionales; en la indemnización de partícipes legos, el Estado ¿no tiene interés directo, principal, exclusivo, en oposición muchas veces con el interés de la provincia, y que por lo mismo es preciso sustraer á las influencias activas de la localidad? ¿Con qué título ha de venir á fallar estas cuestiones la provincia? Por grande que sea nuestro afán de enriquecer su jurisdicción y sus atribuciones, ¿podemos suponerle en esas cuestiones mas imparcial que el Estado, y conculcar en provecho suyo este principio fundamental en administración, que en la necesidad de subordinar un interés á otro interés particular debe quedar subordinado al interés general incontestado y evidente)”, DSCD, jueves, 14 de febrero de 1861, Núm. 93, p. 1536.

<sup>768</sup> “No quiero detenerme en la anomalía que ofrecerá una jurisdicción que en su grado inferior será ejercida por jueces de elección popular, y que en su grado superior lo será por jueces de Real nombramiento. No quiero detenerme en la anomalía que ofrecerán los fallos dictados por jueces de elección popular en graves asuntos de derecho civil, de contratos, de posesión plenaria, de propiedad y á quienes se inviste y con razón por esta ley de una especie de jurisdicción penal.”, DSCD, jueves, 14 de febrero de 1861, Núm. 93, p. 1536.

<sup>769</sup> “Pues examinemos ahora el consejo provincial como cuerpo consultivo. Desde luego son aplicables á esta cuestión, considerándola bajo este aspecto, casi todas las mismas razones que acabo de exponer, considerando

que el Consejo ejercía funciones enteramente distintas, e, incluso, contrapuestas a las de la Diputación. Por lo tanto, el que sus miembros fueran propuestos por esta última solo generaría inconvenientes como la falta de independencia en la toma de sus decisiones o el conflicto entre el gobernador y el que estaba destinado a ser su órgano consultivo<sup>770</sup>.

Las objeciones referidas fueron refutadas por Posada Herrera. El asturiano manifestaba que existían dos sistemas distintos de Gobierno, el que había planteado el diputado cántabro y el presentado por el Ministerio. El primero, entendía, se basaba en que en los actos del Ejecutivo solo intervenían las personas nombradas arbitraria y caprichosamente por el mismo

---

al consejo como cuerpo contencioso-administrativo; pero con la diferencia de que al paso que el número de los asuntos en que es desinteresada la provincia, ó en que su interés se halla en oposicion con el Gobierno, y encuentra un límite en los caracteres mismos de la materia, el número de estos mismos asuntos, cuando el consejo pasa á ser cuerpo consultivo, llega hasta donde llega la voluntad del legislador; la de cada uno de los Ministros, y la de sus delegados en la administracion central de la provincia. Pues bien: considerando el consejo provincial bajo este aspecto, basta fijarse en el papel que ha desempeñado siempre, para conocer que no puede ser una emanacion, una comision de la diputacion provincial. Desde luego el consejo provincial ejerce atribuciones enteramente distintas de las que ejerce la diputacion; y el proyecto mismo lo reconoce así, asignándole otra clase de facultades.”, DSCD, jueves, 14 de febrero de 1861, Núm. 93, p. 1536.

<sup>770</sup> “Hay mas: su encargo, no solo es enteramente distinto del de la diputacion, sino que es muchas veces contrapuesto. Pues bien: cuando el gobernador necesite consultar al consejo sobre dar ó no dar cumplimiento á un acuerdo de la diputacion que con arreglo á esta ley le necesite, ¿con qué independencia, con qué libertad, con qué despreocupacion, con qué olvido de las pasiones, de las personas y de los intereses que hayan pesado en la deliberacion, podrán calificar el acuerdo aquellos que deben su nombramiento á esa misma diputacion, que han sido nombrados tal vez con la condicion de seguir en todo sus inspiraciones, ya que no lo hayan sido en virtud de una promesa determinada que redunde en daño de un ayuntamiento, ó que cause la ruina de un particular? Para suspender las sesiones de la diputacion, de sus actos, cosas todas que le autoriza esta ley, y en cada una de las cuales puede ir envuelta una cuestion de orden público, ¿serán buenos consejeros los que tengan con ella comunidad de opiniones, y los que sean acaso ciegos instrumento de sus tendencias ó fines? Porque, señores, pongámonos en lo que podrá suceder, si es que esta ley se plantea con sinceridad, hipótesis mas ó menos improbable de que no quiero apartarme, para lo cual estos, dando al olvido recursos, los medios que se reservan á todo Gobierno en ella para falsear su letra y espíritu, hipótesis por medio de la cual estoy tratando aisladamente la cuestion de principios, y voy á deducir de ellos las consecuencias naturales.= Pongámonos pues en lo que ha de suceder si se plantea esta ley con sinceridad; con arreglo á ella la diputacion provincial se ha de elegir por distritos, y habiendo triunfado en las últimas elecciones en la mayoría de ellos los candidatos de oposicion, oposicionista probablemente será la mayoría de la diputacion, y oposicionista tambien el consejo provincial que esta mayoría nombre. Y pregunto yo: ¿ese consejo será el auxiliar sincero y decidido que un gobernador necesita tener á su lado? En todo asunto que directa ó indirectamente se roce en algo con la política, ese consejo ¿no estará en desacuerdo con el gobernador? (...) Y á la vista de este desacuerdo, que será de todos los días, el gobernador ¿no acabará por desentenderse habitualmente de las opiniones del consejo? (...) Y en presencia de una resistencia sistemática y permanente organizada en el seno mismo de la administracion, el Gobierno tendrá que violentar la ley y que burlar sus preceptos, ora descomponiendo el personal del consejo, ora desatendiéndose habitualmente en las opiniones del consejo, ora corrompiéndole, ora intimidándole; tendrá que acudir á alguna de las válvulas de seguridad que discretamente se reservan en esta ley y hacer que escape por ellas violentamente la accion responsable y libre del poder central.= Reconozca pues la comision que con el sistema importado á nuestro pais en el año 45, con los principios que dominan por punto general en esta ley, el consejo provincial no puede ser una emanacion de la diputacion, no puede ser la diputacion permanente el consejo general de Bélgica; tiene que ser el consejo de la prefectura del año VIII, el consejo de gobierno de la provincia, que así debia llamarse con mas propiedad, y así se llama en los países en que se dan á las cosas y á las instituciones los nombres que propiamente les pertenecen; tiene que ser el asesor inseparable del gobernador, que se asocie á todos sus actos, que comparta todas sus responsabilidades, que viva íntimamente penetrado y poseido de las miras del espíritu y de las tendencias que los hombres de la mayoría del Parlamento mantiene en el poder.”, DSCD, jueves, 14 de febrero de 1861, Núm. 93, pp. 1536-1537.

Gabinete ministerial, sin tener en cuenta su respetabilidad e imparcialidad. En base a ello, los defensores de este modelo buscaban consejeros que ejerciesen su función de acuerdo con los intereses de quien los había nombrado. El segundo, que era el mantenido por el proyecto de ley, se fundamentaba en el ejercicio de la acción gubernativa a través de la autoridad moral, sometiendo su actividad a la censura de personas propuestas por las Corporaciones populares, garantizando, de esta forma, su completa independencia y libertad en la emisión de sus dictámenes<sup>771</sup>.

Para el que fuera titular de la Cartera de la gobernación se trataba de implantar un régimen de transacción que buscaba solventar los problemas que se habían suscitado hasta la fecha<sup>772</sup>. No negaba la existencia de intereses contrapuestos entre la Administración central y la territorial, pero también admitía la incapacidad del Ejecutivo para tejer una red de funcionarios que estuvieran presentes hasta en el último rincón del país. Por eso se planteaba la posibilidad de combinar los agentes estatales con los provinciales, simplificando el entramado administrativo y economizando gastos. De esta forma, decía, se iniciaría una colaboración que evitaría conflictos de competencia, permitiendo que los órganos populares se auxiliaran de los de nombramiento real y viceversa<sup>773</sup>. Con el sistema electivo propuesto

---

<sup>771</sup> “(...) Yo he creído que esta ley satisfacía á la vez las necesidades de gobierno, y por otra parte permitía á los cuerpos ó corporaciones populares la conveniente intervencion en los negocios administrativos de su provincia. Yo ya sé que para algunas personas esta clase de asuntos se miran bajo un punto de vista inverso. Por ejemplo, para mi, mientras fuese Gobierno, lo que mas desearia seria poder aplicar las leyes, manteniendo el órden público sin necesidad de apelar á la fuerza. Y cuando se tratase de la resolucion de los negocios, dejar á las corporaciones de quien el Gobierno ha de aconsejarse completa independencia, completa libertad para que expusiesen su dictámen severamente y con arreglo á conciencia.= Otras gentes entienden la gobernacion del Estado de diverso modo, y dicen: para saber quién me ha de aconsejar, me basto yo solo, y así quiero que los consejeros sean de tal calidad, que aconsejen segun á mi me parezca; y cuando crea que en una provincia puedo dirigir un negocio de esta ó de la otra clase por tal ó cual camino, tenga en mi mano nombrar los consejeros que me consulten como yo lo tenga conveniente; y cuando se trate de mantener el órden público, en lugar de enviar al punto donde se hubiese alterado una persona que por su respetabilidad, por la imparcialidad de sus fallos, por su autoridad moral sea muy á propósito para conseguir este objeto de la mejor manera posible, envio un batallon; y de este modo tengo yo toda la libertad necesaria para elegir los que me han de aconsejar, y al mismo tiempo toda la libertad de accion para gobernar.= Estos son, señores, los dos sistemas; el sistema de la enmienda del Sr. la Torre y el sistema del proyecto de ley del Gobierno.= El sistema del proyecto de ley del Gobierno es gobernar con la autoridad moral, someterse á la censura de personas que él no elija independientemente, sino que propongan las corporaciones populares; y el sistema de la enmienda del Sr. la Torre es que en la censura de los actos del Gobierno no intervengan sino personas nombradas arbitraria y caprichosamente por el Gobierno mismo, y que para mantener el órden público no se emplee la autoridad moral, sino la fuerza pública que se emplea en perseguir á los malechores.”, DSCD, viernes, 15 de febrero de 1861, Núm. 94, pp. 1540-1541.

<sup>772</sup> “El sistema de Gobierno, como todos los sistemas prácticos, es una transacción, una transacción venciendo las dificultades que siguiendo rigurosamente los principios de las escuelas tiene la solucion de ciertas cuestiones; y confieso francamente que es una transaccion, porque transacciones hay lo mismo en el órden físico que en el órden moral, y en el órden político para la solucion de todos los problemas. (...)”, DSCD, viernes, 15 de febrero de 1861, Núm. 94, p. 1541.

<sup>773</sup> “(...) ¿Duda nadie que al Gobierno le corresponde la facultad de nombrar sus agentes desde el centro hasta la última aldea? Nadie lo duda ¿Duda nadie, al menos yo admito la hipótesis, de que al municipio y á la provincia les corresponde á cada cual de por sí el manejo de sus intereses? ¿Pues cuál sería la solución lógica, rigurosa de este sistema ó de estos principios? Que el Gobierno nombre su escala de funcionarios desde el centro hasta el

no se pondría en riesgo la independencia de los Cuerpos consultivos. En su opinión, el efecto sería totalmente el contrario, ya que al seleccionarse candidatos con un mejor conocimiento de los negocios de la provincia y una mayor responsabilidad se garantizaba su imparcialidad. Esta era, precisamente, la voluntad del Ministerio, que los consejeros emitiesen su parecer con total libertad sin atender a intereses particulares<sup>774</sup>. En defensa de sus argumentos, recordaba que los dictámenes emitidos por estas Corporaciones no eran vinculantes. En consecuencia, los gobernadores podían optar entre seguirlos o separarse de los mismos cuando entendiesen que su contenido no se adecuaba a los dictados de la ley o no estaba suficientemente razonado<sup>775</sup>.

---

último rincón de España, y que el municipio y la provincia se gobernaren por sí en aquello que atañese á sus intereses con entera independencia: es decir, que el Gobierno tendra en Carabanchel, en Rascafrías ó Galaparr un agente oficial que le representase.= Pero se dice, señores, que eso sería muy caro; es que el Gobierno no puede tener un número de agentes tal que pueda atender en todas partes á todas las necesidades; los tiene para cobrar ciertas contribuciones, pero hay otras para las cuales há menester del auxilio de los agentes de la autoridad local; para las quintas necesita del auxilio hasta de los alcaldes pedáneos; sería muy caro si la administracion se montase de tal manera que por sí sola pudiera funcionar con independencia en todos los puntos del territorio. ¿Pues qué hacen los hombres prácticos, los hombres de gobierno? Puesto que no pueden tenerse agentes oficiales en todos los puntos del territorio, vamos á combinar los agentes del Gobierno central con los agentes de la localidad, y así simplificaremos el órden del Gobierno y economizaremos gastos; dicen además: hay una porcion de cuestiones que son de índole mista, que por un lado pertenecen al Gobierno y por otro lado, á la administracion de la localidad, que es muy difícil aun en teoría resolver á qué órden corresponden, si al órden de provincia, si al órden municipal ó al órden del gobierno del Estado.= Pues para evitar gastos y competencias vamos á ver si podemos auxiliarnos en la gobernacion general del Estado de las corporaciones provinciales y municipales, y á la vez que el Gobierno se auxilia en la gobernacion general de la fuerza de los cuerpos populares, estos se auxilian tambien de la autoridad del Gobierno central para proteger sus intereses; y en aquellas materias en que los cuerpos populares no tienen un derecho de representacion, que se trata por ejemplo del porvenir de la sociedad, la completa con la intervencion del poder supremo y la accion del Gobierno, para evitar los males que representantes transitorios y quizá perezosos pueden causar. De esta combinacion es de la que tratamos.”, DSCD, viernes, 15 de febrero de 1861, Núm. 94, p. 1541.

<sup>774</sup> “Y añadia el Sr. la Torre: pues prescindamos ya del origen de los consejeros provinciales y de la anomalía que hay en que la diputacion proponga para estos cargos que tienen jurisdiccion en ciertas materias y atribuciones en cosas de interés general del Estado, prescindamos de todo eso y fijémonos solo en la parte gubernativa; ¿cuál es la consecuencia, decia el Sr. Torre? Los consejos provinciales tienen que resolver sobre cuestiones respecto de las cuales ha dado su opinion la diputacion provincial; ¿y cómo han de ser imparciales si la diputacion les propone? (...) La verdad es, señores, que los consejos provinciales elegidos de esta manera tendrán mas independencia, mas conocimiento de los negocios de la provincia, mas condiciones de responsabilidad que elegidos en la forma que se hace hoy. Y esto es precisamente lo que el Gobierno se ha propuesto al adoptar esa modificacion; el Gobierno desea que los consejos provinciales (...) tengan bastante independencia, hija de la forma de la eleccion para emitir su parecer con completa libertad en todas las cuestiones que afecten á la provincia y á los intereses en ella del Estado. (...)”, DSCD, viernes, 15 de febrero de 1861, Núm. 94, p. 1452.

<sup>775</sup> “(...) será mal gobernador quien tema que los cuerpos que han de darle consejo sean completamente independientes en sus determinaciones. He manifestado esto, cuando se trataba del consejo de Estado; si el cuerpo que consulta tiene razon, es un apoyo eficaz para el Gobierno; si al consultar no tiene razon; si en lugar de dar su dictámen conforme á los buenos principios, le da separándose de las leyes, el Gobierno ó el gobernador en su caso deben tener bastante independencia para separarse á su vez de aquel dictamen.= Si el Gobierno y los gobernadores no hubieran de hacer otra cosa sino resolver los expedientes de conformidad con el dictámen emitido por los cuerpos consultivos, decidiendo con el consejo, sería de opinion que se suprimiesen esos cuerpos, porque sería el medio de que el Gobierno, y los gobernadores en su caso, no se ocupasen de estudiar las cuestiones que deben resolver bajo su responsabilidad.= Una cosa es que en algunas circunstancias, para el estudio de determinados hechos y de cuestiones de gravedad pueda ser grandemente útil el parecer de esas corporaciones, y otra cosa es que el Gobierno y los gobernadores deban creerse en la obligacion de opinar

El discurso del Ministro fue rebatido por el propio De la Torre. En su opinión la independencia de la que hablaba el portavoz del Gabinete ministerial no era cierta. En primer lugar, porque no se fijaba en la normativa ni las causas ni el procedimiento para la separación de los vocales del órgano consultivo. Muy al contrario, se autorizaba al Gobierno para destituirlos libremente, reemplazándolos por los supernumerarios, en cuyo nombramiento, como veremos, no participaba la Diputación. Para este parlamentario el nuevo sistema coartaría la autonomía de las Corporaciones populares, que se verían obligadas a escribir en la terna de los candidatos que previamente les indicaba el gobernador<sup>776</sup>.

No hubo acuerdo en la propuesta. Pese a la intensidad del debate, la enmienda fue rechazada por el pleno. Sin embargo, no fue esta la única objeción formulada por los parlamentarios al sistema de elección previsto en el proyecto. Para el diputado Félix García Gómez los consejeros debían dotarse de un “cierto color popular” que permitiera aunar en su seno las voluntades provinciales y estatales. De este modo, solicitaba que fuesen extraídos de las mismas Diputaciones<sup>777</sup>. Con esta medida, decía, además de otorgar medios de mando al

---

constantemente según esos cuerpos opinen. Digo más: si no hubiera ninguna ocasión en que el Gobierno y los gobernadores debieran separarse del dictamen de esos cuerpos, el Gobierno debiera inventarla, porque ese es el modo de que esos cuerpos mediten sus consultas. Cuando al dar dictamen un cuerpo consultivo tiene la conciencia de que el que ha de fallar definitivamente ha de examinar su razonamiento y ha de buscar la sentencia ó la conclusión conforme á sus convicciones, medita mucho lo que hace, y este conocimiento es el acicate que mantiene vivo el espíritu de discusión y que procura el acierto en todas las resoluciones que importan á la buena gobernación del Estado.”, DSCD, viernes, 15 de febrero de 1861, Núm. 94, p. 1542.

<sup>776</sup> “(...) la argumentación del Sr. Ministro de la Gobernación se reduce á que no le asusta desprenderse de los consejeros provinciales, ni que estos consejeros provinciales tengan una completa independencia. Yo, señores, observo que en esta ley no se toma precaución ninguna para asegurar la independencia de los consejeros á quienes nombra la diputación; que esos consejeros van á continuar á merced de la veleidad ministerial; que no se requiere ningún recurso, ni de instrucción de expediente, ni de informe de algún cuerpo superior, ni de ninguna otra clase para pronunciar su separación; nótese que por el artículo setenta y tantos de esta ley; el Gobierno queda autorizado para separar á estos consejeros propuestos por la diputación al día siguiente de haberlos nombrado, en cuyo caso entran inmediatamente á reemplazarlos los consejeros supernumerarios que son de nombramiento de la Corona. Las diputaciones pues acabarán de escribir en la terna los nombres escritos á indicación del gobernador.= Véase de qué modo el Gobierno central queda dueño como antes del nombramiento de los consejeros provinciales, hasta la ventaja de que los Ministros se libran hasta de esa pequeña responsabilidad moral que contraen al colocar su firma al pie de un nombramiento. De manera que esa concesión, á vuelta de la perturbación que puede producir en el concierto administrativo que mantiene esta ley, no favorece en nada al espíritu descentralizador, al cual se pretende conceder alguna cosa.”, DSCD, viernes, 15 de febrero de 1861, Núm. 94, p. 1543.

<sup>777</sup> La enmienda, en concreto, era la siguiente: “Pedimos al Congreso se sirva acordar la siguiente enmienda al proyecto de ley de gobierno de las provincias. En el párrafo segundo del art. 3.º donde dice: *y a propuesta en terna de la diputación provincial*, se sustituirá con *de entre los diputados provinciales, que continuarán no obstante siendo diputados*= Palacio del Congreso 9 de Febrero de 1861.= Félix García Gomez.= B. Fernandez.= Juan Federico Muntadas.= Manuel Benedito.= Meliton Martin.= Juan José Santa Cruz.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 92, sábado, 9 de febrero de 1861. Al respecto, resultan interesantes los argumentos expuestos por su defensor: “(...) Este sistema consiste en dar á los consejos de provincia un cierto origen, cierto color popular para que reuniendo las dos entidades, provincia y de gobierno, den confianza á todos y no se les regatee por ninguno sus facultades y atribuciones.= Esto es mucho más sencillo; (...) la enmienda que en este momento estoy apoyando pide que los consejeros provinciales sean sacados de las mismas diputaciones. (...) en mi concepto la enmienda que discutimos tiene ventajas considerables sobre lo que ha presentado la comisión, puesto que está

Ejecutivo, se evitaba el antagonismo de las dos Corporaciones territoriales, puesto que se convertirían en una sola, siendo los Consejos una delegación permanente de las Diputaciones<sup>778</sup>. Tan seguro estaba García Gómez de la idoneidad de su propuesta que, durante su intervención se atrevió a adelantar la respuesta a las únicas objeciones que, entendía, se le podían formular. La primera consistía en la posibilidad de que los indicados Cuerpos consultivos no contasen con ningún letrado. Este supuesto, decía, no solo era “muy remoto y extraño”, sino que se solucionaba dejando como supletorio para estos casos el sistema propuesto por la Comisión. El segundo reparo consistía en el riesgo de que, con la forma de elección que él proponía proliferase el fraude electoral, sin embargo, consideraba que las probabilidades de que aquello sucediera eran muy remotas<sup>779</sup>.

La propuesta fue rebatida por Aguirre de Tejada. Para este parlamentario, la intervención de su colega de Ciudad Real demostraba que no había comprendido la diferente naturaleza y caracteres de la Diputación y el Consejo. Estos dos entes, decía, tenían funciones, resultados y objetos diversos y, por eso debían tener un lugar distinto en la Administración. Ambos se

---

mas en armonía con el sistema general de gobierno y hasta con el sistema mismo de la ley; da mas medios de gobierno al poder central, evita el antagonismo de las dos corporaciones provinciales, y es, por último, mas económica (...)", DSCD, viernes, 15 de febrero de 1861, núm. 94, p. 1547.

<sup>778</sup> “Tiene tambien otra ventaja la enmienda que yo propongo, la de matar el antagonismo entre las dos corporaciones provinciales. Todos los que han vivido en provincias; todos los que han sido gobernadores; todos los que han tenido alguna práctica en administracion, saben cuán cierto es este antagonismo. En la situacion actual las diputaciones y consejos provinciales son dos ruedas que giran siempre en una misma órbita, y que están constantemente rozándose con perjuicio de ambas. Esta es una cosa práctica que no necesita demostracion, puesto que basta simplemente que se enuncie para que todos reconozcan su verdad. Pues bien: ese antagonismo que yo comprendo que se moderará algun tanto con lo que propone la comision, desapareceria por completo con mi enmienda; porque entonces estas dos corporaciones no serian realmente mas que una; el consejo provincial vendria á ser una comision permanente de la diputacion provincial elegida por el Gobierno, y remunerada esta á su vez, sería un consejo provincial ampliado.= Mi enmienda es, por último, mas económica, y esto tampoco necesita la demostracion. Ya está sobre la mesa y pronto discutiremos la ley de presupuestos provinciales y municipales: en ella se consigna que las diputaciones y consejos provinciales tengan personal diferente, y desde el momento en que se acepte mi enmienda caduca por su base esa disposicion, y las dos corporaciones no necesitan mas que un mismo personal. De esta manera, aunque no se economicen mas que 1.000 ó 2.000 duros en cada provincia, obtendremos una economía de 2 millones de reales, que son bastantes para subvencionar 12 kilómetros de camino de hierro.”, DSCD, viernes, 15 de febrero de 1861, Núm. 94, p.1548.

<sup>779</sup> “No quiero hablar de otra objecion, de otro escrúpulo que se presenta, porque no es una objecion que merezca tomarse en cuenta. Supone que dándose esta garantía ó estas atribuciones ó estos derechos á los elegidos diputados provinciales, habrá mas intrigas, se emplearán mas amaños para las elecciones. Esto, señores, no merece una contestacion seria. Bien podemos sin inconveniente confiar este derecho á los electores á quienes se lo confia la comision. Se trata de los mismos electores que eligen á los Diputados á Córtes, y yo no puedo creer que por el hecho de tener la esperanza de un sueldo efímero y eventual de 12.000 rs. puedan renunciar al derecho de poder elegir á los diputados provinciales que les convenga, porque para mí es mucho menos la esperanza de esos tristes 12.000 rs. que el importante y honroso cargo de diputado provincial, é incomparablemente mucho menos que el de los Diputados á Córtes. Pues si á este cuerpo electoral se le concede esta atribucion, esta facultad sin ningun género de inconvenientes, si hasta hay necesidad de concedérsela, y es la mas grande que se le puede conceder, ¿qué inconveniente puede haber en cedérsela de esa manera? Y si en último resultado la comision se la cede, ¿por qué no se la cede directa y abiertamente? Esta no es objecion seria. El cuerpo electoral español es rico, inteligente y de una probidad reconocida, y bien podemos fiarle este derecho, tan insignificante en comparacion con otros que está ejerciendo.”, DSCD, viernes, 15 de febrero de 1861, Núm. 94, p. 1548.

encontraban en posiciones totalmente opuestas, de forma que era imposible que se supliesen o ejerciesen las mismas funciones. En este sentido, la primera no reunía la cualidad de permanencia, imprescindible para la asesoría diaria al gobernador. Además, el hecho de que, por un lado, fuese el representante del interés provincial y, por otro, tuviese un inmediato contacto con los comicios electorales, la inhabilitaban para este destino. La segunda, por su parte, era nombrada directamente por el Gobierno y se encargaba de trasladar a su territorio “la marcha lenta y única del Estado”. Estas circunstancias la convertían en la más idónea para aconsejar al delegado del Poder Ejecutivo en la provincia<sup>780</sup>.

Ahondando en sus argumentos, Aguirre de Tejada, sostenía que las Diputaciones no tenían la aptitud necesaria para tratar los intereses del Estado y de la provincia, por más que sus integrantes fueran letrados. Además, forzando al Gobierno a elegir de entre los diputados provinciales y ejerciendo éstos ambos cargos, no se conseguiría más que llevar a los Consejos la vida, la acción de los sentimientos, las aspiraciones y los hábitos de los Cuerpos electivos<sup>781</sup>. Decía al respecto:

---

<sup>780</sup> “La enmienda del Sr. Garcia Gomez, sobre todo en cuanto presume que es aceptable por el Gobierno y por la comision, estriba y se funda en el supuesto errado de un consejo provincial y de una diputacion provincial tal cual ni el Gobierno ni la comision la comprenden; se funda en no haber entendido rectamente qué es el consejo provincial y qué es la diputacion provincial para el Gobierno y para la comision. En sentir del Gobierno y de la comision, estas dos corporaciones que viven juntas, qué coexisten en la vida provincial, tienen funciones, tienen resultados, tienen tendencias, tiene objetos distintos, y tambien un lugar distinto en la organizacion administrativa.= La diputacion provincial representa exclusivamente el interés local, el interés de la provincia. El consejo provincial representa sí el interes provincial, pero es en cuanto á él se aplica la marcha lenta y única de la accion del Estado. La diputacion provincial representa grupos de intereses provinciales. El consejo provincial, sin dejar de tenerlos en cuenta, es tambien el centinela de los intereses generales. La diputacion provincial, inmediatamente en contacto con los comicios electorales, que la dieron el ser, no tiene, no puede tener en cuenta sino los intereses del territorio en que residen esos comicios de donde han nacido.= El consejo provincial, que recibe su nombramiento del Gobierno, que recibe su accion del Gobierno, que consulta en la mayor parte de los casos al gobernador, como jefe de la administracion provincial, no puede menos de inclinarse, no puede menos de tender á la integridad, á la robustez, á la fecundidad de la accion del Gobierno. La diputacion provincial, que no es permanente en nuestros principios, no puede ser nunca el asesor diario del gobernador de la provincia. El consejo provincial, que es permanente, es el asesor diario del gobernador. La diputacion provincial, que se elige libremente por los comicios electorales sin exigir á sus individuos ninguna condicion de aptitud, no es, no puede ser el asesor apto del gobernador de la provincia en las graves cuestiones que ha de resolver la accion gubernativa, y en aquellas á que el interés público lucha con el interés privado dé lugar. Por último, la diputacion provincial renovable, revocable, que recibe su origen y su encargo de los comicios electorales, es incapaz de la tradicion administrativa que los consejos provinciales, permanentes y duraderos, son capaces de representar y defender, sin la cual es imposible toda gestion administrativa.= Véase pues qué diferencia tan inmensa, qué valladar tan insuperable separa y determina el carácter y tendencias de estas dos corporaciones paralelas.= Son de tal naturaleza estas divergencias, que la diputacion provincial y el consejo provincial figuran en una esfera distinta; no cabe su institucion; no pueden suplirse; no puede la una ejercer las funciones de la otra; son dos corporaciones enteramente distintas; su vida es en todo diferente la una de la otra.”, DSCD, viernes, 15 de febrero de 1861, Núm. 94, pp. 1549-1550.

<sup>781</sup> “(...) obligando al Gobierno á nombrar consejeros á los diputados provinciales, en primer lugar se encuentra con el grande escollo de la falta de aptitud, que no tienen las diputaciones provinciales por mas que los diputados provinciales sean de ordinario letrados, por mas que ostenten el vano título de letrados que nada significa, cuando no va unido á una aptitud práctica para tratar los intereses del Estado y de la provincia. En segundo lugar, obligando al Gobierno á elegir los consejeros provinciales de entre los diputados provinciales, y

“¿Qué es pues, señores, un diputado provincial convertido en consejero? Es la lucha perpétua de intereses tal vez opuestos; un gérmen constante de lucha entre los intereses locales que representa la diputacion y los intereses del Estado á que tiene que atender tambien el consejo, y el consejero diputado no podrá mirar con toda imparcialidad á estos, so pena de renunciar á lo que no se renuncia nunca, á lo que no se debe renunciar, á lo que el Sr. García Gómez no quiere que se renuncie, que es á velar y mirar por los intereses que principalmente debe representar, que son los intereses de la provincia, los intereses de esa corporacion de cuyo seno ha salido (...)”<sup>782</sup>.

Los argumentos expuestos por García Gómez fueron también rebatidos por el propio ministro de la Gobernación<sup>783</sup>. Sin ánimo de profundizar en esta cuestión, la respuesta reafirmaba la inestabilidad de las Diputaciones ya que su renovación era parcial y, además, los cuatro años que duraba una legislatura no eran suficientes para establecer unos principios mínimos de actuación<sup>784</sup>. De poco sirvió la intensidad de este debate. Sometida la enmienda a votación fue rechazada.

b') El parecer de la Cámara Alta.

Durante la tramitación de la propuesta legislativa en el Senado se alteró lo dispuesto en el artículo 3 apartado 2º, eliminando las palabras “a propuesta en terna”, y quedando redactado el precepto de la siguiente manera:

“Los gobernadores serán nombrados por el Rey; los diputados provinciales serán elegidos por los electores de Diputados á Córtes, y los consejeros provinciales serán

---

continuyendo siendo diputados á la vez que consejeros, estos diputados consejeros no pueden menos de llevar á los consejos provinciales la vida, la accion de los sentimientos, las aspiraciones, los hábitos de las diputaciones de donde salen y á que no dejan de pertenecer.”, DSCD, viernes, 15 de febrero de 1861, Núm. 94, p. 1550.

<sup>782</sup> DSCD, viernes, 15 de febrero de 1861, Núm. 94, p. 1550.

<sup>783</sup> “(...) si se exige como condicion ser diputado provincial para ser consejero, desde ahora anuncio que las elecciones de diputados provinciales serán en las que se den mayores batallas, porque se tratará de la candidatura para un cargo público; allí los abogados de los distritos se combatirán abierta y enérgicamente (...) Señores, todos estos cuerpos que ejercen la justicia administrativa y que tienen que consultar sobre diferentes negocios de gobierno y administracion, lo primero que necesitan es tener tradiciones; el conservar estas tradiciones es lo que les da grande autoridad. Por eso son respetados esos cuerpos por los agentes de la administracion activa, por eso son ricos en ciencia, aunque los individuos que los componen puedan aparecer á los ojos del público como de escasa capacidad. (...) Dice el Sr. García Gomez que cuatro años son mucho, que son una eternidad. Cuatro años son mucho para ciertas cosas; pero muy poco cuando se trata de aquellas experiencias peculiares á los ramos del saber humano. Si cuatro años son una eternidad, dos años serán mucho, siquiera serán media eternidad. Yo llevo mas de dos años de Ministro y ahora comienzo á aprender.”, DSCD, viernes, 15 de febrero de 1861, núm. 94, p. 1553.

<sup>784</sup> “(...) Se dice que de esa manera no quedará la tradicion que tan conveniente es en estas corporaciones. Yo creo, señores, que la tradicion no puede faltar, porque renovándose por mitad las diputaciones provinciales, siempre subsistiría en ella esa tradicion, al paso que venian hombres nuevos á llevar á esas corporaciones los adelantos de la ciencia. Con cuatro años que dura la diputacion, es bastante para que se forme esa tradicion que han de conservar otros. Cuatro años, señores, en estos tiempos, es una eternidad, por manera que en esta parte tengo que decir á S.S., que la enmienda va derechamente al pensamiento administrativo que el señor Aguirre de Tejada buscaba.”, DSCD, viernes, 15 de febrero de 1861, Núm. 94, p. 1552.

nombrados en virtud de Reales órdenes expedidas por el Ministerio de la Gobernacion, y á propuesta de las diputaciones provinciales”<sup>785</sup>.

No fue el único cambio que afectó a la estructura de los Consejos provinciales en esta fase parlamentaria. También se varió el articulado referente al número de vocales. De esta forma, se sustituyó la referencia a los distritos electorales, tomándose como criterio la población existente en cada una de las provincias. Igualmente, aunque se mantuvieron las exigencias para formar parte del órgano consultivo, se alteraron las características de alguna de ellas. De este modo, a las condiciones de abonar ochocientos reales de contribución territorial o ser abogado con cuatro años de estudio abierto, y satisfacer una cuota superior a la media del subsidio en el colegio a que corresponda, o cuatrocientos reales de contribución directa, se añadía “(...) desde el 1º de Enero del año anterior al de su nombramiento. Para computar la contribucion se consideraban como bienes propios los expresados en el número segundo del artículo 23 de esta ley”. La relativa a “haber servido cuatro años en la carrera judicial ó en la administrativa con título de licenciado en administracion, y haber tenido 12.000 rs. de sueldo por lo menos” se dividía en dos requisitos distintos. De un lado, ejercer durante cuatro años la carrera judicial o fiscal y, de otro, desarrollar durante el mismo período “la (...) administrativa con título de licenciado en derecho, disfrutando por el mismo tiempo 12.000 rs. á lo menos de sueldo”. Por último, se incluía la palabra “numerario” en el requerimiento de haber sido consejero provincial. Además, y en materia de incompatibilidades, se añadía, a los supuestos conocidos, “[l]os incapacitados legalmente para servir destinos públicos”.

Curiosamente, al igual que había ocurrido en el Congreso, el debate parlamentario se centró en el sistema de elección de los consejeros propuesto por el Ejecutivo en su proyecto de ley. Sin duda alguna fue una cuestión polémica que suscitó opiniones enfrentadas en el seno del Hemiciclo. Entre los detractores de la propuesta destaca el Marqués de Miraflores. Para este senador estos entes eran Tribunales donde se decidía en apelación sobre acuerdos de las Corporaciones electivas, como eran las reclamaciones de los particulares a los repartimientos por ellas realizados. Por este motivo, no era posible que éstas participaran en la designación de los vocales, pues, en ese caso, estos perderían su imparcialidad<sup>786</sup>.

---

<sup>785</sup> Dictamen de la comision relativa al proyecto de ley para el gobierno de las provincias, DSCS, apéndice al núm. 34, lunes, 20 de enero de 1862.

<sup>786</sup> “Señores, no me es posible, absolutamente posible, conformarme con lo que dispone el art. 3º del dictámen de la comision, que dice:= *Los gobernadores serán nombrados por el Rey: los diputados provinciales serán elegidos por los electores de Diputados á Córtes, y los consejeros provinciales serán nombrados en virtud de Reales órdenes expedidas por el Ministerio de la Gobernacion y á propuesta de las diputaciones provinciales.*= Yo no me puedo conformar absolutamente con eso, y voy á decir á la comision el motivo.= Las funciones de los consejos de provincia son en muchas ocasiones judiciales, y tanto son judiciales, que hay vistas ante ellos en donde se decide sobre lo *tuyo* y lo *mio*, en que se falla la gran cuestion sobre los tributos, es decir, entre las

Asimismo, consideraba que era necesario determinar si los órganos consultivos provinciales eran Instituciones populares o gubernativas. En su opinión, en el organigrama administrativo español únicamente existían tres Corporaciones emanadas del voto popular, a saber: el Congreso de diputados, las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos. En todas ellas sus componentes desempeñaban el oficio de manera gratuita, honorífica y temporal. Los miembros del resto de entes que integraban la Administración eran de designación regia<sup>787</sup>. Al entender de este grande de España, la redacción del precepto era confusa y daba lugar a interpretaciones erróneas. Se requería aclarar el sistema de designación propuesto y devolver al Ejecutivo la potestad de designar a los consejeros. Dos eran los motivos que le llevaban a sustentar su propuesta. De un lado, los Consejos eran Tribunales, y, de otro, sus integrantes eran empleados públicos, ya que recibían una retribución, debían reunir ciertas cualidades y obtenían derechos pasivos por los servicios que prestaban. Actuar de otra forma era contravenir lo dispuesto en el Texto Constitucional vigente donde se establecía que la Justicia se administraba en nombre del rey, exigencia no podría cumplirse si el personal del citado

---

controversias de los pueblos contribuyentes y los repartidores de la contribucion. De las diputaciones provinciales se apela á aquellos consejos; y yo pregunto: si estos consejos dependen de las mismas personas que han de juzgar ¿puede haber imparcialidad en ellos? No; francamente, se me resiste el que por las diputaciones provinciales se nombren los consejos de provincia. Además yo encuentro en esto una infraccion verdadera del art. 71 de la Constitucion, el cual dice: *La justicia se administra á nombre del Rey*. Yo pregunto: ¿los consejos provinciales administran justicia, sí, ó no? Yo creo que sí, porque toda decision entre lo *tuyo* y lo *mío* es pura y simplemente administracion de justicia. Pues yo digo: si un consejero provincial es nombrado por la diputacion, si su autoridad dimana de estas, ¿cómo ejerce la justicia en nombre del Rey? ¿Quién nombra los magistrados del reino? El Rey. ¿Cómo administran justicia esos magistrados? En nombre del Rey. ¿Cómo la administran los consejos provinciales? En nombre del Rey. ¿Y quién los nombra? La diputacion. Permítame la comision que en este punto no me halle de acuerdo con ella.”, DSCS, lunes, 27 de enero de 1862, Núm. 36, pp. 412-413.

<sup>787</sup> “Entro ahora a apoyar mi enmienda. He dicho que el Senado no podia extrañar que yo formulara una enmienda para devolver á la Corona una prerogativa de que se le va á despojar por una disposicion de este proyecto, y para que no se modifique en este punto la ley del 45, hoy en vigor, y en vigor diez y seis años hace. Pensé, señores, tambien otra cosa, y es, que esta enmienda no se podía presentar ya en las condiciones de esta discusion, puesto que se trata de la cuestion de liberalizar ó no liberalizar, si bien por abuso de esta palabra se ha llamado liberalizar á todo lo que es restringir las atribuciones de la Corona, y desliberalizar á todo lo que es aumentar las funciones de la Corona.= Pero mi enmienda está perfectamente en consonancia con mis principios y con las opiniones que he tenido la honra de manifestar. Y no solo se apoya esta enmienda en los principios generales que siempre he profesado, sino que además se apoya en la Constitucion del Estado y en las condiciones mismas de las corporaciones de cuyas funciones nos estamos ocupando.= En el artificio del Gobierno que nos rige hay dos especies de corporaciones populares emanadas de la eleccion popular, mas ó menos verdadera, mas ó menos pronunciada (...) Estas corporaciones emanadas del voto popular son tres en España. Primera, Congreso de los Sres. Diputados. Segunda, diputaciones provinciales. Tercera, los ayuntamientos. ¿Cuáles son las condiciones de estas corporaciones? Son gratuitas, son honorificas, son temporales. Todas las demas corporaciones del Estado son nombradas por la Corona, esto es, por el Rey.= Ahora bien: la cuestion sobre la cual versa mi enmienda es acerca de quién ha de hacer el nombramiento de los consejos provinciales. No se me diga que segun el artículo el Rey es quien los nombra. Yo hago una gran distincion entre nombrar y elegir: cuando el que nombra tiene que escoger precisamente un número concreto de individuos, no nombra; elije.= Ahora bien: del exámen analítico que se haga sobre lo que son los consejos provinciales, sobre si son corporaciones populares ó corporaciones nombradas por la Corona, es de donde el Senado y los hombres conservadores que en él se sientan han de deducir si mi enmienda procede ó no.”, DSCS, viernes, 31 de enero de 1862, Núm. 40, p. 486.

Cuerpo consultivo no era designado directamente por el monarca<sup>788</sup>. Además, decía, lo contrario conllevaría a desnaturalizar las funciones de las propias Diputaciones, aumentándose las tensiones que siempre habían existido en las elecciones provinciales<sup>789</sup>.

En contestación al Marqués de Miraflores intervinieron Santa Cruz y Vázquez Queipo. Para el primero eran varios los errores en que habían incurrido el senador madrileño. En primer lugar, afirmaba, los Consejos no resolvían cuestiones entre particulares<sup>790</sup>, asuntos que estaban reservados a la jurisdicción ordinaria, sino que decidían sobre los conflictos que se suscitaban entre el Estado y los ciudadanos<sup>791</sup>. Además, insistía en que las Corporaciones

---

<sup>788</sup> “He dicho primero que se apoya en los principios constitucionales. Y digo mas: la autoridad judicial, ¿en nombre de quién se ejerce? En nombre del Rey. El art. 71 de la Constitucion lo dice. Los consejos provinciales son tribunales, vuelvo á repetir; pues aunque se ha dicho por el Señor Gonzalez y por el Sr. Santa Cruz que los consejos provinciales no eran tribunales, he tenido la desgracia de que no me convenzan las razones en que se apoyaron: yo les llamo tribunal, no como decia el Sr. Santa Cruz ó el Sr. Gonzalez (pues no recuerdo cuál de estos señores fué quién lo dijo), sino porque juzgan; y como los consejos provinciales juzgan, por eso los llamo tribunales.= Dije tambien que juzgaban de lo tuyo y de lo mio, y se me dijo que no. Yo digo que sí, porque en los conflictos que se suscitan entre los individuos á quienes se impone mayor cuota de contribucion que la que deben pagar, y la administracion que se la impone, el consejo provincial es el que juzga, y me parece que es suyo lo que el individuo disputa.= Hay mas: los consejos provinciales imponen multas en los contratos sobre servicios públicos, juzgan en ellas por derecho civil, tienen estrados, oyen á abogados y ejercen una jurisdiccion propia mayor y mas efectiva que la del Consejo de Estado, porque este no juzga nunca en definitiva, sino que consulta, y los consejos provinciales juzgan en definitiva; y tanto, que cuando no hay apelacion, causan ejecutoria sus sentencias. Si esto no es juzgar, yo no sé lo que debe entenderse por juzgar. (...) Vamos á ver ahora si los consejeros provinciales son ó no empleados públicos, y por tanto, si deben ser de nombramiento del Rey, toda vez que por el art. 45 de la Constitucion, en su número noveno ó décimo, se acuerda al Rey el derecho de nombrar todos los empleados públicos.= Yo digo que (...) son empleados públicos, y esto me lo prueba: primero, que son retribuidos poco ó mucho; segundo, que se les exige entre sus cualidades haber tenido un sueldo del Estado; y tercero, que se les concede derechos pasivos por el servicio que prestan. ¿Cabe pues su significacion mas clara, mas genuina de lo que son empleados públicos? = Por consiguiente, si juzgan, si son tribunales, y si son empleados públicos, ¿no se falsearán por este artículo que discutimos el 45 y el 71 de la Constitucion? Yo lo dejo al juicio del senado.”, DSCS, viernes, 31 de enero de 1862, Núm. 40, pp. 486-487.

<sup>789</sup> “Hay además un inconveniente, para mi de mucha importancia, en este nombramiento de consejeros provinciales en virtud de propuesta de las diputaciones, y es, que esta propuesta desnaturalizará las funciones de las mismas diputaciones; y no solo las desnaturalizará, sino que echará mas fuego en la hoguera terrible de las elecciones de los pueblos.= Ahora bien: ¿quieren los Sres. Senadores tomar sobre sí la responsabilidad de infringir los artículos constitucionales, y de echar mas leña á esa hoguera abrasadora de las pasiones de localidad, de las pasiones que las elecciones desgraciadamente exacerban, y que son el obstáculo mas grande para que esta sociedad se asiente sobre sólidos fundamentos? Yo no creo eso: yo invoco, señores, el apoyo de tanto ilustre Sr. Senador que han pertenecido, siguen perteneciendo, y pertenecerán siempre al partido moderado conservador. A ellos invoco para que sostengan una prerogativa de la Corona que en mi juicio sin ningun género de necesidad se le quiere quitar por esta ley.”, DSCS, viernes, 31 de enero de 1862, Núm. 40, p. 487.

<sup>790</sup> A esta afirmación contestó el Marqués de Miraflores leyendo los artículos 79 y 80 del proyecto que establecían, el primero, que los consejeros podrían conocer, como parte del tribunal, en los asuntos consultivos que, posteriormente se convirtiesen en contenciosos; y el segundo que los Consejos provinciales decidirían sobre las reclamaciones interpuestas ante ellos. Y una vez hecho esto, alegó: “Yo no sé si es juzgar de lo tuyo y lo mío, cuando la diputacion provincial, por ejemplo me imponga por una casa que poseo 100.000 rs. en vez de imponerme 30.000. Si este juicio es ó no sobre lo tuyo y lo mio, quien lo debe decir es el que paga; por mi parte creo que es verdaderamente un acto de administracion de justicia. No tengo mas que decir.”, DSCS, lunes, 27 de enero de 1862, Núm. 36, p. 416.

<sup>791</sup> “El Sr. Marqués de Miraflores ha atacado la parte del art. 3º que la comision ha sometido á la deliberacion del Senado, en lo que dice relacion á la propuesta de consejeros provinciales por las diputaciones. S.S. ha dicho que los consejos provinciales administran justicia, que la justicia se administra en nombre del Rey; que el Rey es quien nombra los magistrados; y por consiguiente, que le debe corresponder el nombramiento de los

populares se limitaban a proponer a los consejeros, quedando el nombramiento definitivo en manos del monarca<sup>792</sup>. Por último, afirmaba que estos órganos consultivos no tenían intervención alguna en los repartimientos realizados por las Diputaciones, que lo hacían entre los municipios, de modo que sus atribuciones se ceñían a resolver las reclamaciones que los contribuyentes presentasen sobre los repartos hechos por los Ayuntamientos<sup>793</sup>.

Vázquez Queipo, por su parte, alegaba que la redacción de este precepto no ponía, de manera alguna, en peligro las prerrogativas de la Corona<sup>794</sup> ni se violentase la Carta Magna. En su opinión, era evidente que la participación de las Corporaciones electivas en la elaboración de la terna de candidatos no privaría al Ejecutivo de la potestad de designar a los consejeros provinciales<sup>795</sup> y mucho menos de la facultad de Administrar Justicia en nombre

---

consejeros provinciales; pero el Sr. Marqués de Miraflores, en primer lugar, no ha tenido presente la índole de estos cuerpos; los consejos provinciales no resuelven jamás ninguna cuestión de *tuyo y mío*; esas cuestiones quedan siempre reservadas á los tribunales ordinarios: los consejos provinciales solo deciden las cuestiones que se suscitan entre el Estado y los particulares.”, DSCS, lunes, 27 de enero de 1862, Núm. 36, p. 414.

<sup>792</sup> “Además de eso, señores, es cierto que los tribunales administran justicia en nombre del Rey; pero también sabe el Sr. Marqués de Miraflores que la ley del Consejo de Estado atribuye á ese alto cuerpo la propuesta de los magistrados y funcionarios del orden judicial, y hoy está en suspenso ese precepto, porque la misma ley en que se ha establecido determina que no se ponga en ejecución hasta que se dicte una ley en la cual se comprendan las disposiciones necesarias para cumplir con ese precepto; por consiguiente, aun cuando el Consejo de Estado llegue á hacer esas propuestas, no por eso se podrá decir que los tribunales no administran justicia en nombre del Rey. Lo mismo sucede hoy; el Rey es el que nombra los consejeros provinciales, no las diputaciones, las cuales solamente tienen la facultad de proponer.”, DSCS, lunes, 27 de enero de 1862, Núm. 36, p. 414.

<sup>793</sup> “También ha padecido una grave equivocación el señor Marqués de Miraflores cuando ha dicho que las diputaciones hacen el repartimiento de las contribuciones, y que si los ayuntamientos resisten ese repartimiento, los consejos provinciales tienen que intervenir en él.= Es cierto que las diputaciones provinciales hacen el repartimiento de las contribuciones; pero no lo es que los consejos tengan intervención alguna en esos asuntos: los consejos tienen atribuciones para decidir las reclamaciones que los contribuyentes formulen precisamente sobre el repartimiento hecho por los ayuntamientos; cuestión esta sobre la cual nada absolutamente tienen que ver las diputaciones provinciales, siendo en esta parte los consejos completamente independientes.”, DSCS, lunes, 27 de enero de 1862, Núm. 36, p. 414.

<sup>794</sup> “(...) este proyecto de ley no lo ha presentado la comisión; ha venido al Senado del otro Cuerpo, y en este proyecto, como en el primitivo presentado por el mismo Gobierno, se halla el artículo que combate el Sr. Marqués de Miraflores. Y aquí encaja perfectamente lo que decía S.S. los días pasados sobre mostrarnos más realistas que el Rey; nosotros no podíamos en efecto mostrarnos más ministeriales que el Ministerio. ¿Cómo habíamos de presumir nosotros que las personas investidas de la confianza de la Corona para defender sus prerrogativas habían de atacarlas en este ni en ningún otro artículo? No lo digo yo respecto del actual Ministerio, cuya lealtad todos conocen, ni respecto de Ministros anteriores que se encuentran en el mismo caso; pero digo más, señores: en España, no solo los Gobiernos pasados y el presente, pero ni los futuros podrán atacar las prerrogativas de la Corona, en este país un clásico de la lealtad no ha habido, no hay, no habrá jamás Liborios Romanos.= De consiguiente la comisión podía descansar completamente sobre el sentido de este artículo desde el momento en que lo había redactado el Gobierno, pero la comisión conociendo que los Ministros son hombres y que están sujetos á equivocarse, aun contra su propia voluntad, ha examinado muy detenidamente este artículo, y no ha visto que en él se ataque en lo más mínimo la prerrogativa constitucional de la Corona.”, DSCS, viernes, 31 de enero de 1862, Núm. 40, p. 489.

<sup>795</sup> “¿En qué pues se ha fundado el Sr. Marqués de Miraflores para decir que nosotros atacábamos esa facultad? En que el párrafo noveno del art. 45 de la Constitución se da al Rey la facultad de nombrar los empleados. Es verdad; pero S.S. no ha acabado sin duda de leer el artículo; porque si lo hubiera leído todo, habría visto lo que dice; que una de las facultades del Monarca es nombrar los empleados públicos, y conceder honores y distinciones de toda clase con arreglo á la ley.= Es decir, que los autores de la Constitución ó la misma Constitución reconoce que el nombramiento de empleados puede estar sometido á diferentes reglas, y que las

del rey<sup>796</sup>. No hubo tiempo para más. La propuesta del marqués fue rechazada por el pleno.

Empero, no fue la última intervención que se suscitó en la Cámara Alta sobre el sistema de elección de los consejeros provinciales. De entre las restantes enmiendas nos gustaría referirnos, por su relevancia, a la formulada por el Marqués de Vallgornera en la que proponía la creación de una junta especial para la designación de los vocales del Consejo provincial. Decía:

“(...) los consejeros provinciales serán nombrados por Reales decretos expedidos por el Ministerio de la Gobernacion, á propuesta en terna de una junta especial, compuesta del gobernador, presidente, y de los tres diputados provinciales mas antiguos y consejeros provinciales ordinarios. La votacion será secreta”<sup>797</sup>.

Para este senador existía una gran diferencia entre conceder al Ejecutivo una amplia facultad en la elección de los vocales del Cuerpo consultivo y restringir esta prerrogativa a la designación de éstos entre los individuos propuestos por las Diputaciones. En su opinión, no resultaba conveniente esta última modalidad porque los diputados provinciales eran personas adineradas y, por lo tanto, los que más pleitos contencioso-administrativos plantearían. De este modo, se dejaría en manos de los litigantes la elección de sus jueces<sup>798</sup>. Además, según

---

leyes pueden reglamentar el uso que deba hacer la Corona de esa facultad. Y tan es así, que en el párrafo siguiente, que es el décimo, se dice: *Nombrar y separar libremente* (y nótese bien que eso no lo dice antes) *á los Ministros*. Porque cuando se trata de los Ministros, la Corona no puede reconocer ninguna cortapisa; elige entonces libremente; pero en cuanto á los demás empleados, los elige con arreglo á las leyes. Ni podía ser de otra manera; y si no, en tiempo del Gobierno absoluto, cuando se debia suponer al Monarca mucho mas celoso de sus atribuciones que hoy dia, ¿no habia, señores, una Cámara de Castilla? ¿Y han creido nunca nuestros Monarcas que estaban amenguadas ni disminuidas sus atribuciones por oir las Consultas de la Cámara de Castilla? Mas viniendo de tiempos presentes, ¿no nos ha dicho el mismo Sr. Marqués de Miraflores que S.S. habia sostenido una enmienda que hoy se halla consignada en la ley del Consejo de Estado para propuesta de empleados?— En nuestro tiempo, siendo Ministro S.S., ¿no habia una Cámara llamada eclesiástica que entendia en las propuestas de las dignidades eclesiásticas? ¿Y le ocurrio acaso á S.S. que pudiera haber en eso el menor ataque á las prerogativas de la Corona?— Pero dice el Sr. Marqués de Miraflores: *Es que en esos casos la Corona delega sus facultades en personas que merecen su confianza*. Y yo á mi vez, digo á S.S. que si la Corona ha delegado sus facultades en esas corporaciones, tambien puede, por medio de la ley, depositar su confianza en otras. (...)”, DSCS, viernes, 31 de enero de 1862, Núm. 40, p. 487.

<sup>796</sup> “(...) en nada se opondrá lo que dispone el artículo á lo que previene la Constitución del Estado. ¿Qué dice el artículo de la Constitución que puede invocarse en este punto? Que la justicia se administrará en nombre del Rey. Y cuidado, señores, que no hay ningun artículo constitucional que hable especialmente del nombramiento de los magistrados; están comprendidos en el artículo que habla en general de los empleados, pues el 71 no se refiere á los nombramientos, sino al modo de administrar justicia. Y yo pregunto al señor Marqués de Miraflores: ¿en nombre de quién se publican las sentencias del Consejo de Estado? ¿No es en nombre de la Corona, yendo referendadas por el Ministro de la Gobernacion? Los acuerdos del consejo provincial, ¿quién los ejecuta? ¿Quién tiene la facultad de hacerlos ejecutar? El gobernador. De consiguiente, tampoco bajo este punto de vista se falta á lo que prescribe la Constitución, como admitiendo que fueran verdaderos tribunales: ya antes cité un ejemplo que es de una gran fuerza para mi propósito, y que vuelvo á repetir, que es el de los alcaldes, los cuales ejercen funciones judiciales en algunos casos, y sin embargo su nombramiento es de origen popular.”, DSCS, viernes, 31 de enero de 1862, Núm. 40, pp. 489-490.

<sup>797</sup> DSCS, sábado, 1 de febrero de 1862, Núm. 41, p. 494. El subrayado es nuestro.

<sup>798</sup> “(...) sí digo que de tener hoy la Corona la amplia facultad de elegir los consejeros provinciales que le parezcan, á tenerla restringida en ese círculo, hay una diferencia que si no existiera, de seguro que no la hubiera propuesto la comisión. Sin embargo, esa diferencia no está fundada como debia estarlo, ni es provechosa. Y no

su criterio, el carácter eminentemente político de las Corporaciones populares las hacía poco apropiadas para realizar la selección de que se trataba, pues la misma estaría conducida por la orientación política e ideológica y no por la objetividad<sup>799</sup>. Para evitar los citados inconvenientes proponía una vía transitoria en la que tres diputados provinciales, tres vocales del Consejo y el gobernador fueran los encargados de elaborar las propuestas de los consejeros<sup>800</sup>. En defensa de este sistema alegaba que los candidatos debían reunir ciertas aptitudes no plasmadas en la normativa, como podría ser una cierta severidad en el modo de juzgar o la independencia, que, en su opinión, no podrían ser apreciados únicamente por la Diputación al estar influenciados por otro tipo de intereses<sup>801</sup>. Por último, denunciaba ante el

---

es provechosa, porque los diputados provinciales, ó no merecen serlo ó son indudablemente de lo mas granado que hay en las provincias, de los mas acaudalados, de los que tienen mas recursos, es decir, de los que naturalmente han de tener mas pleitos contencioso-administrativos. Y yo titubearia mucho antes de dar á un litigante ó al que probablemente ha de serlo la eleccion de sus jueces.”, DSCS, sábado, 1 de febrero de 1862, Núm. 41, pp. 496-497.

<sup>799</sup> “(...) los electores que han nombrado los Diputados á Córtes, que forman un Cuerpo esencialmente político, y que son los mismos que nombran al diputado provincial, no pueden menos de dar alguna tinta política á la diputacion provincial. ¡Y cómo ha de ser de otro modo, si siendo los mismos los padres, los hijos les han de parecer necesariamente!= ¿Y es conveniente que el consejo de la provincia, que el consultor legítimo y natural del gobernador, que en circunstancias dadas exime del servicio á un jóven condenando á otro; que es el consejo de provincia, que falla y puede fallar en definitiva si no se alzan los interesados; es conveniente, repito, que sea elegido en cierto modo por una corporacion que sin poderlo remediar, aunque no esté destinada á ejercer actos políticos, ha de tener siempre un color político? Faltaría á su instinto si no lo hiciera.”, DSCS, sábado, 1 de febrero de 1862, Núm. 41, p.497.

<sup>800</sup> “Toda vez que el elemento de la diputacion provincial se cree conveniente, yo no lo recuso; no hago mas que exponer una tésis por las complicaciones que puedan surgir en lo sucesivo. Por lo demás, no tengo motivo para recusar ninguna diputacion provincial de las 49 provincias de España; solo ofrezco un camino, una via de transaccion y de transicion. ¿Quiere el Gobierno desprenderse de una facultad de que ha hecho hasta hoy buen uso? Eso es menester señores, pensarlo detenidamente.= ¿Quiere sin embargo el Gobierno esta mediacion, digámoslo asi, de aquellos que pertenecen á la misma provincia donde los candidatos puedan ser conocidos? Pues bien, al aceptar yo esta especie de amalgama, esta especie resultante de fuerzas que obran en diferente sentido, propongo que tres diputados provinciales, tres consejeros de la provincia y el gobernador, formen una corporacion de siete personas que puedan hacer esa propuesta, en razon á conocer bien á los hombres de algun valer de la provincia, y si reúnen las circunstancias que dice la ley, así como algunas otras de las que, sin consignarlas la ley, deben concurrir en los que hayan de ser consejeros.”, DSCS, sábado, 1 de febrero de 1862, Núm. 41, p.497.

<sup>801</sup> “En la ley, señores, solo pueden consignarse aquellas condiciones mas generales que no pueden menos de comprenderse en ella, tales como que pueda ser consejero el que pague una determinada cuota de contribucion, ó que sea abogado ó licenciado en derecho; (...) Estas son las garantías que puede exigir la ley, la edad, la renta y el haber estudiado estas ó las otras materias. Pero hay otras cualidades que deben tambien buscarse para estos cargos, y que sin embargo no se pueden estampar en la ley: por ejemplo una cierta severidad en el modo de juzgar, una noble independencia, que sin separarse del respeto y consideracion que debe guardar, sepa oponerse á lo que no debe acceder. Esto no puede consignarse en la ley, como tampoco la parte relativa á la conducta, que no puede apreciarse debidamente para estos casos, como se hace en algunos en que reglamentariamente se exige, y en que basta con la certificacion del párroco.= Todo esto no creo que sean los diputados provinciales los que con mas imparcialidad pueden apreciarlo. Yo lo dudo mucho, y conmigo lo dudarán seguramente todos los que paren un poco la atencion sobre este punto. ¿Y por qué? Porque los diputados provinciales tienen sus afecciones principales en la provincia, pueden tener un pariente mas ó menos cercano que sea abogado, y que no teniendo pleitos esté necesitado, ó un amigo que se quiere tener al lado del gobernador de la provincia para intervenir en el exámen de los negocios; de modo que las propuestas de las diputaciones provinciales, estoy intimamente persuadido, estoy plenamente convencido, y creo en mi leal saber y entender que darán por resultado elecciones menos acertadas y convenientes que las que se hayan podido practicar en

pleno un evidente riesgo del sistema de designación contenido en la ley. Era posible que el órgano de origen popular incluyese en la terna a sujetos que no estuviesen dispuestos a aceptar el cargo, lo que obligaría a la Corona a escoger solo entre dos candidatos. En este sentido, expresaba que el proyecto era oscuro, pues no se establecía cuál era la solución a tomar en esos supuestos<sup>802</sup>.

La réplica a este noble catalán vino de la mano de Alejandro Oliván. Para el jurista aragonés el modelo propuesto por el marqués supondría crear una nueva junta *ad hoc* cada vez que se produjera una vacante en el Cuerpo consultivo. A la Comisión, decía, le parecía más sencillo su procedimiento, que, sin necesidad de nuevas asambleas, permitía al ministro de la Gobernación, conociendo el perfil de los individuos incluidos en las ternas, proponer al monarca el más idóneo<sup>803</sup>. Era necesario, afirmaba, evitar conflictos entre las dos Corporaciones provinciales. Ambas instituciones debían colaborar y actuar de forma consensuada ya que, no lo olvidemos, el proyecto atribuía a los Consejos provinciales las atribuciones de las Diputaciones en situaciones excepcionales y urgentes cuando éstas no estuvieran reunidas<sup>804</sup>.

---

algun caso por medio de los nombramientos hechos libremente por la Corona.”, DSCS, sábado, 1 de febrero de 1862, Núm. 41, p.497.

<sup>802</sup> “La comision no ha previsto que la diputacion podrá poner en primer lugar á alguno que reúna las circunstancias exigidas por la ley; pero que desde luego esté segura que no ha de aceptar, pudiendo alegar motivos de exencion tales, que no podrán menos de ser admitidos como justos; en cuyo caso la Corona se verá precisada á elegir entre dos solos candidatos. En ese caso podria suscitarse una cuestion que no está resuelta en la ley, y sobre la que el poder ejecutivo no puede resolver fácilmente, pues solo la ley puede y debe hacerlo. En efecto, en caso semejante, ¿tiene la Corona que elegir entre los dos candidatos que queden en la terna, ó hay que proponer nueva terna? ¿Qué es lo que se hace? En ese punto la ley está oscura. Y cuando la diputacion está suspensa, ¿quién propone la terna, quién la reemplaza para proponerla? Yo creo, señores, que estas faltas que se notan en la ley, pueden ser un manantial de dudas y de conflictos que se deben evitar; y esto es lo que me ha movido á hacer mis observaciones (...)”, DSCS, sábado, 1 de febrero de 1862, Núm. 41, p.497.

<sup>803</sup> “En primer lugar, si se adoptara el pensamiento de su señoría, íbamos á crear una nueva junta en nuestro país, en el país de las juntas y de las comisiones, que se pierden de cuenta, que se obstruyen unas á otras, paralizando sus movimientos; íbamos á crear una junta *ad hoc*, únicamente para cuando ocurriera una vacante de consejero provincial. Esta junta la había de presidir el gobernador, que es también presidente de la diputacion provincial, y se había de componer de los tres diputados mas antiguos y de los consejeros provinciales: claro es que cuando se habla de estos, solo se comprende á los activos, á los que están funcionando, no á los supernumerarios.= La comision ha creido mas sencillo el que, sin necesidad de juntas y como atribucion de la diputacion provincial, propusiera esta, presentando tres nombres cuando se trate de la provision de una vacante, ó de seis cuando sean dos, que el gobierno remitiera la propuesta con su informe al Ministro de la Gobernacion, y que este, con pleno conocimiento de todas las circunstancias de los incluidos en las ternas, propusiera á S.M. al que debiera ser nombrado.”, DSCS, sábado, 1 de febrero de 1862, Núm. 41, p. 500.

<sup>804</sup> “Se desea que el mismo consejo tenga una gran parte ó influencia en la eleccion de los individuos que han de ir á él. Sus ventajas tiene esto; pero tambien tiene sus inconvenientes. Lo que principalmente hay que evitar es que debiéndose pagar al consejo provincial con fondos provinciales, se dé la posibilidad de un antagonismo entre él y la diputacion; y precisamente nosotros hemos querido establecer la armonía, la asimilacion, por dos razones: primera, porque son dos cuerpos que deben marchar de acuerdo; segunda, porque en el proyecto hay dos párrafos en los cuales se confieren á los consejos provinciales las atribuciones de la diputacion provincial.= Llegará ese artículo, y si el Senado lo aprueba, se verá que en ciertos negocios para los cuales es necesario el voto de la diputacion provincial, siempre que por la urgencia y circunstancias del asunto

Los debates en torno a esta propuesta aun se extendieron durante algún tiempo en el Hemiciclo<sup>805</sup>. Sin embargo, la medida no iba a prosperar. El propio marqués la retiró al contentarse con que se había comprendido el motivo de su petición<sup>806</sup>.

Sin lugar a dudas, una de las intervenciones más relevantes fue la de García Gallardo, solicitando una respuesta normativa al vacío legal existente con respecto a la separación o destitución de los vocales. Solicitaba la regulación de un procedimiento y la identificación del órgano competente para llevar a cabo este trámite, pues de lo contrario, decía, se podría considerar a estos puestos como inamovibles<sup>807</sup>. Pese a lo expuesto la petición referida no obtuvo respuesta. El 3 de febrero de 1862 la redacción del artículo que regulaba el sistema de elección de los consejeros provinciales era aprobada en la Cámara alta en los términos propuestos por la Comisión, aunque eso sí, con votos en contra respecto al párrafo tercero<sup>808</sup>.

El proyecto de ley siguió su tramitación parlamentaria y fue ratificado por la Comisión mixta a comienzos de abril de 1862<sup>809</sup>, si bien, como ya se ha manifestado, no entró en vigor

---

no se pueda esperar á la reunion de esta, el dictámen del consejo provincial equivaldrá legalmente al de la diputacion. Esto es muy importante, esto es una cosa nueva, y por consiguiente es necesario que la diputacion provincial ejerza una influencia directa é inmediata en la apreciacion de las calidades de los que han de ser consejeros provinciales.”, DSCS, sábado, 1 de febrero de 1862, Núm. 41, p. 500.

<sup>805</sup> DSCS, sábado, 1 de febrero de 1862, Núm. 41, pp. 500 y ss.

<sup>806</sup> “Sin hallarme en un todo de acuerdo ni convencido completamente con las palabras, para mi siempre muy atendibles, de mi amigo el Sr. Olivan, estoy persuadido de que en el fondo, el Senado ha comprendido virtualmente lo que yo he tenido la honra de someter á su criterio, y de que asi lo entiende tambien el Sr. Ministro de la Gobernacion. (...) retiro mi enmienda.”, DSCS, sábado, 1 de febrero de 1862, Núm. 41, p. 501.

<sup>807</sup> “(...) Cuando se habla de los consejeros de provincia, se dice que serán nombrados por Reales órdenes á propuesta de las diputaciones provinciales. Así se ve en el artículo que se discute; y no se dice de qué manera serán separados ó destituidos ni por quién; y por el contrario, y como si fuera hecho de propósito, á muy poco, en el art. 6º se dice: los gobernadores serán nombrados y separados de tal modo. Pues bien: no se ha dicho esto de los consejeros provinciales en su lugar oportuno, y esta omision debe desaparecer; porque cuando se dice que el gobernador será nombrado y separado en una y otra forma, y cuando se habla de los consejeros no se dice lo mismo, puede aparecer como que son inamovibles. Esto, como comprenderá muy bien el Senado, debe consignarse en la forma que he dicho, porque de otro modo falta una cosa muy esencial, pues aunque se ponga en otro punto, como al leer el artículo en que se habla de su nombramiento no han de ir los que lo lean á recorrer toda la ley, no tienen á la vista dónde debe estar la parte que naturalmente ha de venir á buscarse á continuacion de la forma en que se hace el nombramiento, (...) me limitaré a pedir que se llene ese vacío que noto en la ley, que se diga si los consejeros provinciales pueden ser destituidos y por quién; pues de lo contrario es darles una inamovilidad que no creo que esté en la mente de la comision haberles dado.”, DSCS, sábado, 1 de febrero de 1862, Núm. 41, pp. 503-504.

<sup>808</sup> “(...) pidieron que constasen sus votos contrarios al de la mayoría, relativamente al párrafo tercero, los señores Sainz de Andino, Marqués de Miraflores, Barona, Conde de Sevilla la Nueva, Conde de Guendulain, Sr. de Rubianes, Marqués de Santa Cruz, Marqués de Molins y Tejada.”, DSCS, lunes 3 de febrero de 1862, Núm. 43, p. 516.

<sup>809</sup> DSCS, lunes, 7 de abril de 1862, Núm. 63, p. 779; y apéndice 3º al mismo. La Comisión estaba compuesta por Facundo Infante, Alejandro Olivan, José de Galvez Cañero, Francisco Santa Cruz, Augusto Ullos, Rafael Monares, Vicente Vázquez Queipo, Rafael Navascués, Estanislao Suarez Inclan, Daniel Carballo, Evaristo San Miguel, Aguirre de Tejada. DSCS, apéndice 4º al Núm. 62, 4 de abril de 1862. Su reunión se hizo de acuerdo con lo prevenido en el artículo 10 del Decreto de las Cortes de 19 de julio de 1837 sobre las prerrogativas y relaciones del Senado y Congreso de los Diputados. Dicha disposición, ante posibles modificaciones de una de las Cámara sobre lo aprobado por la otra, disponía: “Si uno de los cuerpos colegisladores modificare ó desaprobare solo en alguna de sus partes un proyecto de ley aprobado ya en el otro cuerpo colegislador, se

hasta el 25 de septiembre 1863, siendo ministro de la Gobernación Florencio Rodríguez Vaamonde. El texto definitivo se adecuaba a la propuesta elaborada en el Senado en todo lo relativo a la composición de los Consejos provinciales<sup>810</sup>, los requisitos de acceso al cargo<sup>811</sup>, el sistema de elección de los consejeros<sup>812</sup> y el régimen de incompatibilidades<sup>813</sup>. A partir de este momento, ya no sería posible percibir ninguna otra remuneración de forma simultánea a la de vocal del Cuerpo consultivo. De hecho, según hemos podido conocer del estudio de los expedientes, desde 1863, cada uno de ellos debía hacer la siguiente declaración de responsabilidad de forma mensual:

“Declaro bajo mi responsabilidad no percibir otra cantidad de fondos generales provinciales ni municipales que la acreditada en esta nomina”<sup>814</sup>.

---

formará una comisión compuesta de igual número de Senadores y Diputados para que conferencien sobre el modo de conciliar las opiniones. El dictamen de esta comisión se discutirá sin alteración ninguna por el Senado y el Congreso; y si fuese admitido por los dos, quedará aprobado el proyecto de ley”.

<sup>810</sup> En concreto, disponía el artículo 63 de la ley para el gobierno de las provincias que: “El Consejo provincial se compondrá de tres Consejeros en las provincias que no lleguen á 300.000 almas, y en las demás de cinco. Se reserva al Gobierno la facultad de reducir este número á tres en el último caso, ó aumentarlo á cinco en el anterior, cuando lo estime conveniente á propuesta de la Diputación provincial”. A lo que añadía el 64 que “Cuando el Gobernador lo considere oportuno, ó el Consejo lo reclame por exigirlo así la índole especial de los negocios, podrán asistir también á las sesiones, pero sin voto, el Secretario del Gobierno, los Jefes de Hacienda pública, el de la Sección de Fomento, los Ingenieros de Caminos, Minas y Montes y el Arquitecto provincial”. La exigencia de que los vocales del Cuerpo consultivo fuesen letrados estaba prevista, por su parte, en el artículo 70, según el cual: “La mayoría de los Consejeros provinciales efectivos y la de los supernumerarios se compondrá precisamente de letrados.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>811</sup> Artículo 69: “Para ser Consejero provincial de número ó supernumerario, se necesita ser español, tener treinta años de edad, y alguna de las siguientes circunstancias: = 1º Pagar en la provincia 800 rs. de contribución territorial desde 1º de Enero del año anterior al de su nombramiento. Para computar la contribución se considerarán como bienes propios los espresados en el párrafo último del artículo 23 de esta ley. = 2º. Ser Abogado con cuatro años de estudio abierto y pagar en este concepto desde 1º de Enero del año anterior una cantidad superior á la cuota media que se satisfaga en el Colegio á que corresponda ó 400 rs. por contribución territorial. Para el cómputo de esta se considerarán como bienes propios los espresados en el párrafo y artículo antedichos. = 3º Haber servido cuatro años en la carrera judicial o fiscal. = 4º Haber servido cuatro años en la carrera administrativa con el título de licenciado en Leyes ó Administración, disfrutando por el mismo tiempo 12.000 rs á lo menos de sueldo. = 5º Haber servido seis años cualquiera cargo de la Administración pública con el sueldo mínimo de 16.000 rs. ó haber desempeñado la plaza de Secretario de un Consejo de provincia por el mismo tiempo. = 6º Haber servido, previa oposición, la plaza de Aspirante del Consejo de Estado durante seis años. = 7º Haber ejercido el cargo de Consejero provincial numerario por tiempo de dos años. = 8º Haber desempeñado el cargo de Diputado provincial.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>812</sup> Artículo 3: “Los Gobernadores y Subgobernadores serán nombrados por el Rey; los Diputados provinciales serán elegidos por los electores de Diputados á Cortes y los Consejeros provinciales serán nombrados en virtud de Reales órdenes espeditas por el Ministro de la Gobernación y á propuesta de las Diputaciones provinciales.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>813</sup> Artículo 71: “El cargo de Consejero provincial es incompatible con cualquiera otro empleo público en activo servicio”, a lo que añadía el Artículo 72 que “Los Consejeros provinciales no podrán ser elegidos individuos de Ayuntamiento ni Diputados á Cortes en la provincia donde ejercen su cargo” y, el artículo 73 “No pueden ser Consejeros provinciales: 1. Los arrendatarios de arbitrios provinciales ó municipales y sus fiadores. = 2. Los contratistas de obras públicas provinciales ó municipales y sus fiadores. = 3. Los deudores á fondos del Estado, provinciales ó municipales, como segundos contribuyentes. = 4. Los recaudadores de las contribuciones generales del Estado. = 5. Los incapacitados legalmente para servir destinos públicos.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>814</sup> ADPA, Legajos GE-44278/1, GE-44278/2, GE-44278/3.

Es importante reseñar que la nueva legislación aumentó la gratificación de éstos cargos a doce mil reales<sup>815</sup>. En nuestra opinión, este incremento resulta, cuanto menos, curioso<sup>816</sup>. Al respecto debemos recordar la animadversión que, en su momento, levantó en la opinión pública el hecho de que estos nuevos destinos llevasen aparejada una gratificación. Ahora, años más tarde, no solo no se cuestionó este aspecto, sino que, por el contrario se aumentó la cuantía. Igualmente es destacable que esta misma ley reconocía, por primera vez en la historia, que los servicios prestados por los consejeros provinciales les serían de abono para cesantía o jubilación en sus respectivas carreras<sup>817</sup>.

Quedaba, además, una cuestión por resolver. En algunas de las intervenciones que se realizaron durante el debate parlamentario de la ley de 1863 se utilizaba la palabra “funcionario” para referirse a los consejeros provinciales<sup>818</sup>, e igualmente usaban este término distintas publicaciones periódicas como *La Esperanza*, *El Castellano* o *El Diario Constitucional de Palma*. De esta forma la pregunta que nos asalta es si los miembros de los Cuerpos consultivos eran empleados públicos.

La respuesta debe ser negativa. Aunque algunos aspectos eran coincidentes con el régimen otorgado a los funcionarios públicos, como por ejemplo, que, tanto unos como otros, eran

---

<sup>815</sup> Artículo 74 de la ley de 25 de septiembre de 1863 “Los Consejeros provinciales de número gozaran una gratificación de 16.000 rs anuales en Madrid y de 12.000 en las demás provincias.= Los servicios que presten en estos casos les serán de abono para cesantía ó jubilación en sus respectivas carreras. (...)”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>816</sup> El aumento se comunicó a la provincia de Alicante por orden de 20 de diciembre de 1863. Decía: “(...) En vista de lo prevenido en los artículos 63 y 74 de la ley, 145 y 146 del Reglamento para el Gobierno y Administración de las provincias, en cuanto se refiere á los Consejos provinciales, la Reina (q.D.g) se ha dignado disponer: 1º Que el aumento en la gratificación que con arreglo al artículo 74 de la ley, corresponde á dichos funcionarios; se les abone desde la fecha del Cúmplase en los nuevos títulos que con la de hoy se expiden por este Ministerio. 2º Que los Gobernadores de las provincias donde existan plazas vacantes de Consejeros, y los de aquellas en que el número deba elevarse á cinco, por razón de su población, remitan las correspondientes propuestas formadas por las Diputaciones con arreglo al párrafo 5º del artículo 55 de la Ley, ó la exposición razonada de que habla el artículo 145 del Reglamento, si dichas Corporaciones consideraran excesivo el referido número. 3º Que cuando ocurran las vacantes á que se refiere el artículo 146 del mismo Reglamento, y no esten reunidas las Diputaciones, ó se haya de reemplazar á los Consejeros de número en ausencias, enfermedades ó recusaciones, el Gobernador completará el personal de aquellos con el de supernumerarios que se necesiten, prefiriendo á los mas antiguos y, entre los de nombramiento de igual fecha á los de mas edad, los cuales siempre que por cualquier causa ejerzan las funciones de los Consejeros de número, disfrutarán de la mitad de la gratificación asignadas á las plazas de estos con arreglo al artículo 74 de la Ley. De Real orden lo digo á V.S. para su conocimiento y efectos correspondientes. Dios guarde á V.S. muchos años. Madrid 20 de Diciembre de 1863. Vaamonde.”, ADPA, Legajo GE-11839/15, s/f.

<sup>817</sup> Pese a que en 1866 se alteraría, de nuevo, la regulación de los Consejos provinciales, no se vería modificado este aspecto, ni tampoco la suma de doce mil reales, de la que continuarían disfrutando los integrantes de esta Corporación hasta su definitiva disolución en 1868.

<sup>818</sup> Así, por ejemplo, Luis María de la Torre en DSCD, jueves, 14 de febrero de 1861, Núm. 93, pp. 1535-1536.

designados por el rey a través de decretos<sup>819</sup>, lo cierto es que los elementos discordantes son mayores. En concreto, de acuerdo con Cos Gayón y Cánovas del Castillo, la retribución que percibían, a cargo de los fondos provinciales, no era una remuneración por las funciones que llevaban a cabo, sino una gratificación<sup>820</sup>. Además, al estudiar las hojas de servicios de algunos de los consejeros lucentinos, hemos podido constatar cómo en ellas no se hace mención al periodo en el que ejercían el puesto de vocal de Consejo al no computar, hasta 1863, para el período que era necesario llenar para percibir la correspondiente jubilación<sup>821</sup>. Por tanto, ocupar esta plaza, de acuerdo con la normativa de 1845, únicamente servía de mérito especial para las respectivas carreras de sus titulares<sup>822</sup>. A lo expuesto debemos añadir que el decreto de 18 de junio de 1852 regulador del empleo público, enumeraba una serie de

---

<sup>819</sup> Aunque, según estos autores, solo se nombraban por decreto los empleados de las primeras categorías, y por orden los restantes, COS GAYÓN, FERNANDO Y CÁNOVAS DEL CASTILLO, EMILIO, *Diccionario manual...*, op. cit., p. 519.

<sup>820</sup> COS GAYÓN, FERNANDO Y CÁNOVAS DEL CASTILLO, EMILIO, *Diccionario manual...*, op. cit., p. 351. De nuevo nos encontramos ante otra semejanza con las características de los cargos de consejeros provinciales y consejeros de prefectura. De igual forma que los emolumentos percibidos por los primeros son considerados gratificaciones por sus servicios, nos dice Brun-Jansem que los honorarios concedidos a los segundos pueden considerarse, por su estrechez, más una compensación que un verdadero salario: “Les émoluments des Conseillers de Préfecture sont toujours négligés dans les évaluations de revenu annuel. Leur faible montant en fait d’ailleurs plus une indemnité de fonction qu’un véritable salaire”, BRUN-JANSEM, MARIE-FRANÇOISE, *Le Conseil de Préfecture de L’Isere, an VIII-1926...*, op.cit., p. 17.

<sup>821</sup> Era necesario haber servido 20 años efectivos para recibir dos quintas partes del sueldo, más de 25 para percibir tres quintas partes y 55 para obtener cuatro quintas partes, COS GAYÓN, FERNANDO Y CÁNOVAS DEL CASTILLO, EMILIO, “Diccionario manual...” op. cit. p. 520.

<sup>822</sup> Artículo 3: “Los consejeros provinciales gozarán de una gratificación de 8 á 12,000 rs. al año, y usarán el uniforme y distintivo que los reglamentos les señalen: los servicios que presten en estos cargos les servirán además de mérito especial para sus respectivas carreras.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 3860, miércoles, 9 de abril de 1845. Esto significa que podía ser alegado como mérito para el acceso a un cargo de fiscal, juez, o registrador. Este último, por poner un ejemplo, es el caso del consejero supernumerario José Beviá y Lillo, que en 23 de julio solicitaba ser designado registrador de hipotecas en uno de los partidos de la provincia de Alicante. Entre los méritos que alegaba este individuo para ser nombrado, se encontraba ser abogado, haber sido promotor fiscal del juzgado de Alicante y haber sido vocal supernumerario del Consejo provincial de la misma ciudad. Resulta interesante transcribir su solicitud: “Señora= D. Jose Beviá y Lillo abogado del colegio de la ciudad de Alicante A.L.R.P de V.M. respetuosamente espone: que se halla con aptitud legal y con meritos suficientes para obtener una plaza de registrador de hipotecas de las catorce que existen vacantes en la provincia de Alicante: tiene cuarenta y dos años de edad, es abogado y ejerce esta profesion veinte años proxiamamente, desde fin de mil ochocientos cuarenta y uno, pagando su correspondiente cuota desde el establecimiento del subsidio (...) Por nombramiento de la Exma. Audiencia de este territorio de fecha veinte de Febrero del año mil ochocientos cuarenta y cuatro, desempeñó en comision la promotoria fiscal del juzgado de esta ciudad y consiguió el honor durante su comision, de que por Real orden de treinta de Marzo del espresado año se dignase V.M. decir se hallaba satisfecha del celo con que habia procedido de la instruccion de la causa con motivo de la rebelión de esta plaza, y disponer se pusiera la oportuna nota en su expediente, (...) Por Real Orden de diez y seis de Junio del año mil ochocientos cincuenta y nueve, se dignó V.M nombrarle vocal supernumerario del consejo de esta provincia, de cuyo destino tomó posesion el día veinte y siete de los espresados mes y año, (...) Alicante veinte y seis de Julio de mil ochocientos sesenta y uno. =Señora = A.L.R.P. de V.M. = Jose Bevia”, AHN, FC-Mº JUSTICIA\_MAG\_JUECES, Legajo 4286, Exp. Núm. 862. Cuando observamos las distintas hojas de servicio, nos encontramos que los años de trabajo que destinaron estos sujetos al Consejo Provincial son considerados como “Servicios prestados fuera de la carrera”. Así lo vemos, por ejemplo, en la perteneciente a Francisco de Paula Carrera y Puig, consejero de número entre 1866 y 1868.

categorías<sup>823</sup> entre las que no era posible encajar a los consejeros<sup>824</sup> y, además, en su articulado señalaba expresamente que sus disposiciones no eran aplicables a estos vocales<sup>825</sup>. Asimismo, el decreto de 1857, por el que se reformaba la organización y condiciones de la carrera administrativa en las provincias, tampoco los regulaba y, de hecho, establecía que solo era de aplicación a los empleados públicos que cobrasen sueldo del Estado, pudiendo, los que percibiesen sus haberes de los fondos provinciales, titularse honorarios<sup>826</sup>. De esta forma, entendemos que los miembros de los Consejos provinciales constituían una categoría especial dentro de la Administración consultiva del Estado. Así lo argumentó Gómez de la Serna, cuando en el debate mantenido en el Senado acerca de la ley para el gobierno de las provincias de 1863, manifestaba lo siguiente:

“(…) Los consejeros provinciales no tienen sueldo; tienen una gratificación. ¿Y qué quiere decir eso? Que la ley no los ha considerado como funcionarios de la clase de empleados, queriendo solo que esas personas sean de consideración e importancia en las provincias. Si eso no fuera así, yo por mi parte rechazaría los consejos provinciales”<sup>827</sup>.

Por el contrario, no ofrecen duda sobre su naturaleza jurídica el resto del personal que integraba el Consejo. La doctrina y la legislación es unánime al considerar funcionaria los secretarios, los oficiales, escribientes y ujieres de la Corporación.

#### b. El desarrollo reglamentario de la ley de 1863.

El 25 de septiembre de 1863 se promulgaba el “Reglamento para la ejecución de la Ley relativa al gobierno y administración de las provincias”. Una de las cuestiones que trataba esta normativa era la composición de los Consejos provinciales. De acuerdo con su articulado era posible cambiar el número de consejeros, aumentándolo a cinco o reduciéndolo a tres a

---

<sup>823</sup> Sobre la carrera administrativa, consúltese la obra de ARROYO YANES, LUIS M. *La ordenación de la Función pública contemporánea: la carrera administrativa (1808-1963)*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 1996, Sevilla.

<sup>824</sup> Al respecto, *vid.* artículo 1 del decreto de 18 de junio de 1852 regulador de los empleados públicos: a los Jefes superiores, Jefes de Administración, Jefes de negociado, Oficiales y Aspirantes a Oficial.

<sup>825</sup> Artículo 44 del decreto de 18 de junio de 1852 regulador de los empleados públicos: “Las disposiciones del presente decreto, que principiaron a regir en 1º de Octubre de este año, no son aplicables por regla general: 1º A los Consejeros y demás funcionarios de la Administración consultiva.= 2º A los Gobernadores de provincia.= 3º A los empleados de la carrera diplomática fuera de España.=4º A los magistrados, Jueces, Ministerio fiscal y otros funcionarios del orden judicial que estén en condiciones especiales.= 5º Al profesorado.= 6º A los ingenieros civiles y de minas.=7º A la carrera de armas, á las oficinas militares del ejército y armada, mientras estas tengan su actual organización.= 8º A las demás carreras cuyos empleados tengan condiciones especiales por las cuales se distinguen esencialmente de la Administración activa.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 6572, domingo, 20 de junio de 1852.

<sup>826</sup> Artículo 15 del decreto de 14 de enero de 1857: “El presente decreto comprende solo á los empleados de la administración civil que cobran sueldo del Estado. Los que perciben sus haberes de los fondos provinciales podrán, sin embargo, titularse honorarios de las clases á que correspondan sus sueldos, y tendrán opción á ingresar en ellas en el turno de libre elección.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 1473, jueves, 15 de enero de 1857.

<sup>827</sup> DSCS, jueves, 6 de febrero de 1862, Núm. 45, p. 569

propuesta razonada de las Diputaciones<sup>828</sup>. No tardó mucho la provincia alicantina en acogerse a esta oportunidad. En 1864 se dirigió solicitud al Gobierno para el aumento de sus consejeros, al exceder la población del número de trescientas mil almas<sup>829</sup>.

De igual modo, esta disposición reglamentaria mantenía la obligación de que los vocales fijaran su residencia en la capital de la provincia<sup>830</sup>. Además, se les prohibía desempeñar sus funciones sin haber prestado antes el preceptivo juramento<sup>831</sup>. La fórmula establecida era la siguiente:

*“Jurais por Dios y por los Santos Evangelios guardar y hacer guardar la Constitucion de la Monarquía y las leyes, ser fiel á la REINA y conduciros bien y*

---

<sup>828</sup> Artículo 145: “Cuando las Diputaciones provinciales crean que debe reducirse á tres el número de Consejeros en las provincias que lleguen á 300.000 almas, ó aumentarse á cinco en las de menor vecindario, lo propondrán al Gobierno en una exposicion razonada que dirigirán por conducto del Gobernador. Este, dentro de los ocho días siguientes, dará curso á la propuesta exponiendo su parecer, remitiendo los datos que considere necesarios y poniéndolo en noticia de la Diputacion.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>829</sup> “[ Al margen:(...) D. Joaquin de Orduña y Feliu, Abogado y Vicepresidente, cesante del Consejo.= D. Primitivo Seriña y Raimundo, Consejero cesante.= D. José Carlos Bellido y Brotons, Consejero cesante.= D. Francisco Maestre y Algarra, Abogado y Consejero supernum<sup>o</sup>= D. Nicolás Zacarés y Urios, Abogado y consejero supernumerario cesante.= D. Vicente Gisbert y Carbonell, Abogado”]= “Alicante = 1864= El Gobernador en 6 de Marzo remite las propuestas formadas por la Diputacion de aquella provincia para proveer dos plazas de Consejeros manifestando que todos los individuos comprendidos en ellas reunen las circunstancias legales para obtener dichos cargos, figurando los individuos que al margen espresa por el mismo orden en que están colocados. –En esta propuesta se manifiesta que faltan dos plazas de Consejeros segun el articulo 63 de la Ley por exceder la provincia de 300.000 almas.= Nota= Las propuestas remitidas no estan comprobadas con los documentos que justifiquen las circunstancias de los interesados, segun se previene en el artº 146 del Reglamento para la ejecucion de la ley de 25 de setiembre de 1863. Pero toda vez que el Gobernador de Alicante manifiesta que los interesados tienen los requisitos necesarios para obtener los cargos para que vienen propuestos, el Negociado cree que V.M. pudiera dignarse elegir los individuos que han de aumentarse para desempeñar las plazas, de Consejeros de número segun el artículo 63 de la ley por exceder aquella provincia de 300.000 almas.= Madrid 17 de marzo de 1864”, AHN, FC-Mº\_INTERIOR. Serie general, Personal Adicional Consejeros provinciales, Legajo 8.

<sup>830</sup> De acuerdo con Gómez de la Serna, la obligación de los consejeros de residir en el punto donde estaban llamados a ejercer su actividad se fundaba en que, de otro modo, las leyes y reglamentos no tendrían “una ejecución pronta, cumplida é inspeccionada” en todos los momentos que exigía la índole del poder ejecutivo, GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, *Instituciones del Derecho Administrativo español*, op. cit. pp. 36-37. En términos similares se expresaba José de Posada Herrera: “(...) La administracion, hemos dicho muchas veces, que era de todos los días, de todas las horas, de todos los momentos. Un funcionario administrativo necesita vigilar de noche y de día por el interés de sus administrados, atender á todas las necesidades, preveer todos los casos en que su accion puede ser necesaria, y esto no puede verificarse si el empleado no reside en el punto donde le llaman estas atenciones.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administracion*, op. cit., pp. 148-149. De la misma opinión era Colmeiro: “La presencia de las autoridades administrativas es necesaria en todos los grados de la gerarquía, porque la administracion es perpétua vigilancia y accion continua. Donde el poder central no está presente, allí envia mandatarios que inspeccionen y ejecuten en su nombre, ó informen y comuniquen lo que excediere de sus atribuciones.= Esta omnipresencia de la administracion lleva consigo el deber de la *residencia* impuesto á todas las autoridades del orden administrativo; por cuyas razones se fija el término perentorio de un mes contado desde la fecha del nombramiento para entrar en ejercicio de las funciones públicas, y está prohibido ausentarse del lugar de su destino sin la licencia competente. (...)”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Madrid, 1850, p. 77.

<sup>831</sup> Artículo 147: “Los Consejeros provinciales fijarán en las capitales su residencia tan luego como fueren nombrados, y no podrán desempeñar su cargo sin prestar ántes juramento en manos del Gobernador con arreglo á la fórmula establecida en el art. 133 de este reglamento.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

*lealmente en el desempeño de vuestro cargo? –Sí, juro. –Si así lo hiciéreis, Dios os lo premie, y si no os lo demande*”<sup>832</sup>.

Asimismo, consumaba la restricción de movimientos para los miembros del Cuerpo consultivo. Éstos necesitaban licencia expresa del gobernador si querían ausentarse por un tiempo igual o inferior a quince días. Si requerían de un periodo mayor o si tenían la necesidad de salir del territorio de la provincia debían solicitar autorización real a través del Gobierno civil<sup>833</sup>.

En caso de vacante, el delegado del Poder Ejecutivo a nivel territorial estaba obligado a comunicarlo de manera inmediata a las Diputaciones, con el fin de que éstas propusiesen a los sujetos aptos para ocupar la plaza que había de proveerse<sup>834</sup>. Cuando la Corporación popular no estuviese reunida o se encontrase a la espera de su renovación, la citada autoridad gubernativa debía paralizar el proceso hasta la constitución de la nueva asamblea<sup>835</sup>.

No obstante, en la práctica, el sistema no funcionó en estos términos. Apoyados en la urgencia del momento, se permitió a los gobernadores que hiciesen estas designaciones, aunque, eso sí, con el título de interinas. Esta situación se dio en la provincia de Alicante. En

---

<sup>832</sup> Artículo 133 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al gobierno y administración de las provincias, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>833</sup> Artículo 148: “Los Consejeros provinciales no podrán ausentarse de la capital sin licencia expresa del Gobernador, el cual podrá concederla por solo el término de 15 días. Cuando para restablecer su salud ó atender á sus asuntos particulares tengan los Consejeros provinciales que ausentarse de la provincia ó por ser más de 15 días de la capital, solicitarán Real licencia por conducto del Gobernador, quien remitirá las instancias con su informe al Ministerio de la Gobernacion para la resolución que corresponda.= Los Consejeros supernumerarios que no estén en ejercicio necesitarán permiso del Gobernador para ausentarse de la provincia. Cuando salgan del punto de su residencia para otro que se halle en la misma provincia, lo pondrán en conocimiento de aquella Autoridad.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>834</sup> Artículo 55 de la ley de gobierno y administración de las provincias de 25 de septiembre de 1863: “Corresponde á las Diputaciones provinciales, conformándose á lo que determine las leyes y reglamentos: (...) 5.º Proponer para las vacantes de los cargos de Consejero provincial y para todos los demás que se paguen de los fondos provinciales y no se hallen comprendidos entre los que se espresa el número cuarto. Estas propuestas contendrán tres individuos para cada cargo, y cuando sean dos ó mas destinos de la misma clase los que hayan de proveerse, se harán en lista que comprenda tres individuos por cada uno de los que deban nombrarse.= No podrá incluirse en ninguna propuesta á los Diputados provinciales.= Los cargos que segun las leyes deben proveerse por oposicion ó concurso, continuarán llenándose del mismo modo y sin necesidad de propuesta de la Diputacion provincial.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863. A esto añadía el artículo 146 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al gobierno y administración de las provincias que: “Siempre que ocurran vacantes de Consejeros provinciales, los Gobernadores lo pondrán en conocimiento de las Diputaciones inmediatamente si estuvieren reunidas, y en otro caso en la primera sesion que celebren para que puedan hacer la propuesta en terna de que habla el núm. 5º del art. 53 de la ley. En esta propuesta expresarán las Diputaciones las circunstancias que concurren en los interesados, acompañando los documentos que las acrediten. Las propuestas se elevarán al Ministerio de la Gobernacion por conducto de los Gobernadores, quienes les darán curso con su informe.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>835</sup> Entendía Colmeiro que “[e]sta forma de nombramiento mixto es una transaccion política de esas que con tanta frecuencia se vén en los gobiernos parlamentarios; de modo que no responde á ningun principio, ni satisface á nadie, ni encierra solucion, porque las soluciones no las dán los términos medios. Nada gana la descentralizacion, puesto que descentralizar es reconocer la autonomia de las provincias y los pueblos y se pierde mucho en cuanto á elevacion, dignidad é imparcialidad de los Consejos.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho Administrativo español*, Tomo I, 1865, op.cit., pp. 211-212.

1866, ante una dimisión multitudinaria de buena parte de los vocales lucentinos, y al no encontrarse reunida la Diputación, se consintió que la máxima autoridad civil del territorio elevara una propuesta de candidatos a ocupar las vacantes<sup>836</sup>. La petición fue estudiada por el Gobierno central que designó a tres consejeros de número con carácter provisional y hasta su confirmación por el órgano de origen popular<sup>837</sup>.

Poco tiempo estuvo en vigor este sistema de elección de los integrantes del Cuerpo consultivo creado en 1863. Apenas tres años más tarde, bajo el Ministerio de Luis González Bravo se suprimía la participación de las Corporaciones electivas en el nombramiento, dejando, de nuevo su disposición en manos del Ejecutivo<sup>838</sup>.

En conclusión, asistimos a un proceso de descentralización paulatina en la normativa reguladora de los Consejos provinciales publicada entre 1845 y 1866. Esta tendencia se aprecia ya sea con la introducción de un diputado provincial entre los integrantes de los

---

<sup>836</sup> “(...) El Gobernador en 13 de Setiembre manifiesta; que admitidas las dimisiones de los Consejeros de número y supernumerarios de aquella prov<sup>a</sup>, es urgente el nombramiento de un Consejero interino para que no sufran entorpecimientos los negocios así contenciosos como administrativos que se hallan pendientes especialmente los de quintas, y los de rectificación de listas para la renovación de los ayuntamientos.= Que hasta tanto que sea fácil la reorganización del Consejo de la manera que establece la ley, propone se nombren para que desempeñen interinamente los cargos de Consejeros á los comprendidos en la lista que acompaña.= Propuesta= D. Joaquin de Rojas y Canicia ex-consejero de n<sup>o</sup>= D. José Soler, id id id Abogado= D. Joaquin Gisbert id id id= D. Jacinto Ronda, Abogado= D. Jose Antonio Sanchez y Manzanedo, ex Diputado provincial.= Nota= Por Reales ordenes de 13 de Julio 21 y 22 de Agosto proximo pasados, fueron admitidas las dimisiones de los Consejeros de número y declarado cesante el supernumerario Dn. Rafael Pascual del Povil unico de esta clase que existia; por consiguiente la provincia de Alicante, ha venido á quedar sin Consejo, y como la Diputacion no se encuentra reunida para formar la propuesta para el reemplazo de los dimisionarios, es indispensable proveer á este urgente servicio conforme al precedente establecido respecto del Consejo de Avila en Real orden de 22 de Julio de 1865= En este supuesto, el que suscribe cree que V.M. puede servirse nombrar Consejeros de número interinos á los propuestos por el Gobernador, hasta que reunida la Diputacion puedan reemplazarse las vacantes con sugesion á la ley.= V.M. resolverá.= Madrid 21 de Set de 1866.”, AHN, FC-M<sup>o</sup> INTERIOR, Serie general, Personal adicional, Consejeros provinciales, Legajo 16.

<sup>837</sup> “MINISTERIO DE LA GOBERNACION= Direccion General de Administracion local= Al Gobernador de la Prov<sup>a</sup> de Alicante= Madrid 23 de Setiembre 1866= No existiendo en esa Prov<sup>a</sup> Consejo de Admon. por haber sido admitida p<sup>f</sup>. S.M. las dimisiones que le presentaron los vocales de numero y declarado cesante el supernumerario D. Rafael Forner Pascual del Povil; y no hallandose reunida la Diputacion Prov<sup>l</sup> para que pueda hacer la propuesta correspondiente con arreglo al art<sup>o</sup> 146 del reglamento para la ejecucion de la lei de 23 de Setiembre de 1863; la Reina (q.D.g) visto lo propuesto por V.S. en 13 del corriente y conforme con el precedente establecido respecto del Consejo de ávila en Real orden de 22 de Julio del año anterior, ha tenido á bien nombrar Consejeros de numero de esa Prov<sup>a</sup>, interinos y hasta tanto q. se reemplacen las vacantes con sugesion á la ley á D. Joaquin de Rojas y Canicia, D. Jose Soler, D. Joaquin Gisbert, cesantes del mismo cargo= De Real orden &<sup>a</sup> = Gonzalez Bravo.”, AHN, FC-M<sup>o</sup> INTERIOR, Serie general, Personal adicional, Consejeros provinciales, Legajo 16.

<sup>838</sup> Artículo 3<sup>o</sup> del Real Decreto de 21 de octubre de 1866 reformando las leyes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos y sobre gobierno y administracion de las provincias: “En todas las provincias habrá un Gobernador, una Diputacion y un Consejo provincial.= En las islas de Menorca y de la Gran Canaria, y en cualquier otro punto donde convenga, se establecerán Subgobernadores oyendo al Consejo de Estado. El Gobierno determinará la extensión de las facultades de estos funcionarios.= Los Gobernadores, Subgobernadores y Consejeros provinciales serán nombrados por el Rey en la forma correspondiente á sus respectivas categorías: los Diputados provinciales serán elegidos por los electores de Diputados á Córtes.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 295, lunes, 22 de octubre de 1866.

órganos consultivos, como es el caso del decreto de 1847, ya estableciendo que sus vocales serían nombrados por el rey a propuesta de la Diputación, como la normativa de 1863. Igualmente, se puede ver que a lo largo de los años se produjo un cierto avance en la regulación de las cualidades, incompatibilidades y exclusiones previstas para el puesto. De este modo, mientras que en la legislación que dio origen a estos entes asesores nada se establecía acerca de estos requisitos, a partir de 1851 se comenzaron a contemplar una serie de aptitudes que deberían reunirse, así como una relación de presupuestos que impedirían el acceso a este cargo y que, aunque variarían en su contenido a lo largo de las distintas propuestas, continuarían hasta la derogación de los Cuerpos consultivos. Se trataba, en definitiva, de legitimar su existencia, atribuyéndole un cierto carácter popular, cuya carencia había sido objeto de tantas críticas en la opinión pública.

## 5. Los consejeros alicantinos.

Como ya se ha hecho referencia al analizar la instalación del Consejo lucentino, por orden de 13 de abril de 1845, el jefe político de Alicante era requerido para que remitiese al Ministerio de la Gobernación una lista triple de las personas que estimase más adecuadas para ocupar el cargo de consejero<sup>839</sup>. La finalidad del Gobierno era, según se decía, constituir un órgano compuesto por las personalidades más influyentes y eruditas del territorio, dando a estos cargos “toda la posible consideración y realce”. En este sentido, se pedía a la máxima autoridad provincial que se ajustase en su informe a dos prevenciones: en primer lugar, que los sujetos que recomendase fuesen vecinos<sup>840</sup> con “gran arraigo” y de reconocido prestigio

---

<sup>839</sup> Marc Bouvet nos dice que también los consejeros de prefectura eran nombrados generalmente por recomendación del prefecto del departamento correspondiente, que proponía para cada puesto de uno a tres candidatos, aunque en la mayoría de las ocasiones solo a uno. De esta forma, como en España, es el delegado del Poder Ejecutivo en la periferia quien reclutaba a sus consejeros, pues el peso que en la elección tenía éste era significativo, BOUVET, MARC, “La composición de los Consejos de Prefectura...” op. cit., p. 309.

<sup>840</sup> Ventura Díaz alegaba que, con esta exigencia, se pretendía reducir los gastos. En concreto, manifestaba: “Si en los consejos provinciales, ó en su ley orgánica ó reglamento, no se estableció el que sus individuos fuesen de fuera de la provincia, esto se debe solo á ese prurito de hacer economías á toda costa, del que participan tambien los hombres de nuestra opinion. Se dijo que de esta manera podrian costar menos los consejos; y como aquí se está por lo barato, sea bueno ó sea malo, para satisfacer ciertas exigencias muy vulgares, así se llevó á cabo (...)”. No obstante de sus palabras se desprende que dicho requisito no siempre se cumplió. Así, continúa diciendo:“(...) ¿Pero el que hubiese este defecto en el personal de los consejos, nos quita acaso el derecho para levantarnos contra el mismo, cuando se trata de las diputaciones, si llegasen á sustituir definitivamente á aquellos en todas sus atribuciones? Además, por regla general, ni todos los individuos de los citados consejos, ni quizá su mitad, eran naturales de las provincias en que estaban empleados; y los que lo eran, por lo comun eran abogados, con estudios abiertos mas ó menos concurridos, y fuera completamente de las combinaciones y manejos en que se ocupan otros, que quieren ser diputados, alcaldes, y tener otras especies de cargos como estos. Nosotros creemos que todos los cargos de gobierno, y sobre todo los de administracion de justicia, sea en los tribunales ordinarios, sea en los contencioso-administrativos, ó en cualquiera otros, deben estar dotados, desempeñados por personas forasteras, y no por naturales ni vecinos.”, DIAZ, VENTURA, *Estudios practicos administrativos, económicos y políticos...*, Tomo II, op.cit., pp. 212-123.

—esto es, ilustrados y de “conocida probidad”, y que perteneciesen a las clases de propietarios o letrados—<sup>841</sup> y, en segundo lugar, que indicase el número de plazas que serían necesarias, teniendo en cuenta la importancia administrativa de la provincia, el número de Ayuntamientos y el movimiento y la clase de negocios que hasta el momento se despachaban en las Diputaciones<sup>842</sup>.

Días más tarde, el ministro de la Gobernación, Pedro José Pidal, solicitaba al jefe político, de “un modo enteramente confidencial y por consiguiente con toda libertad”, información sobre los sujetos que le habían sido propuestos por “personas de mucha suposición y muy relacionadas en esa provincia”, especificando las razones por las que unos debían ser preferidos a otros<sup>843</sup>. Sin duda, este oficio ministerial se aparta de manera considerable del sistema descrito en la normativa para la designación de los consejeros y nos obliga a preguntarnos quiénes eran aquellos que habían remitido al ministro una relación de candidatos. En nuestra opinión fueron los diputados de la Cámara Baja por la provincia de Alicante<sup>844</sup>. A esta conclusión llegamos, en primer lugar, porque así lo declaraba la prensa de

---

<sup>841</sup> De nuevo, encontramos una gran similitud con el sistema francés. En este caso en cuanto al perfil preferido para llenar el cargo de consejero. Así, nos dice Jean-Marie Augustin que tres son los requisitos que se tenían en cuenta para la elección de los consejeros de prefectura: la posesión de un diploma de derecho, que podía ser sustituido o complementado por una sólida experiencia en los asuntos públicos, una determinada fortuna y un visible apoyo al régimen que sería puesto de manifiesto por recomendaciones de personas influyentes: “Pour remplir ces tâches, il faut des hommes de confiance, réunissant des qualifications juridiques et une bonne connaissance de l’administration. (...) Dès lors, trois critères principaux sont déterminants dans le choix des conseillers: la détention d’un diplôme de droit qui peut être remplacée ou complétée par une solide.”, AUGUSTIN, JEAN-MARIE, “Les conseillers de préfectures au XIX<sup>e</sup> siècle, l’exemple du département de la Vienne”..., op.cit., p. 101. En el mismo sentido se expresa Marie-Françoise Brun-Jansem, manifestando que los prefectos escogieron para el cargo a aquellos que gozaban de respeto e influencia entre la sociedad. En este sentido, aunque en un primer momento dicha relevancia residía en la nobleza por razón de nacimiento, tras 1789 la predominancia social se comenzó fundar en otros aspectos como la fortuna personal o familiar del individuo, la profesión que ejercía y el nivel de estudios del mismo: “Les préfets de l’Isère, comme d’ailleurs ceux des autres départements français, prennent soin, par le choix de leurs conseillers, de s’attacher les notabilités locales. = Une lettre du Ministre de l’Intérieur, au préfet de l’Isère en date du 8 Floréal An IX de la République, rappelle cette mission: “...Il est important que le gouvernement sache quel rang tiennent dans l’opinion publique ceux que leurs fonctions appellent de droit à s’asseoir sur les divers grades de la notabilité parmi les élus du peuple. D’autres considérations lui font désirer que ces informations s’étendent non seulement aux fonctionnaires de tous les ordres, mais même aux individus qui méritent de le devenir”.= Ainsi, pour espérer une place de Conseiller de Préfecture, il faut, en dehors de toutes considérations purement politiques, faire partie des “influences” de la société.= Depuis la Révolution de 1789, cette prédominance sociale ne tient plus uniquement à la naissance. On prend surtout en considération la fortune personnelle ou familiale de l’individu. La profession exerce et le niveau d’étude du candidat entrent également en ligne de compte. Enfin, les relations de la famille et sa tradition exercent une influence non négligeable”, BRUN-JANSEM, MARIE-FRANÇOISE, *Le Conseil de Préfecture de L’Isère...* p. 16. También lo eniende así BOUVET, MARC, “La composición de los Consejos de Prefectura...” op. cit. p. 312.

<sup>842</sup> ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 4.

<sup>843</sup> El listado, que aparecía en una nota adjunta, era el siguiente: Felix Gimenez, Felipe Gil, Juan Pedro San Martín, Angel Rilaplana —A él se referirá, posteriormente, el Jefe político como “Angel Vilaplana”— Andres Rebagliato—, Francisco Ausaldo y Manuel Castells y Pastor, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 4.

<sup>844</sup> Según se desprende del Diario de Sesiones, éstos eran Juan Antoine y Zayas, Francisco Aynat y Funes, Ramon Ceruti, Joaquín Gisbert o Ricardo Schelly.

la época. Al respecto el *Diario Constitucional de Palma* de 13 de abril de 1845 instaba al Gobierno a consultar a los diputados y senadores para la designación de los consejeros provinciales<sup>845</sup>. De igual modo *El castellano*, en su edición del 1 de mayo del mismo año, se lamentaba de la influencia que los integrantes del Poder Legislativo tenían en la selección de los destinos provinciales<sup>846</sup> denunciando cómo algunos parlamentarios proponían al titular de la cartera de Gobernación los nombres de determinadas personas para el puesto<sup>847</sup>. Meses más tarde, el mismo periódico, se lamentaba de lo desacertados y perjudiciales que habían resultado para el país algunos nombramientos, ratificándose en sus consideraciones sobre la participación de los diputados nacionales en este proceso<sup>848</sup>. Incluso el periódico ministerial,

---

<sup>845</sup> “(...) nosotros creemos que el gobierno tendrá por sí todos los datos necesarios; pero puede conseguirlos á muy poca costa y con mucha facilidad; puede conseguirlos depositando en los diputados y senadores una parte de la confianza que esos mismos diputados y senadores han depositado integra en el gobierno; puede conseguirlos investigando la opinion de los hombres que representan á los pueblos; y en aquellos casos en que se encuentren divididos los pareceres puede el gobierno tomar informes de sus delegados oficiales en las provincias. (...)”, *Diario Constitucional de Palma*, Núm. 13, domingo, 13 de abril de 1845.

<sup>846</sup> “Entre las costumbres perniciosas que han nacido en España juntamente con el sistema representativo, y que cada vez van adquiriendo mas estension y desarrollo, hasta el punto de oponer un obstáculo á la buena administracion del estado, es una de las mas importantes la influencia de diputados y senadores sobre los ministros, ó mejor dicho, sus desmedidas exigencias respecto al nombramiento y destitucion de empleados, á la resolucion de expedientes particulares de sus provincias, etc.= Con mucha frecuencia llegan á nosotros quejas, unas veces por la separacion de tal ó cual empleado bueno, debida á enemistad con un diputado ó senador influyente, ó á su designio de colocar á alguno en aquel destino; otras porque á influencia suya se confían empleos importantes á sugetos que carecen de las dotes necesarias para su buen desempeño; y muchísimas, en fin, por otros infinitos motivos. Además, ¿quién ignora que una turba de diputados y senadores rodea constantemente á los ministros, les asedia, les pide y aun les exige los destinos ó gracias para sí propios, sus parientes ó amigos, ó bien la resolucion favorable de tal ó cual expediente? Esto no hay quien lo ignore, pues que en todo tiempo se ha dicho que los diputados y senadores son entre nosotros, para colmo de nuestra desventura, otros tantos agentes de negocios, pero eficaces, obstinados, que á todas horas y en todas partes acometen á los ministros, rogándoles unas veces, amenazándoles otras, adulándoles no pocas, y empleando en una palabra los infinitos recursos que su posicion les proporciona. Tal afinidad, tal semejanza se advierte entre los agentes de negocios y muchos representantes del pais, que el ser diputado ó senador se toma por algunos como un medio de proporcionarse buenos negocios y ejercer con provecho el oficio de agentes.”, *El Castellano, periódico de política, administracion y comercio*, Núm. 2720, jueves, 1 de mayo de 1845.

<sup>847</sup> “Seguros estamos de que ahora asedian de continuo muchos diputados al ministro de la gobernacion y le molestan con exigencias para el nombramiento de los sugetos que han de componer los consejos provinciales de administracion. Cada cual querrá que sean nombradas determinadas personas y se afanará para conseguirlo, porque una vez logrado resulta que él es en realidad el consejo, supuesto que este, como hechura suya, y pensado piadosamente, cederia á su voluntad. Asi las cuestiones que á estos cuerpos se sometan, cuestiones de grande importancia para el pais, vendrian á resolverse en pro de intereses individuales, y con su instalacion se lograria tan solo añadir una rueda mas á esta complicada máquina, no para regularizar sino para turbar sus movimientos. Si cediendo á semejantes exigencias se han de hacer estos nombramientos, mil veces mejor seria no haberse acordado siquiera de crear en España tales consejos. (...) Llamamos pues hácia este punto la atencion de los ministros, rogándoles de paso que tengan firmeza bastante para resistir las exigencias para el nombramiento del personal de los consejos provinciales de administracion, y las que ya empiezan para la designacion de los distritos electorales. No faltarán sujetos que pretendan disponer los distritos como mejor les venga para salir electos diputados y que atormentarán sin cesar á los ministros. Division tan importante debe hacerse sin género alguno de consideracion á miras de interés individual.”, *El Castellano, periódico de política, administracion y comercio*, núm. 2720, jueves, 1 de mayo de 1845.

<sup>848</sup> “Muy espuesto es tambien que en las circunstancias presentes sean desacertados y perjudiciales al país y al gobierno algunos nombramientos de consejeros de provincia. El gobierno se habrá guiado sin duda por los informes y propuestas de los gefes políticos y habrá dado lugar y valor á las gestiones de los diputados, y por mas natural y propia que sea esta conducta considerada por las reglas comunes de la buena lógica, será muy

*La Posdata* reconocía implícitamente este hecho. En su editorial afirmaba que las verdaderas víctimas eran los representantes en Cortes, que eran asediados por recomendaciones y exigencias en relación a la formación de los Consejos provinciales<sup>849</sup>. En este sentido, resultan reveladoras las siguientes palabras publicadas por el referido diario:

“(...) los diputados se veràn molestados y asaetados por cartas y por recomendaciones; y los diputados no podrán menos de acometer á los ministros incesantemente para salir de apuros y para evitar compromisos (...)”<sup>850</sup>.

Por último, *El Español*, una vez publicados los nombramientos de los miembros del Consejo vallisoletano, manifestaba que, aunque en general no habían desagradado las designaciones que se habían realizado por el Ministerio, se notaba en ellas la influencia de los diputados nacionales<sup>851</sup>.

---

perjudicial en algunas provincias. Las hay donde el gefe político es el *corifeo* de una fraccioncilla de hombres audaces, unidos para esplotar en beneficio propio cuanto ofrezca el pais, y producto de sus manejos son los diputados que á su vez esplotan tambien este cargo apoyando á aquellos y siendo apoyados por ellos. Los consejeros habrán salido de ese *complot*, y las provincias que se hallen en ese caso lejos de hallar un remedio á los males y desórdenes administrativos que lamentan, encontrarán que estos se han perpetuado proveyendo de mayores medios de dañar á una partida de hombres ambiciosos y egoistas: allí ni el gobierno ni la provincia sacarán el resultado prometido de los *consejos*, la provincia se verá recargada con mayores gastos que lucirán solo en beneficio de sus opresores y el gobierno se verá obligado á mirar los objetos por un prisma contrario al bien público, que se le presentará siempre delante de ellos. La carencia de un cuerpo de derecho, de una jurisprudencia á la cual deban arreglarse en sus actos los consejos provinciales abre un ancho campo á la arbitrariedad, y en algunas provincias la generalidad de los ciudadanos, todos aquellos que no apoyen los desacatos de una fraccion inmoral serán impiamente desatendidos y perjudicados en sus mas justas demandas, asi como los intereses de los pueblos continuarán sacrificados á la sórdida avaricia é imprudente audacia de unos cuantos y de sus adeptos. Los resultados nos dirán bien pronto, el fruto que se puede esperar de los consejos de provincia.”, *El Castellano, periódico de política, administracion y comercio*, Núm. 2780, viernes, 18 de julio de 1845.

<sup>849</sup> “Debemos confesarlo francamente. El artículo que días pasados publicaba el *Castellano* con el epígrafe “Exigencias de los diputados”, es un artículo apasionado, y sobradamente recargado de exajeracion. Nosotros creemos que el *Castellano* no ha hecho la esposicion en este asunto con la imparcialidad que acostumbra; y no podemos estar en muchas partes de acuerdo con su opinion. (...) Vamos á concretarnos á un solo punto de los que toca el *Castellano*, y sobre el cual daremos despues nuestra opinion. *Seguros estamos*, dice nuestro cólega, *de que ahora asedian de continuo muchos diputados al ministro de la Gobernacion, y le molestan con exigencias para el nombramiento de los sugetos que han de componer los consejos provinciales de administracion*. Seguros estamos, decimos nosotros, de que ahora asediarán de continuo á los diputados los electores mas influyentes, y las personas mas notables de su provincia, designándoles, y recomendándoles, y exijiéndoles, no tres ni cinco personas, sino treinta, para que formen los consejo administrativos. Y les hablarán de sus sacrificios, y de su adhesion, y de sus trabajos; y los diputados se verán perplejos; y de todos modos no tendrán mas recurso que apoyar algunas instancias para que el señor ministro de la Gobernacion las atienda.”, *La Posdata, periódico Joco-serio*, Núm. 995, martes, 6 de mayo de 1845.

<sup>850</sup> *La Posdata, periódico Joco-serio*, Núm. 995, martes, 6 de mayo de 1845.

<sup>851</sup> “En general no ha desagradado la eleccion de consejeros de esta provincia, aunque respecto de algunos parece que se deja sentir demasiado el influjo de la amistad de los diputados á Cortes, y tal vez la falta de ésta circunstancia ha hecho que se postergue al señor escribano, persona súmamente recomendable, que vale por lo menos tanto como cualquiera de los nombrados, y que fue propuesto como propietario por este señor gefe político: este desaire inmerecido ha dado ocasion á que renuncie, segun dice, el cargo de segundo suplente para el que ha sido electo. (...)”, *El Español*, Núm. 336, viernes, 25 de julio de 1845.

De igual modo, los debates parlamentarios resultan reveladores sobre esta cuestión. De entre todos, destaca la intervención del senador Vázquez Queipo durante la discusión del proyecto de ley para el gobierno de las provincias de 1863. Decía:

“¿Es cierto, es positivo que sea hoy el Gobierno el que haga la elección de los diputados provinciales? Yo apelo á la buena fe de todos los que han sido Ministros de la Gobernación, para que me digan si la Corona es la que hasta aquí ha hecho esas elecciones. No las ha hecho, ni podía hacerlas con libertad; de hecho las hacia, pero en realidad esas elecciones eran exigidas la mayor parte de veces por los Diputados á Córtes”<sup>852</sup>.

Llegados a este punto debemos detenernos en el proceso que se siguió para la designación de los primeros consejeros alicantinos. En cumplimiento de la normativa vigente, el 7 de junio de 1845, el jefe político de la provincia de Alicante elevaba al Gobierno un listado de los individuos que, a su parecer, reunían las condiciones para formar parte del Consejo provincial. Curiosamente las ternas coincidían en gran medida con los nombres que los miembros del Congreso habían elevado al ministro unas semanas antes. Las propuestas eran las siguientes:

Andrés Rebagliato, doctor en Derecho civil, rector del Colegio Universidad de Orihuela, diputado por aquel partido, y auditor de guerra honorario; Félix Gimenez, abogado, diputado por Alicante y residente en la capital de la Provincia; Felipe Gil, letrado, y secretario de la Diputación; Juan P. Sanmartín, secretario de la Junta superior de sanidad –todos ellos hacendados–; Ángel Vilaplana, promotor fiscal del partido judicial de Alcoy, había sido diputado provincial; Carlos Corbí, vocal de la Diputación provincial por Alcoy, hacendado; Antonio Verduig y Trullí, secretario de la Junta de Comercio; y Pedro Sala, abogado y rico hacendado, vecino de Pego y persona influyente en la Marina. Como suplentes proponía, además, a José Demetrio Agulló, abogado y vecino de Elche; Joaquín Roca de Togores, hacendado; Jose Enríquez de Navarra, teniente coronel retirado, hacendado residente en Alicante; Francisco Ansaldo, terrateniente y Síndico del Ayuntamiento; y Manuel Castell y Pastor, asesor de Marina<sup>853</sup>.

---

<sup>852</sup> Es necesario precisar que, aunque el indicado senador utiliza la palabra “diputados provinciales” entendemos que se refería a los consejeros provinciales, pues se estaba hablando de estos cargos y, además, el mismo se rectifica señalando que “antes me he equivocado llamándolos diputados provinciales”. Ante estas afirmaciones se defendía el ministro de la Gobernación asegurando que: “(...) Los consejeros provinciales se nombran por la Corona, no por los Diputados á Córtes, y no puedo consentir que se diga eso sin protestar contra tal aseveración. Los Diputados á Córtes tienen gran influencia con el Gobierno, como la tienen los Senadores y todos los hombres políticos importantes, cuyas luces pueden servir en la elección de personas, pero el Gobierno obra siempre en este punto con entera libertad, pues justo es que las mismas leyes que le imponen la responsabilidad de sus actos, le dejen la libertad de acción.”, DSCS, viernes, 31 de enero de 1862, Núm. 40, pp. 490-491.

<sup>853</sup> ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 4. En el mismo sentido, AHN, FC-Mº\_INTERIOR, Serie general, Personal Adicional. Consejeros Provinciales, Legajo 10.

La propuesta remitida por el gobernador fue ratificada por el Ejecutivo. Resulta interesante para nuestra investigación reproducir los argumentos expuestos por el jefe superior de la provincia en su oficio. Al respecto afirmaba que Andrés Rebagliato era, a su parecer, un hombre muy versado, de fortuna independiente, honrado y con un alto conocimiento sobre el país, a lo que agregaba, y cito textualmente, lo siguiente:

“(...) su caracter, energia, valor civico y personal tambien, p<sup>a</sup> no abandonar jamas los principios monarquico constitucionales q<sup>e</sup> siempre ha defendido sin arredrarle los padecim<sup>tos</sup>. y riesgos graves que tantas veces arrastró”<sup>854</sup>.

En cuanto a Félix Gimenez consideraba que era una persona muy instruida y recta, pero su salud no era óptima. Le seguían en el listado Felipe Gil y Juan Pedro Sanmartín, ambos residentes en Alicante. Del primero destacaba su “basta instrucción, pureza y practica exquisita en los negocios administrativos”, a los que había estado dedicado como secretario de la Diputación. A Juan Pedro Sanmartín, por su parte, lo consideraba de gran aptitud por su integridad y celo, además de por sus opiniones políticas, que le hacían legítimo para el cargo. Con respecto a Ángel Vilaplana, reconocía que era un individuo muy ilustrado, si bien, presentía que no aceptaría el destino debido a la necesidad de abandonar su carrera en el ramo de Gracia y Justicia y su residencia en Alcoy. En su sustitución incluía a Carlos Corbí, al que calificaba como “joven de las mayores esperanzas”. A Antonio Verduig y Trullí lo describía como “una persona de reconocida reputación en la carrera de las ciencias y de mucha práctica en los negocios mercantiles”. La opción de Pedro Sala, vecino de Pego, la basaba en su condición de heredero de una cuantiosa fortuna. Un gran patrimonio tenía, asimismo, José Demetrio Agulló, abogado de Elche, a quien proponía como consejero suplente, al igual que a Joaquín Roca de Togores, importante propietario en la provincia.

No tan bien mirados por el jefe político estaban Francisco Ansaldo y Manuel Castells y Pastor. El primero, aunque era descrito como “persona de buena fe y mucha honradez, activo, celoso y eficiente”, no merecía su confianza al no tener, decía, la instrucción necesaria para la Administración. Del segundo, por su parte, señalaba que tenía opiniones “dudosas en política conceptuándosele en lo general adicto a la Monarquía pura”<sup>855</sup>.

---

<sup>854</sup> ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 4.

<sup>855</sup> “Circunstancias q<sup>e</sup> concurren en las personas propuestas p<sup>a</sup> la formacion del Consejo Prov<sup>l</sup>= 1º. D. Andres Rebagliato. Doctor en dro. civil, Rector del Colegio Universidad de Orihuela, Diput<sup>o</sup>. p<sup>r</sup>. aquel partido, y Auditor de gran honorario, p<sup>r</sup>. el asentimiento gral de todas las personas influyentes, es el unico candidato p<sup>a</sup> la Vicepresidencia del Consejo; p<sup>r</sup>. que á su ilustracion, fortuna independiente, probidad y conoim<sup>tos</sup>. del Pais, se agrega su caracter, energia, valor civico y personal tambien, p<sup>a</sup>. no abandonar jamas los principios monarquico constitucionales q<sup>e</sup>. siempre ha defendido sin arredrarle los padecim<sup>tos</sup>. y riesgos graves que tantas veces arrastró.= 2º. D<sup>n</sup>. Felix Gimenez, Abogado, Dip<sup>do</sup>. p<sup>r</sup>. Alicante, residente en la Capital, goza de muy poca salud

El hecho de que se tuviese en cuenta por el Gobierno la ideología política de uno de los propuestos para el cargo, nos lleva a preguntarnos si era o no un criterio tenido en cuenta para el acceso al puesto. Entendemos que la respuesta a esta pregunta debe ser afirmativa. De nuevo la opinión pública nos ayudará a resolver este interrogante. Resulta clarificador el periódico *El Herald* al reconocer la obligación del Gobierno de defender el régimen político vigente y, en consecuencia, la necesidad de rodearse de hombres afines al partido<sup>856</sup>. Para el editor de este rotativo era una locura confiar funciones importantes de la Administración a sujetos que, aun gozando de una gran capacidad, fueran un obstáculo a la política gubernativa al seguir las doctrinas del partido contrario. De acuerdo con lo expuesto no podían ser

---

y p<sup>r</sup> su misma constitucion fisica carece de las otras cualidades q<sup>e</sup> reúne el Sor Rebagliato, p<sup>o</sup> p<sup>r</sup> su instruccion y probidad, merece y desempeñará dignamente el 2º lugar en Consejo.= 3º. D. Felipe Gil, Abogado residente en esta Capit<sup>l</sup> p<sup>r</sup> su basta instruccion pureza y practica adquirida en los negocios administrativos á que esta dedicado años hace, como Srio de la Diput<sup>n</sup> Prov<sup>l</sup>, era llamado a servir con muchisimo provecho la Sria. de este Gob<sup>o</sup> Polit<sup>o</sup>, pero no pudiendo ello ser, merece mucho y corresponderá dignam<sup>te</sup> a los deseos del Gob<sup>o</sup> como Consejero Prov<sup>l</sup>. = 4º. D. Juan P Sanmartin de esta vecindad es persona instruida, y cuya integridad, celo y aptitud he tenido ocasion de experimentar en los 16 meses cumplidos que despacha conmigo la Sria de la Junta superior de sanidad de la Provincia. Es efectivam<sup>te</sup> de los pocos que hoy en esta Capital q<sup>e</sup> p<sup>r</sup> sus opiniones politicas y decision p<sup>a</sup> sostenerlas, está bien en el lugar para que se le propone.= Todos cuatro poseen bienes de fortuna con los q<sup>e</sup> podrian comodamente vivir, y no faltará quien renuncie al sueldo en favor de obgetos de interes publico, sobrandole como sobran al Sor. Rebagliato medios de vivir con opulencia.= 1º. D. Angel Vilaplana, promotor fiscal del partido judicial de Alcoy, ha sido Diputado Prov<sup>l</sup> y conozco muy bien su instruccion y bellas prendas. Es p<sup>r</sup> otra parte persona que hará falta en Alcoy, y que habrá de abandonar su carrera p<sup>r</sup> gracia y justia<sup>a</sup> cuyas consideraciones y la necesidad de vivir aqui, pudieran tal vez ofrecerle algunos inconvenientes, en cuyo caso ocuparía su lugar D Carlos Corbi, actual Diput<sup>do</sup> Prov<sup>l</sup> p<sup>r</sup> aquel partido, joven de las mayores esperanzas, que reúne el arraigo de que carece el otro.= 2º D. Antonio Verduig y Trullí, Srio. de esta junta de Comercio, es sugeto de bien reconocida reputacion en la carrera de las ciencias y de mucha practica en los negocios mercantiles en que ha entendido como el alma que es de este Consulado p<sup>r</sup> espacio de mas de 15 años.= 3º D. Pedro Sala, Abogado y heredero de cuantiosos bienes, vecino de Pego, reúne tambien circunstancias p<sup>r</sup> las que pudiera con lucimiento desempeñar el cargo de Consejero. Es grande y bien merecido el influjo que egerce en la Marina.= 4º D. José Demetrio Agulló, Abogado vecino de Elche y de bastante fortuna, pudiera ser designado como Consejero suplente, por que lo merece, y p<sup>r</sup> que tendria tambien esta prueba de consideracion de S.M. la Villa mas importante de la Prov<sup>a</sup>= 5º D. Joaquin Roca de Togores hacendado en esta Prov<sup>a</sup> tiene ademas la instruccion y dotes necesarias para ser Consejero, honrando spre. mucho al que esté á su lado= 6º. D. Francisco Ansaldo, hacendado de esta Cap<sup>l</sup> y actual Sindico del Ayuntam<sup>to</sup>, es persona de buena fe y mucha honradez, es activo y celoso y de mucho provecho en los asuntos que se le confian: p<sup>o</sup> no debe tener la instruccion necesaria en la ciencia administrativa.= 7º. D. Manuel Castells y Pastor, es asesor de Marina, destino incompatible con el de Consejero: honrado y probo, p<sup>o</sup> de opiniones dudosas en politica concepuandosele en lo gral adicto á la Monarquia pura.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 4.

<sup>856</sup> “En primer lugar convenimos en la razon que asiste á la *Esperanza* para exigir del gabinete imparcialidad y calma en la designacion de las personas á quienes debe confiar puestos delicados é importantes, no solo por las graves funciones que les están anejas, sino tambien por las circunstancias en que han de principiar á su desempeño, cuando el pais y los partidos tiene fija su vista en el primer ensayo de un sistema nuevo, y por lo tanto lleno de embarazos y dificultades. Claro es que, en circunstancias semejantes, es interés del gabinete confiar la ejecucion de su obra á manos hábiles y entendidas, que no comprometan su crédito y el porvenir de la reforma por su torpeza ó impericia. Y, como desgraciadamente entre nosotros no abundan las capacidades administrativas ni existe ese plantel de hombres idóneos y prácticos, que el tiempo y los ensayos sucesivos han ido desenvolviendo en otros paises, se estrecha mas el círculo en que el gobierno ha de hacer sus nombramientos si un espíritu ciego de partido le lleva á eliminar inconsiderablemente á muchos hombres útiles y de capacidad reconocida. Estamos pues conformes con los que aconsejan al gobierno que huya en sus nombramientos de ese funesto espíritu de favoritismo y pandillage (...).”, *El Herald*, periódico político, religioso, literario e industrial, Núm. 913, viernes, 30 de mayo de 1845.

miembros del Consejo provincial aquellos que no fuesen capaces de apreciar la utilidad de estas nuevas Instituciones, los simpatizantes de los principios progresistas y los que se mostraban acordes con la Monarquía Absoluta o, simplemente, no tuviesen apego a las reformas que se habían realizado<sup>857</sup>.

La prensa evidenció las debilidades del mecanismo de elección de los consejeros. *La Esperanza* denunciaba cómo los asientos de la Corporación consultiva tenían propietarios incluso antes de realizar el Ejecutivo su designación<sup>858</sup>. Sin duda este criterio político no fue

---

<sup>857</sup> “(...) Pero hay además otras razones que debe tener tambien en cuenta, y que no puede olvidar sin abdicar sus mas altas funciones de prevision y vigilancia, porque si tiene el deber de ser justo y de llamar á los destinos hombres capaces de desempeñarlos, tambien pesan sobre él otros deberes que son el defender la sociedad y el régimen político actual, para lo cual es necesario no valerse de agentes que le inspiren recelos ó no sean acreedores á su completa confianza.= Planteada asi la cuestion en el terreno de la conveniencia pública, no seremos nosotros quienes se opongan á la admision en estos cargos de todos los hombres dignos y capaces que, cualesquiera que hayan sido sus opiniones anteriores, se muestren decididos á apoyar al gobierno en los puestos que este les encomiende, y ofrezcan en su probidad reconocida una garantía suficiente de la sinceridad de sus personas”. (...) Pero en las circunstancias actuales, seria indiscrecion ó locura confiar funciones importantes de la administracion del Estado á sugetos que, aun siendo beneméritos, probos y capaces, habian de servir de obstáculo á la política del gobierno y contrariar, quizás sin intencion, todos sus planes, sí, como hombres de partidos contrario, seguian la inspiracion de sus propias doctrinas en el ejercicio de sus cargos. En esta parte invocamos nosotros la buena fé de nuestros colegas, para hacerles la siguiente pregunta:= ¿Creen que desempeñarían cumplidamente el cargo de consejeros de provincia los que abrigan una conviccion íntima de que estos cuerpos son irregulares y anómalos, y solo han de servir para agoviar al pueblo con impuestos y cargas onerosas, ó serían mas útiles quizá los que estan persuadidos de que el nuevo sistema provincial es solo un eslabon de la cadena con que el partido dominante se propone esclavizar al pueblo; ó acaso los que creen que el mejor sistema posible en este punto es el de nuestros antiguos intendentes y corregidores, y miran con desprecio como vanas teorías y sutilezas los adelantos administrativos de la moderna civilizacion? Nosotros creemos desde luego que los hombres que abrigan estas ó semejantes opiniones los que combaten el gobierno en nombre de los principios progresistas; los que se afanan por ver restablecido el gobierno de un príncipe absoluto; los que no tengan apego á las reformas ni á la conservacion del actual órden de cosas, han de ser poco aptos para egercer convenientemente unas funciones que miran con desden, y auxiliar al gobierno en una obra que tiene, cuando menos, por inútil (...) también deberá atender en su eleccion á consideraciones de política; tambien habrá de buscar entre otras cualidades la opinion que profese el aspirante; porque sería imprudencia, en que jamás incurren los partidos, la de escoger para instrumentos de un sistema de administracion ó de política à sugetos cuyo interes está en desacreditarlo, si han de ser consecuentes con sus doctrinas; á mas de la señalada ingratitud que envolvería el desatender á sus amigos por favorecer á sus contrarios, siempre que aquellos reunan, como desde luego queda dicho, las circunstancias requeridas para el buen desempeño.”, *El Heraldo, periódico político, religioso, literario e industrial*, Núm. 913, viernes, 30 de mayo de 1845.

<sup>858</sup> “(...) los destinos en cuestion se han hecho para ciertos hombres y los buscan; y no se buscan, como exige la justicia distributiva, los hombres para los destinos. Que el gobierno tiene la conciencia de su debilidad, y conoce que no puede sostenerse si no se apoya en funcionarios dispuestos á realizar á todo trance sus planes cualesquiera que sean. Que el gobierno está convencido de que no puede marchar sino imponiendo á todos los empleados sus propias opiniones, y haciéndoles obrar segun ellas, aunque sus destinos debieran tal vez ejercerse con una completa abstraccion de la política. Que á los ojos de los que mandan, todo se reviste de este colorido, y la política domina todos los principios, todas las atenciones, todos los respetos. (...) Cuando se nos replica que no podrian desempeñar cumplidamente los cargos á que se refiere nuestro artículo (...) aquellos que opinan que estos cuerpos son irregulares y anómalos y gravosos además, y de consiguiente los miran con desden, no se tiene en cuenta que, al manifestar nuestros recelos de que estos empleos se reserven exclusivamente para los adictos á ciertas ideas políticas, solo hemos recomendado, aunque indirectamente, para su obtención á hombres que han ejercido cargos municipales y de diputados de provincia, sin pronunciarse abiertamente por las mismas, y hacíamos resaltar desde luego una inconsecuencia que sentimos ver confirmada en los racionios del *Heraldo*. Segun nuestro colega, estos ciudadanos, cuya experiencia seria una garantía de acierto para funcionar en los nuevos consejos, quedarán excluidos de figurar en ellos, aunque no han combatido los establecimientos anexos al sistema liberal, acomodándose antes bien á prestar servicios al país como individuos de ellos, porque el

algo exclusivo en la elección de los cargos provinciales. También se tuvo en cuenta para cubrir las plazas Consejo Real donde se excluyó a los hombres contrarios al liberalismo doctrinario. Al respecto *El Clamor Público* publicaba el 3 de octubre de 1845 lo siguiente:

“Ahí estan los nombramientos de los consejeros reales insertos en la *Gaceta* del martes, y los precedentes de senadores, y todos hechos con anterioridad, que demuestran esa miserable y calculada venganza, ese odio profundo y bochornoso. Sin duda piensan que carecemos de doctrinas que sostener, de interes que conservar, que el partido no es numeroso y fuerte, que no tiene porvenir, que sus individuos son ilotas destinados solo a sus impias ejecuciones, segun se atreven á lanzarlos de la escena pública, segun se les niegan hasta los derechos legitimos de las oposiciones, posponiéndolos á los secuaces del régimen absoluto”<sup>859</sup>.

Las anomalías en el proceso de designación fueron generales. A lo expuesto hasta el momento debemos añadir el hecho de que en la propuesta que se elevó para nuestra provincia no todos los candidatos cumplían el requisito de residencia en la capital<sup>860</sup>. El fallo lo justificaba el propio jefe político por “la desidia que caracterizaba a algunos hombres poderosos, que era un problema que la localidad venía arrastrando desde hacía ya tiempo, siendo, a su vez, el motivo de no tener un representante en las Cortes”<sup>861</sup>.

Al territorio alicantino correspondían cuatro consejeros. Esta petición la formuló el propio gobernador atendiendo a la circunstancia de que “tenía más de trescientos dieciocho mil habitantes; diecisiete partidos judiciales; cuatro poblaciones de cuatro a cinco mil vecinos, y trece de mil a dos mil, con otras de bastante consideración; además de ciento cuarenta y nueve Ayuntamientos”. Para el delegado del Gobierno una cantidad tan considerable de población,

---

gobierno solo ha de atender en tales elecciones á los amigos, á los que se muestren decididos por él, y las personas de que hablamos les son estrañas, porque no tienen el bautismo que se apetece. Esto ¿qué quiere decir? La solución del enigma no es difícil: la verificaremos en dos palabras, que abandonamos al buen juicio de nuestros lectores (...) Para sufrir cargas, para prestar servicios *gratis*, buenos son los *no decididos*, con tal que su honradez les garantice y no sean positivamente hostiles; pero cuando se habla de sueldos y emolumentos, cuando mas bien que de servir se trata de ser servido por el Estado, entonces es preciso no perder de vista que el catálogo de los elegibles es harto limitado, no por razón de la confianza y de la honra, sino por consideración al provecho.”, *La Esperanza, periódico monárquico*, Núm. 199, sábado, 31 de mayo de 1845.

<sup>859</sup> *El Clamor Público, periódico político, literario é industrial*, Núm. 415, viernes, 3 de octubre de 1845.

<sup>860</sup> Como se ha puesto de manifiesto, Andrés Rebagliato era de Orihuela, Angel Vilaplana de Alcoy, Pedro Sala de Pego, y José Demetrio Agulló de Elche.

<sup>861</sup> “Preciso me ha sido comprender en la lista triple p<sup>a</sup>. la formación del Consejo Prov<sup>l</sup>, personas no residentes en esta Cap<sup>l</sup>, p<sup>r</sup>. que no las hay q<sup>e</sup>. reunan las circunstancias que deben existir correlativamente en los Consejeros. Las vicisitudes p<sup>r</sup>. que há pasado la ausencia de los q<sup>e</sup>. pudieran servir y otras mil causas concurren p<sup>a</sup>. q<sup>e</sup>. no hayamos visto en las Cortes dignos Diputados de esta vecin<sup>d</sup>. y p<sup>a</sup>. q<sup>e</sup>. aun en la actualidad, tampoco sea de esta Ciudad el Diputado Prov<sup>l</sup>. p<sup>r</sup>. el partido.= Bien hubiera querido ayudar á V.E. á formar un Consejo patriarcal cuyo saber é influjo pasara en proverbio; p<sup>o</sup>. no se prestan Exmo. Sor. á nuestros ruegos los q<sup>e</sup>. estan en el caso de poderlo hacer, reusando soportar la mas pequeña incomodidad, y es lo corriente quedarse fuera p<sup>a</sup>. criticarlo luego todo, poniendo el grito en el cielo cuando les llegan las reformas, ó no se despachan completamente á su gusto.= En la imposibilidad pues, de poder proponer personas residentes en esta Cap<sup>l</sup>, hé tenido muy en cuenta las susceptibilidades que surgen luego de pueblo á pueblo, y habia de antemano oido el parecer de todos aquellos que se impacientan sino se les consulta todo.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, s/f.

implicaba, según decía, que anualmente debían resolverse numerosas cuestiones gubernativas y administrativas. Al respecto, apuntaba que en nuestra provincia debía examinarse cerca de ciento cuarenta y nueve presupuestos municipales cada año y más mil expedientes de propios, arbitrios y abastos. Además, apuntaba, debía tenerse en cuenta la carga de trabajo que conllevaba gestionar el ramo de beneficencia, el reemplazo del ejército, los pleitos relativos al aprovechamiento de las aguas, o los relacionados con las elecciones provinciales y de diputados a Cortes. Todo ello sin olvidar el impulso que debían recibir las tareas de fomento por la necesidad de nuevas carreteras, o la reforma de la instrucción pública.<sup>862</sup>

El 26 de junio de 1845 el Gobierno nombraba para Alicante cuatro vocales numerarios: Andrés Rebagliato<sup>863</sup>, Félix Gimenez, Felipe Gil<sup>864</sup> y Juan Pedro Sanmartín y Torres<sup>865</sup> y, otros tres supernumerarios: Joaquín Roca de Togores, Carlos Corbí y José Demetrio

---

<sup>862</sup> “Consideraciones que se han tenido presentes para fijar el numero de Consejeros provinciales.= Aunque la provincia de Alicante aparece de los datos reunidos con 318,000 almas, consta seguramente de muchas mas. Tiene catorce partidos judiciales y en ellos cuatro poblaciones de cuatro á cinco vecinos, y trece de mil á dosmil, con otras de bastante consideracion. De aquí es que aun cuando sean 149 los Ayuntamientos, ofrece un inmenso numero de espedientes guberantivos y administrativos que resolver en cada año. 149 Presupuestos municipales; igual numero de repartos vecinales; doble de cuentas de Propios y arbitrios que rinden los Alcaldes y Depositarios; mas de 1000 espedientes de arriendos de Propios, arbitrios y abastos, con los incidentes que ocurren en estos ramos, como consultas, adiciones á presupuestos, propuestas de arbitrios, planos y presupuestos de obras municipales, reclamaciones de agravios etc.<sup>a</sup>= El ramo de Beneficencia ocupa mucho á las oficinas, con el mantenimiento de los espositos por partidos, Casas de misericordia y hospitales, con sus presupuestos, cuentas, repartos y reclamaciones.= No es menor el trabajo que ofrece el socorro de presos que suministra por partidos.= Lo mismo sucede respecto de mas de 140 Positos.= El reemplazo del Egercito con sus incidentes y consecuencias necesita por sí solo una Mesa destinada casi esclusivamente á este objeto.= Ciento cuarenta y nueve espedientes de elecciones de Ayuntamiento con sus consecuencias de nombramientos de Alcaldes, dimisiones, reclamaciones, etc.<sup>a</sup>; las elecciones de Diputados á Cortes y Diputados provinciales, con trabajos que ecsigen tiempo y meditacion.=Además de la Huerta de Orihuela, Elche y Alicante, apenas hay pueblo que no tenga algun manantial mas ó menos abundante con ordenanzas especiales para el riego, que producen una infinidad de espedientes relativos á fomento é infracciones.= Tambien es considerable el numero que producen los Montes, pastos y demás aprovechamientos comunes.= Una costa marítima de 21 leguas, en la que ecsisten poblaciones importantes, presenta no pocos asuntos mercantiles en que entender.= Es de notar que la mitad de esta Provincia se halla sin carriles, con malos caminos de herradura, y por el impulso que les estoy dando, se abren carriles como el de Javea á Pego, se proyectan otros, se mejoran los de herradura en los puntos que no permiten aquellos, y para todo esto es necesario el ecsamen de planos y presupuestos y la resolucion de muchos espedientes en que luchan intereses encontrados.= Si á todo lo dicho se agrega el sinnumero de espedientes de proteccion y seguridad publica, bandos de Alcaldes, acuerdos de Ayuntamientos y la instruccion primaria que estaba en el mayor abandono, que se va organizando rapidamente, y en la que aun resta bastante por hacer, se adquirirá el convencimiento de que deberán ser cuando menos cuatro los individuos del Consejo, que no estarán ciertamente ociosos, como no lo estan un solo instante desde las ocho á las dos del día todos los empleados de la Diputacion provincial y Gobierno político que forman hoy un solo Cuerpo de 21 individuos.”, AHN, FC-Mº\_INTERIOR, Serie general, Personal Adicional. Consejeros Provinciales, Legajo 10.

<sup>863</sup> Andrés Rebagliato tomó posesión de su cargo de consejero el día 21 de agosto de 1845, finalizando el mismo el 11 de enero de 1848. Tras su separación, fue sustituido por Miguel Pascual de Bonanza.

<sup>864</sup> Ocupó su plaza de vocal hasta el día 3 de mayo de 1851. En esta fecha fue nombrado secretario del Gobierno. Su vacante fue cubierta por Rafael Aynat.

<sup>865</sup> Vocal de número del Consejo Provincial desde su instalación hasta el 3 de enero de 1853. Su puesto como consejero fue ocupado el 8 de enero de 1853 por Marcos González del Campillo, que había sido, hasta ese momento, supernumerario.

Agulló<sup>866</sup>. El hecho de que el Ejecutivo atendiera la petición de las autoridades provinciales para aumentar el número de consejeros no fue algo habitual. Nos consta que otras peticiones similares no fueron concedidas. Entre otros destaca la petición remitida desde Sevilla y que fue recogida en las páginas del diario *El Espectador*<sup>867</sup>.

No fue esta la composición definitiva del Consejo provincial de Alicante. El 26 de abril de 1846 falleció Félix Gimenez<sup>868</sup>. Desde tiempo atrás eran conocidos sus problemas de salud, y ya había sido sustituido en varias ocasiones por el supernumerario Juan Sanmartín y Gamba. A la muerte del titular, el citado suplente remitió una nota a José Rafael Guerra haciéndole saber su voluntad de ocupar la plaza que había quedado vacante. Tres días más tarde se elevaba al Gobierno una nueva terna para cubrir el destino<sup>869</sup>. Sanmartín, propuesto en primer lugar y gozando, incluso de recomendaciones<sup>870</sup>, fue el escogido<sup>871</sup>.

---

<sup>866</sup> “Ministerio de la Gobernación de la Península= Sección de Gobierno= La Reyna ha tenido á bien nombrar para que compongan ese Consejo Prov<sup>l</sup>. á D<sup>n</sup>. Andres Rebagliato, D<sup>n</sup>. Felix Gimenez, D<sup>n</sup>. Felipe Gil y D<sup>n</sup>. Juan Pedro San Martin. Asi mismo se ha servido S.M. nombrar Consejeros supernumerarios á D<sup>n</sup>. Joaquin Roca de Togores, D. Carlos Corbí y D<sup>n</sup>. Jose Demetrio Agulló= De Real orden lo comunico á V.S. á los efectos correspondientes. Dios gue á VS. m. a. Madrid 26 de Junio de 1845. Pidal= Sor. Gefe político de Alicante. Es copia.”, ADPA, Legajo GE-16947/3. En los mismos términos en BOPA, núm. 181, jueves 7 de agosto de 1845. Circular núm. 322.

<sup>867</sup> “SEVILLA 12 de julio.= Por el correo de ayer hemos recibido los nombramientos de consejeros provinciales de Sevilla, y por cierto que esto ha causado gran sensacion en determinados círculos. Todos aspiraban á los diez mil reales, todos tenian necesidad de satisfacer el hambre del turrón; y al verse muchos burlados y desvanecidos de sus dorados sueños, desaforados gritan: *injusticia, favoritismo, ingratitud...* = Parece que el gefe político tenía hechas sus propuestas, y que estas han sido desestimadas por el ministro, que dominado por otro, su compañero, hizo los nombramientos que á este satisfacian con olvido de anteriores compromisos. Con esta inconsecuencia, parece estaba ayer nuestro gefe político para hacer gracias, haciendo recaer la culpa sobre cierto sugeto de esta, que dice remitió la lista de los favorecidos.”, *El Espectador, periódico político, literario, industrial y satírico*, núm. 1625, jueves 17 de julio de 1845.

<sup>868</sup> “El Alcalde de Orihuela me dice con fha. 26 del que corre lo que sigue:= *A las 6 de la tarde de este dia ha fallecido en esta Ciudad el Consejero provincial D. Felix Gimenez. Y lo pongo en el Superior conocimiento de V.S. para su inteligencia y gobierno.*= Y lo traslado á V.S. para su conocim<sup>to</sup>. y efectos oportunos.= Dios gue. á V.S. m.a. Alicante 28 Abril 1846.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, s/f.

<sup>869</sup> “Al Sr. Ministro de la Gobernacion.= Alicante 29 Abril 1846.= E.S. D. Felix Gimenez Consejero Prov<sup>l</sup> murio á las tres de la tarde del 26 del corr<sup>te</sup>. y para llenar su vacante, me atrevo desde luego á proponer á V.E. á D. Juan Sanmartin, Auditor de guerra cesante, D. Juan Rico Consejero supernum<sup>o</sup>. y D. Ygnacio Estalella, of<sup>l</sup> 1<sup>o</sup> de este Gob<sup>no</sup>. político. Cerca de los 70 años el 1<sup>o</sup> ha tenido ocasion de prestar muchos y buenos servicios gozando p<sup>f</sup>. ellos seis mil r<sup>s</sup>. de pension anua p<sup>f</sup>. el ramo de guerra. Hace mucho tiempo q. D. Juan Rico esta trabajando como consejero propietario, con mucho celo y probado acierto, siendo su aptitud sobresaliente, y anelando como joven pudoroso merecer todavia mas de su provincia. D. Ygnacio Estalella es el mejor of<sup>l</sup> q. tiene este Gob<sup>no</sup>. político, cuyos trabajos no he tenido que enmendar nisiquiera una vez en 27 meses q. estamos aqui los dos. Todos tres son abogados. (...)”, ADPA, Legajo GE-16947/3, s/f.

<sup>870</sup> “(...) Exmo Sor. D. Pedro Pidal.= Sevilla 14 de Mayo 46= Mi muy apreciable y querido amigo: escribo a V. con el objeto de recomendarle a D. Juan Sanmartin y Gamba propuesto en primer lugar para el Consejo Prob<sup>al</sup>. de Alicante que desempeñaba el finado D. Felix Gimenez deviendo prevenir á V. fue este mi antiguo recomendado para lo mismo y que por no haber bacante le Concedio V. la plaza de Supernumerario. Deseo que si es posible se conceda ahora este puesto si es que no alla V. algun inconveniente.= Dispenseme V. que le moleste, y que Sabe que siempre puede disponer de su ami S.S. y M.B.= Miranda de G.”, AHN, FC-M<sup>o</sup> INTERIOR, Serie general, Personal Adicional, Consejos Provinciales, Legajo 10.

<sup>871</sup> “Ministerio de la Gobernacion de la Peninsula= Subsecretaria= N<sup>o</sup> 203= La Reina (q.D.g) se ha dignado nombrar vocal del Consejo de esa provincia al Auditor de guerra cesante D. Juan Sanmartin, que ocupa el primer

Desde la instalación del Consejo alicantino hasta su desaparición formarían parte del mismo un total de treinta consejeros numerarios. Al respecto podemos diferenciar dos etapas distintas en esta Corporación. La primera, hasta el Bienio Progresista, en la que su configuración gozó de una mayor estabilidad y, la segunda, desde el fin de este ciclo hasta la Revolución Gloriosa de 1868, donde detectamos una intensa fluctuación en el cargo. De esta forma, además de los ya mencionados, durante la fase que abarca los años 1845 a 1854 formaron parte del Cuerpo consultivo Miguel Pascual de Bonanza<sup>872</sup>, Rafael Aynat<sup>873</sup>, José Demetrio Agulló<sup>874</sup> y Marcos González del Campillo<sup>875</sup>.

En esta etapa ninguno de estos vocales ocupó su puesto por un plazo inferior a un año. De esta forma, sin tener en cuenta a los que dejaron el destino por fuerza mayor, el que menos tiempo estuvo al frente del mismo fue Marcos González del Campillo, apenas un año y medio<sup>876</sup>. Le siguen Andrés Rebagliato, dos años y medio<sup>877</sup>, y Rafael Aynat y Demetrio Agulló, que lo desempeñaron durante un trienio<sup>878</sup>. Los más duraderos fueron Juan Pedro San Martín, que lo ejerció durante algo menos de ocho años<sup>879</sup> y Miguel Pascual de Bonanza y Felipe Gil, que estuvieron más de un lustro<sup>880</sup>.

La mayoría de los citados consejeros tenía entre los cuarenta y los cincuenta años cuando fueron designados<sup>881</sup>. Gran parte de ellos gozaban de una destacada trayectoria a nivel

---

lugar en la propuesta que V.S. elevó á este Ministerio con motivo de la vacante que causa en el mismo Consejo el fallecimiento de D. Felix Jimenez. De R<sup>1</sup> orn. lo digo á V.S. para su inteligencia y efectos correspondientes. Dios gue. á V.S. m.a. Madrid 26 de Mayo de 1846= Pidal= Sr. Gefe político de Alicante.”, AHN, FC-M<sup>o</sup> INTERIOR, Serie general, Personal Adicional, Consejos Provinciales, Legajo 10.

<sup>872</sup> Como ya se ha puesto de manifiesto fue nombrado para sustituir la vacante que dejó Andrés Rebagliato el 11 de enero de 1848. Desempeñó el cargo desde el 6 de junio del mismo año hasta la disolución del Cuerpo consultivo en 1854.

<sup>873</sup> Accedió al cargo en sustitución de Felipe Gil el 3 de mayo de 1851. Durante el tiempo que ocupó el destino de consejero apenas acudió a tres reuniones. Sus reiteradas ausencias obligaron al gobernador civil a comunicarlo al Ministerio de la Gobernación por considerar que afectaba tanto al servicio público como al resto de consejeros, que se veían obligados a cargar con todos los trabajos que pesaban sobre la Corporación.

<sup>874</sup> Ocupó la plaza de Juan Sanmartin y Gamba tras el fallecimiento de éste, permaneciendo en la misma hasta julio de 1854.

<sup>875</sup> Siendo consejero supernumerario, ascendió a vocal supernumerario en reemplazo de Juan Pedro Sanmartin y Torres el 3 de enero de 1853. Estaría en el cargo hasta el 11 de julio de 1854, fecha en la que fue disuelta la Corporación por la revolución que dio paso al Bienio Progresista.

<sup>876</sup> Desde el 8 de enero de 1853 hasta el 11 de julio de 1854.

<sup>877</sup> Entre el 26 de junio de 1845 y el 11 de enero de 1848.

<sup>878</sup> El primero, desde el 12 de julio de 1851 hasta el 11 de julio de 1854, y el segundo del 15 de julio de 1851 al 11 de julio de 1854.

<sup>879</sup> Desde el 26 de junio de 1845 hasta el 3 de enero de 1853.

<sup>880</sup> El primero desde el 6 de junio de 1848 hasta el 11 de julio de 1854, y el segundo desde el 26 de junio de 1845 hasta el 3 de mayo de 1851.

<sup>881</sup> Salvo Juan Sanmartin y Gamba, que tenía 71 años, el resto se encontraban en el mismo rango de edad. Mencionaremos, como ejemplo, a Andrés Rebagliato, con 44 años cuando accedió al cargo, Juan Pedro Sanmartin y Torres, 43, o Miguel Pascual de Bonanza, 47.

provincial, ya fuese en el ámbito académico<sup>882</sup>, de la abogacía<sup>883</sup>, la administración<sup>884</sup> o la judicatura<sup>885</sup>. Otros, por su parte, como Miguel Pascual de Bonanza eran, también, acaudalados terratenientes<sup>886</sup>. De la misma forma, y como ya se ha puesto de manifiesto, la gran mayoría habían desempeñado, o lo harían posteriormente, el cargo de diputado provincial. Sin duda, entendemos que el ocupar el puesto de consejero era una plataforma para desarrollar una brillante carrera administrativa o política. De hecho, algunos de los vocales del Consejo lucentino llegaron a tomar posesión de un escaño en las Cortes<sup>887</sup>.

Como sabemos, el triunfo de las ideas progresistas en 1854 supuso la disolución del Consejo. Dos años más tarde se recuperaba el entramado Administrativo diseñado por los liberales moderados<sup>888</sup>. En esta ocasión, para la recomposición de las Corporaciones consultivas provinciales la normativa exigía la designación de personas conocidas por sus “principios religiosos y monárquicos, probidad, arraigo y amor al orden”<sup>889</sup>. De este modo, y con carácter transitorio, se preceptuaba que fuera el gobernador de cada provincia quien escogiese, de entre los miembros de las Diputaciones provinciales, tres o cinco para consejeros, de los cuales al menos uno sería letrado<sup>890</sup>.

---

<sup>882</sup> Es el caso de Andrés Rebagliato, doctor en derecho civil y rector del Colegio universitario de Orihuela.

<sup>883</sup> Felipe Gil, José Demetrio Agulló, Miguel Pascual de Bonanza y Juan Sanmartín y Gamba eran abogados.

<sup>884</sup> Andrés Rebagliato fue alcalde de Orihuela en los años 1854 y 1857. De la misma forma, Miguel Pascual de Bonanza ocupaba la alcaldía de Alicante en el momento de ser nombrado, habiéndola ostentado con anterioridad en 1838 y 1843. Juan Pedro Sanmartín y Torres, por su parte, era oficial 1º de la Secretaría de la Junta provincial de Sanidad de la provincia de Alicante, desde 1820, a excepción de determinados momentos en los que fue separado por cambio de régimen –como 1824– hasta 1868, año en que fue jubilado.

<sup>885</sup> Mencionamos, como ejemplo, a Rafael Aynat. Durante el Trienio Liberal asumió la titularidad del Juzgado de 1ª instancia de Jaén, y, posteriormente fue nombrado Honorario de la Real Chancillería de Granada, y corregidor de la Provincia de Guipúzcoa en 1825.

<sup>886</sup> “(...) Vacante la vicepresidencia del Consejo Provincial por haber sido nombrado D. Andrés Rebagliato, Alcalde Corregidor de Orihuela, sería conveniente que V.E. tuviese la bondad de aconsejar á S.M. se dignase conferirla á D. Felipe Gil que es quien le sigue. Vacante también la plaza en el Consejo que aquel desempeñaba podría servirla muy dignamente D. Miguel Pascual de Bonanza, rico propietario, de ilustre cuna, Alcalde que ha sido y lo es actualmente en esta ciudad, de una honradez y probidad acrisoladas. (...)=Dios guarde á V.E. muchos años. Alicante 25 de Diciembre de 1847.=Escmo Sor. =Jose Raf Guerra. = Escmo. Sor. Ministro de la Gobernación del Reino.”, AHN, FC-Mº\_INTERIOR. Serie general, Personal Adicional Consejeros provinciales, Legajo 10. El subrayado es nuestro.

<sup>887</sup> Nos referimos, en concreto, a Andrés Rebagliato, quien ocupó el cargo de diputado por Alicante en el Congreso en las legislaturas de 1857 a 1858 y de 1858 a 1859. Posteriormente, sería nombrado senador vitalicio.

<sup>888</sup> Una vez finalizado el Bienio Progresista, el 19 de octubre de 1856 se publicó en la Gaceta un decreto dirigido a la más pronta ejecución del publicado el 16 del mismo mes por el cual se restablecía en toda su fuerza y vigor el sistema administrativo creado en virtud de la ley de 1 de Enero de 1845.

<sup>889</sup> Artículo 3 del decreto de 18 de octubre de 1856: “Las personas sobre quien recaiga la elección de las Autoridades para formar parte de los expresados Cuerpos, han de ser conocidas por sus principios religiosos y monárquicos, probidad, arraigo y amor al orden.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 1385, domingo, 19 de octubre de 1856.

<sup>890</sup> Artículo 4 del decreto de 18 de octubre de 1856: “Interin nombra S.M. las personas que han de componer los Consejos de provincia, el Gobernador constituirá inmediatamente estos cuerpos, eligiendo al efecto, entre los miembros de las Diputaciones provinciales tres ó cinco individuos, de los cuales uno al ménos procurará que sea letrado.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 1385, domingo, 19 de octubre de 1856.

En aplicación de estas disposiciones fueron nombrados vocales de número, además de Miguel Pascual de Bonanza<sup>891</sup>, del que ya hemos tenido ocasión de hablar, José Soler<sup>892</sup>, Juan Bautista de Bassecourt<sup>893</sup> y Juan Romero<sup>894</sup>. Los dos últimos habían sido supernumerarios en el período anterior.

Sin embargo, como ya se ha dicho, el vaivén de consejeros durante este periodo sería considerable. De los nueve individuos que pasarían por el Consejo alicantino en su primera etapa, ahora el número aumentaría a veinte y tres. Varios de ellos, además, una vez cesados, fueron nuevamente designados en varias ocasiones<sup>895</sup>. Sin ánimo de ser exhaustivos, fueron, además de los ya mencionados, los siguientes: Felipe Gil<sup>896</sup>, Pedro Miralles de Imperial<sup>897</sup>, José María Carrera<sup>898</sup>, Joaquín de Orduña<sup>899</sup>, José Puig<sup>900</sup>, Primitivo Serriña<sup>901</sup>, Julián Espinós<sup>902</sup>, Antonio Bernád<sup>903</sup>, José Carlos Bellido y Brotons<sup>904</sup>, Francisco Maestre y

---

<sup>891</sup> Estuvo en el cargo desde el 23 de octubre de 1856 hasta el 21 de enero de 1858.

<sup>892</sup> Soler desempeñó el cargo hasta julio del 1858. Si bien volvió a ocuparlo en abril de 1865. En esta época disfrutó del puesto de forma intermitente, pues lo abandonó a finales de ese mismo año y lo recuperó a finales de 1866, en la que se quedaría hasta el fin de la Corporación.

<sup>893</sup> Ocupó el puesto de consejero desde el 23 de octubre de 1856 hasta el 9 de julio de 1858, cuando fue nombrado gobernador de la provincia de Alicante.

<sup>894</sup> En un primer momento formó parte del Consejo provincial desde el 23 de octubre de 1856 hasta el 16 de septiembre de 1857. Posteriormente, fue llamado como sustituto de Pedro Miralles de Imperial, el 24 de enero de 1858, nombrándose consejero de número el 8 de abril del mismo año, y desempeñando sus funciones hasta agosto, cuando fue, de nuevo, reemplazado por Pedro Miralles de Imperial.

<sup>895</sup> Es el caso de José Soler y Primitivo Serriña, que pasaron por el cargo hasta en tres ocasiones, o Juan Romero, Pedro Miralles de Imperial, Joaquín de Orduña, José Carlos Bellido y Brotons, Francisco Maestre y Algarra, Joaquín Gisbert, o Joaquín de Rojas y Canicia, que, tras ser cesados, volvieron a ser llamados por segunda vez.

<sup>896</sup> Desempeñaría el puesto de consejero desde el 8 de abril de 1865 hasta el 19 de julio de 1866.

<sup>897</sup> Nombrado en reemplazo de Juan Romero por orden de 16 de septiembre de 1857, estuvo en el cargo hasta el 24 de enero de 1858, cuando fue sustituido por el anterior. Posteriormente, cubrió el cese de Juan Romero entre el 14 de julio de 1858 y mayo de 1864.

<sup>898</sup> Escogido vocal de número y vicepresidente por orden de 9 de febrero de 1858. Ejerció el oficio hasta el 12 de julio del mismo año, cuando fue sustituido por Joaquín de Orduña.

<sup>899</sup> Designado el 12 de julio de 1858, estuvo hasta el 31 de octubre de 1863. El 19 de marzo del año siguiente volvió a ocupar el puesto de consejero y, al mismo tiempo, de presidente del Consejo provincial, siendo separado el 17 de octubre de 1864.

<sup>900</sup> Fue consejero desde el 14 de julio de 1858 hasta el 30 de marzo de 1864.

<sup>901</sup> El 21 de diciembre de 1858 es nombrado consejero supernumerario. No obstante, el 18 de enero siguiente promocionaría a vocal de número, en sustitución de Pascual Bonanza. Fue cesado el 30 de octubre de 1863. Más tarde, el 19 de marzo, ocupó de nuevo el indicado destino donde permaneció hasta el 8 de octubre de 1864. El 15 de septiembre de 1865 fue repuesto en el destino, ejerciéndolo hasta el 4 de febrero de 1866.

<sup>902</sup> Consejero de la Corporación alicantina desde el 15 de septiembre hasta el 2 de diciembre de 1861.

<sup>903</sup> Desempeñó este destino entre 7 de septiembre de 1863 y el 14 de marzo de 1864.

<sup>904</sup> Ejerció como vocal de número desde 14 de septiembre de 1864 hasta el 31 de marzo de 1865. Posteriormente, el 15 de septiembre del mismo año fue nombrado de nuevo, donde permaneció hasta el 24 de agosto de 1866, fecha en la que se admitió su renuncia.

Algarra<sup>905</sup>, Joaquín Gisbert<sup>906</sup>, Pascual Aracil<sup>907</sup>, Joaquín de Rojas y Canicia<sup>908</sup>, José Lizón de Lacarcel<sup>909</sup>, Ignacio Estalella<sup>910</sup>, Nicolás Zacarés<sup>911</sup>, Francisco de Paula Carrera y Puig<sup>912</sup>, José Antonio Sánchez<sup>913</sup>, y Juan Gimenez y Mira<sup>914</sup>. Este vaivén de nombres constata la alta volatilidad que hubo en el destino de consejero en estos años. Quizá la convulsa situación política que caracterizó la última etapa del gobierno moderado en España determinó esta circunstancia. En este periodo, si analizamos con detalle cada uno de los nombramientos, observamos que fueron muchos los que no llegaron a estar doce meses en el puesto<sup>915</sup>. Menos de la mitad sobrepasó este tiempo<sup>916</sup> y, únicamente Pedro Miralles de Imperial, José Puig y Joaquín de Orduña lo ejercieron durante algunos años<sup>917</sup>.

Igual que en la etapa anterior, todos los consejeros formarían parte de la élite social de la provincia, predominando los grandes terratenientes<sup>918</sup> y los dedicados a la abogacía<sup>919</sup>, la

---

<sup>905</sup> Nombrado el 16 de septiembre de 1864 ejerció hasta el 5 de diciembre del mismo año. El 15 de septiembre de 1865 sería de nuevo llamado al cargo, donde estuvo hasta el 14 de julio de 1866, aunque renunció al mismo, como ya se ha manifestado, el 11 del mismo mes, siendo admitida su dimisión el día 24.

<sup>906</sup> Miembro del Consejo provincial desde el 27 de septiembre de 1864 hasta el 14 de julio de 1865 y, posteriormente, desde el 23 de diciembre de 1866 hasta la disolución del Cuerpo consultivo el 17 de septiembre de 1868.

<sup>907</sup> Fue consejero desde el 8 de abril de 1865 hasta septiembre del mismo año.

<sup>908</sup> Ejerció el cargo en un primer momento, desde el 8 de abril de 1865 hasta septiembre del mismo año y, posteriormente, desde el 23 de diciembre de 1866 hasta el 7 de junio de 1868, cuando dimitió por motivos de salud.

<sup>909</sup> Tomó posesión el 15 de junio de 1863 y se mantuvo en el puesto hasta el 8 de noviembre de 1866.

<sup>910</sup> Fue consejero de número desde el 9 de diciembre de 1865 hasta el 24 de julio de 1866.

<sup>911</sup> Promovido de vocal supernumerario a propietario el 29 de diciembre de 1865, ejerciendo hasta que renunció el 28 de agosto de 1866.

<sup>912</sup> Consejero efectivo desde el 23 de diciembre de 1866 hasta el 3 de octubre de 1868, cuando fue cesado por motivo de la Revolución Gloriosa.

<sup>913</sup> Desde el 23 de diciembre de 1866 hasta el 17 de septiembre de 1868, fecha en la que se disolvió el Consejo provincial alicantino.

<sup>914</sup> Designado el 12 de septiembre de 1866, si bien, no llegó a jurar el cargo.

<sup>915</sup> Es el caso de José Soler que, aunque en la primera ocasión en que fue nombrado, lo hizo por un año y tres meses, y en la tercera por dos años, en la segunda solo lo desempeñó por algo más de cuatro meses. Igualmente, la segunda de las veces en que Juan Romero fue designado, ejerció su destino durante únicamente seis meses. Lo mismo ocurriría con Pedro Miralles de Imperial, que estuvo en el puesto, en el primero de sus nombramientos, solo cinco meses; José María Carrera, que fue consejero durante únicamente cinco meses; Joaquín de Orduña y Primitivo Serriñá, en 1864, lo fueron por unos siete meses; Antonio Bernad, lo fue por escasos 5 meses; José Carlos Bellido, lo fue en 1864 por un plazo de seis meses; Francisco Maestre y Algarra, que solo sumando sus dos periodos en el Cuerpo consultivo consigue alcanzar el año; Pascual Aracil y José Lizón de Lacarcel fueron vocales del mismo durante solo cinco meses; Ignacio Estalella, lo fue por ocho meses; o Nicolás Zacarés, por nueve.

<sup>916</sup> En concreto, José Soler, Juan Bautista de Bassecourt, Pedro Miralles de Imperial, Joaquín de Orduña, José Puig, Primitivo Serriñá, Julián Espinós, Joaquín Gisbert, Joaquín de Rojas y Canicia, José Lizón de Lacarcel, Francisco de Paula y Carrera.

<sup>917</sup> Pedro Miralles de Imperial y José Puig, durante casi cinco años, y Joaquín de Orduña, cuatro años y tres meses.

<sup>918</sup> Entre estos destacaba Juan Bautista de Bassecourt, o Conde de Santa Clara, Barón de Petres y de Mayals, uno de los mayores contribuyentes de Alicante a mediados de siglo.

<sup>919</sup> Es el caso de José María Carrera, Antonio Bernad, Joaquín Gisbert, José Lizón de Lacarcel.

judicatura<sup>920</sup> o a la gestión pública<sup>921</sup>. Si bien existieron excepciones como, por ejemplo, José Bellido, licenciado en farmacia y secretario general de la Sociedad económica de Alicante, o Primitivo Serriñá, subteniente requisidor del Cuerpo de Torreros de la costa marítima del Reino de Valencia en la provincia de Alicante. El rango de edad en este periodo, sin embargo, se verá reducido, al tener los seleccionados entre treinta y cuarenta años<sup>922</sup>.

Tras el análisis del perfil de los vocales del Consejo lucentino podemos concluir que, mientras que en los primeros años de su existencia lo desempeñaron sujetos con una dilatada trayectoria profesional relacionada, principalmente, con el derecho, a partir de 1856 se produciría un cambio sustancial. Tras el Bienio Progresista ocuparon el puesto personas mucho más jóvenes y con una formación distinta a la de jurista o administrativista, como sería la militar o farmacéutica. De esto se deriva que, si bien en un principio se buscó instalar una Corporación jurídica, que fuese capaz de resolver los expedientes contencioso-administrativos que se le planteasen, la práctica pondría de manifiesto la necesidad de introducir otro tipo de conocimientos en su seno. Entendemos, en concreto, que la causa de esta alteración vino dada por el gran número de expedientes que el órgano consultivo tuvo que resolver en materia de quintas, que, como tendremos ocasión de comprobar, contrastó con su limitada labor como Tribunal.

Nos llama la atención, por otro lado, la gran inestabilidad que caracteriza al cargo, sobre todo, como ya hemos visto, en la segunda de sus etapas. Este hecho nos lleva a cuestionarnos si era un destino deseado. Según afirma Pedro Díaz Marín, se trataba de un puesto apetecible, tanto por los honorarios, como por el gran prestigio que confería a los que lo ocupaban<sup>923</sup>. Sin embargo, no se puede mantener esta afirmación si se atiende a lo manifestado por Posada Herrera en el debate sobre la ley de gobierno y administración de las provincias que tuvo lugar en el Senado. Según este político asturiano, desde que estaba al frente del Ministerio de

---

<sup>920</sup> El propio José María Carrera ocupó, aunque rodeado de polémica, el cargo de juez en Villajoyosa en 1844 y del de Dolores, en 1854. Además, sería designado promotor fiscal en los Juzgados de Altea y Callosa de Ensarriá. Igualmente, Joaquín de Orduña fue promotor fiscal del Juzgado de 1ª Instancia de Alcoy en 1846 y juez de 1ª Instancia de Morella y Liria. También ocupó el destino de juez de Paz 1º de Guadalest en 1857. De la misma forma, traemos aquí a Antonio Bernad, teniente tercero de alcalde en Elche desde el 29 de octubre de 1857 hasta 1859, cuando sería promocionado a alcalde corregidor, cargo que desempeñó hasta que dimitió en 1860. Por último señalar los casos de Joaquín Gisbert, que desempeñó en distintas ocasiones los puestos de asesor y promotor fiscal interino del juzgado de Alcoy y el de Francisco de Paula Carrera y Puig, quien había ejercido el destino de promotor fiscal de Callosa de Ensarriá.

<sup>921</sup> José María Carrera fue alcalde de Altea en 1840, y Joaquín Gisbert en Alcoy en 1853 y 1855, entre otros. Por su parte, Ignacio Estalella ocupó durante muchos años la Secretaría del gobierno de la provincia.

<sup>922</sup> A excepción, esto sí, de Francisco Paula Carrera que tenía 50 años cuando fue elegido consejero provincial.

<sup>923</sup> DÍAZ MARÍN, PEDRO, *“Las estructuras de poder durante la década moderada: Alicante, 1844-1854”*, Tesis Doctoral dirigida por Emilio La Parra López, Alicante, 1997, p. 132.

la Gobernación, había hecho todo lo posible por eliminar el cargo de consejero provincial, porque se trataba de un trabajo tan desagradecido que era muy difícil encontrar personas capacitadas que quisieran dedicar su tiempo al ejercicio del mismo<sup>924</sup>. Al respecto afirmaba:

“El cargo de consejero provincial produce muchas amarguras, y no tiene ninguno de aquellos alicientes que á los hombres de posicion social los llaman á tomar parte en los negocios públicos”<sup>925</sup>.

De hecho, en el caso de Alicante y en el período que comprende los años desde 1845 a 1854, se constata como –a excepción de Felipe Gil, Juan Pedro Sanmartín o Pascual de Bonanza – los vocales difícilmente superaban los tres años, y esto sin tener en cuenta casos excepcionales como Félix Jiménez, que falleció unos meses después de haber sido designado. En una segunda etapa, desde 1856 a 1868, dicha inestabilidad aumentaría<sup>926</sup>. En esta época los únicos que estuvieron un mayor periodo en el cargo fueron Pedro Miralles de Imperial, Joaquín de Orduña y José Puig, que alcanzaron un periodo inferior a seis años. El resto de vocales difícilmente alcanzaban, y si lo hacían era de forma intermitente, los dos años<sup>927</sup>. Esta

---

<sup>924</sup> “(...) Desde que tengo la honra de estar al frente del Ministerio de la Gobernación, he hecho todo lo posible por levantar el cargo de consejero provincial; pero no nos debemos hacer ilusiones: hay que ver las cosas prácticamente, y aunque sea penoso decirlo, cuando es preciso hablar claro para resolver las cuestiones, no debe ocultarse la verdad, sobre todo á los Cuerpos colegisladores.= Señores, el trabajo del consejero provincial es tan penoso, es tan oscuro, da lugar á tantos disgustos, que no es fácil hallar en las provincias personas de verdadera independencia social que quieran consagrar su tiempo y su capacidad al desempeño de esos cargos públicos (...) yo no espero, como no puede esperarlo el Senado (y decir otra cosa sería engañar al país), que llevemos á los consejos provinciales á hombres de gran importancia social, de esos que en momentos críticos dominan las turbas, gobiernan las provincias, y pueden inspirar completa confianza para salir airoso. Si eso sucediera, si realmente pudiéramos esperar que en los consejos de todas las provincias de España tuviésemos personas de la importancia que creyó poder tenerlas el autor de la ley del año 1845, aun cuando quizás sería del parecer del Sr. Gómez de la Serna, por razones de conveniencia solamente. Por lo demás, S.S. conocerá que para seguir su parecer era necesario faltar por completo á los principios generales que rigen en esa materia”, DSCS, jueves 6 de febrero de 1862, núm. 45, pp. 569-570.

<sup>925</sup> DSCS, jueves 6 de febrero de 1862, núm. 45, p. 570.

<sup>926</sup> Así lo afirma también Vicente Ramos al estudiar algunas de las designaciones de consejeros provinciales que se realizaron en el periodo de 1857-1860. En concreto, expresa: “La composición de este organismo experimentó notables modificaciones en el transcurso del trienio que estamos contemplando”. Seguidamente, y con respecto a algunos de los nombramientos realizados tras la aprobación de la ley de 1863 manifiesta: “La movilidad de sus miembros constitutivos fue grande, alternando con frecuencia nombramientos y ceses.”, RAMOS PÉREZ, VICENTE, *Historia de la Diputación Provincial de Alicante*, Diputación provincial de Alicante, 2009, Alicante, pp. 522-523.

<sup>927</sup> Esta inestabilidad, no obstante, era típica en la Administración Pública de la época. Nos lo muestra, no solo los datos que hemos obtenido sobre la carrera de cada uno de los consejeros, que, como hemos visto, ocupaban múltiples puestos a lo largo de la misma, sino también de las palabras que, en tono jocoso, escribe Antonio Gil de Zárate sobre este punto: “Pero ¡O vanidad de las vanidades humanas! Apenas se ha llegado al suspirado término; apenas se ha satisfecho la ambicion, ó se ha matado al hambre que mataba, cuando se entra en un mar tempestuoso, en un piélago de inquietudes, en fin, en una vida de perros. Y no porque abruma el trabajo: gracias á Dios, esto es lo que da menos cuidado, lo que menos ocupa; pero el mónstruo de la cesantía se le pone á uno delante, con faz torva y desabrida, le sigue á todas partes, le acosa en los paseos, envenena las comidas, altera el sueño; y haría caer la pluma de las manos, si alguna vez la pluma se cogiese. Ved al Empleado sentado en su silla, delante de su papelera, no aquella papelera antigua, modelo de orden y simetría, sino revuelta, desarreglada, confusa, símbolo de la época y del alma de su dueño; vez, decimos al Empleado, inmóvil, aunque la procesion anda por dentro, pálido, mirar sombrío, meditando. Cualquiera dirá que piensa en los negocios que le están encomendados, que se hilvana los sesos por despacharlos con acierto; nada de eso: piensa en su

circunstancia, unida a que, en sus inicios no estaba reconocido como un oficio público, nos lleva a afirmar que quienes lo ocuparon, lo hicieron para alcanzar un mérito más en su *cursus honorum* que les permitiese promocionar en su carrera profesional.

#### D. CONSEJEROS SUPERNUMERARIOS.

##### 1. Requisitos y características.

Recordemos que la “Ley de organización y atribuciones de los Consejos provinciales” de 2 de abril de 1845 disponía que estas Corporaciones estarían integradas, además de por los consejeros propietarios, por un número igual de supernumerarios destinados a sustituir a los primeros en los casos de ausencia, enfermedad, recusación o separación. Lo único que de estos últimos se concretaba en la referida normativa es que tendrían la facultad de asistir a las sesiones, pero en ellas no tendrían voz ni voto a no ser que actuasen como interinos<sup>928</sup>.

De nuevo, la falta de concreción de la legislación nos obliga a acudir a la práctica administrativa para conocer los rasgos más relevantes de esta figura. Al respecto, debemos recordar la disposición gubernativa de 13 de abril de 1845 en la que se ordenaba al jefe político de la provincia de Alicante que en la elaboración de la terna incluyese a personas que, establecidas en la capital de Provincia, gozasen de “arraigo, ilustración, conocida probidad y

---

destino, en el tiempo que le tiene, en el tiempo que le durará, en los medios de conservarle. Calcula, lee los papeles que tiene delante, que no son expedientes, sino periódicos: repasa los sucesos del día, procura adivinar los de la mañana; desearia tener al lado una sibila (si es que sabe lo que es una sibila) que le recorriese el velo del porvenir, se afana por averiguar de qué lado ha de soplar el viento. ¿Triunfará la oposicion? ¿Vencerá el Ministerio? ¿Habrà mudanza, crisis? ¿Conviene ser todavia fiel, ó es tiempo ya de virar de bordo y pasarse á los contrarios? Dispuestos estamos á una defeccion; pero ¿ha llegado la hora de la defeccion? ¡Terrible problema! ¿Quién lo resolverá? Se levanta: va á charlar por lo bajo con otro camarada que se halla en la misma disposicion de ánimo. -¿Qué hay? -Hombre, esto se pone de mala data. -¿Habrà mudanza? -Peor. -¿Pues qué?. -Pronunciamiento. -¿Qué dice Vd.? -Está reunido el consejo: la sesion de mañana será borrascosa. -No, pues yo... esto de quedarme apeado... -Deje Vd. conozco... Sobre todo, ¿no es Vd. de aquello? -Si, pero hace tiempo que no he asistido. -¿Quién diablos deja eso? Esta noche es preciso que Vd. venga. -Sin falta, si, veremos de qué se trata; alli se sabrá algo; se tomará un partido... -Cualquiera, con tal de tenernos firmes. -Yo por mi, no me importa que me quiten de aquí... como me lleven á otra parte mejor. -Toma, entonces no tenemos caso. Dicho ésto, se amontonan los papeles, se arrojan barajados dentro de la taquilla, se cierra, se toma el sombrero y baston, se lanza uno á la calle, se va á la Puerta del Sol, luego por la tarde al café, se charla; se patriotiza; llega la noche, se acude á aquella parte, los cofrades echan cuatro arengas, se alborota el cotarro, se toma una resolucion enérgica, y cada uno sale á ocupar el puesto que le ha sido señalado. Hay bullanga: se grita á favor del que vence, se brama contra el vencido, se aprovecha la ocasion, y si es posible, se sube un escaloncito.”, GIL DE ZÁRATE ANTONIO, “El empleado” en *Los españoles pintados por si mismos*, Madrid, 1843, pp. 83-84. El subrayado es nuestro.

<sup>928</sup> Artículo 3º de la ley de 2 de abril de 1845: “Para reemplazar á los Consejeros en ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones, podrá nombrarse en cada Provincia hasta un número igual de supernumerarios, los cuales tendrán facultad de asistir á las sesiones, pero sin voz ni voto, excepto cuando entren en ejercicio; en este caso, y mientras dure su interinidad, cobrarán la mitad de la gratificación que corresponda al propietario”, Miércoles, 9 de abril de 1845, Núm. 3860.

perteneciesen a las clases de propietarios o letrados”<sup>929</sup>. En nuestra opinión, resulta evidente que estos requisitos debían exigirse a todos los candidatos, es decir, tanto a los numerarios como a los supernumerarios. Empero esta afirmación nos lleva a afrontar una segunda cuestión. ¿Qué criterio seguiría el Gobierno para decidir, entre todos los aspirantes propuestos, quienes tendrían una u otra categoría? Para resolver esta disyuntiva interesa fijarnos en lo acaecido en la provincia de Alicante durante la elección de los primeros vocales. En la propuesta, el jefe político de esta provincia, después de enumerar a los que consideraba aptos para el puesto de titular, proponía como suplentes a José Demetrio Agulló, abogado y vecino de Elche; a Joaquín Roca de Togores, hacendado, a Francisco Ansaldo terrateniente y síndico del Ayuntamiento; y a Manuel Castell y Pastor, asesor de Marina<sup>930</sup>. Siendo, finalmente, seleccionados José Demetrio Agulló, Joaquín Roca de Togores y Carlos Corbí<sup>931</sup>.

De esta documentación resulta que, mientras que los designados como vocales de número reunían condiciones tales como ser doctor en derecho civil, rector del colegio universitario de Orihuela, letrados, jueces, diputados y secretarios del Gobierno político o de la Junta Superior de sanidad de la provincia, los nombrados como suplentes no destacaban por su formación académica o experiencia en la Administración. En el caso que nos ocupa, el ilicitano José Demetrio Agulló era letrado, y Carlos Corbí, residente en Alcoy, diputado provincial. Curiosamente, en ambos casos, se hacía especial mención a su juventud. De otro de los candidatos para suplentes, Joaquín Roca de Togores, se decía que era hacendado y que tenía “la instrucción y dotes necesarias para ser miembro del Consejo provincial”, sin detallar nada más, aunque, es cierto que cursó los estudios de Cánones en la Universidad de Zaragoza y ocupó un escaño en las Cortes tiempo después, en la legislatura de 1848. Dos años más tarde fue nombrado comisario Regio para la inspección de la agricultura en Alicante y Murcia<sup>932</sup>.

A la vista de lo expuesto, podemos concluir que, al menos en un primer momento, los puestos de supernumerario estaban destinados a aquellos que iniciaban su carrera administrativa o no presentaban una trayectoria consolidada. No obstante, esta afirmación debe ser matizada. Apenas unos años más tarde, la regulación posterior cubría esta laguna legal, unificando los requisitos para ambas categorías de consejeros.

El decreto de 29 de septiembre de 1847 dio una nueva organización a los órganos provinciales y, junto a las novedosas figuras de vocal letrado y consejero diputado, regulaba

---

<sup>929</sup> ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 4.

<sup>930</sup> ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 4.

<sup>931</sup> ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 4

<sup>932</sup> VVAA, *Diccionario biográfico de parlamentarios españoles 1820-1854*, Madrid, 2013,

la situación de sus sustitutos. Para el reemplazo del primero, se exigía el nombramiento de un reemplazante, que, al igual que en la legislación anterior, tendría la posibilidad de acudir a las sesiones sin voz ni voto, a excepción de aquellos supuestos en que entrase en ejercicio por ausencia del propietario<sup>933</sup>. Para el caso de la vacancia del segundo, también se preveía un suplente designado por el Gobierno<sup>934</sup>. No obstante, en esta ocasión, no se especificaba si debía o no reunir la condición de diputado.

El referido decreto incluía, también, una novedad relevante. Además de relevar a los propietarios en casos de ausencia, los supernumerarios podían ser convocados para asistir con voz y voto a las sesiones de la Corporación, siempre que el gobernador así lo decidiese, atendiendo al volumen o la urgencia de los asuntos que se habían de resolver<sup>935</sup>. Desafortunadamente, como ya se ha indicado más arriba, esta norma no se llegó a aplicar, restringiéndose, de nuevo, las facultades de participación de los referidos consejeros al recuperarse el marco legal de 1845. Esta circunstancia nos obliga a formular una nueva pregunta. Si los supernumerarios no tenían voz y voto en las sesiones, ¿qué sentido tenía su asistencia a los plenos del consejo?

La respuesta la encontramos en una orden del ministro de la Gobernación de 27 de marzo de 1848. Dicha disposición resolvía una reclamación contra el jefe político de Barcelona que, desatendiendo lo establecido en la legislación, solo permitía la asistencia a las reuniones del Cuerpo consultivo a los vocales de número o a aquellos que entrasen a reemplazarlos. Esta decisión fue revocada por el Ministerio al considerar que la finalidad de la ley era permitir que todos los integrantes del Consejo pudiesen participar en sus actividades con el fin de que tuviesen conocimiento de los casos que tramitaban, el curso que seguían, la normativa vigente y el talante que predominaba en las discusiones y decisiones. Todo ello con el objeto de que, cuando les llegase su oportunidad, tuviesen la suficiente instrucción y preparación que garantizase el normal funcionamiento de la Corporación<sup>936</sup>. De forma más clara lo expresaban

---

<sup>933</sup> Artículo 4: “Para reemplazar al consejero letrado se nombrará por el Gobierno en cada provincia uno supernumerario, el cual tendrá la facultad de asistir á las sesiones, pero sin voz ni voto, excepto cuando entre en ejercicio (...).”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4764, jueves, 30 de septiembre de 1847.

<sup>934</sup> Artículo 5: “El consejero diputado provincial tendrá tambien un suplente designado por el Gobierno.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4764, jueves, 30 de septiembre de 1847.

<sup>935</sup> Artículo 6: “Los suplentes podrán ser llamados para asistir con voz y voto á las sesiones del Consejo, siempre que la multitud ó la urgencia de los asuntos del servicio lo requiera, á juicio del Gobernador civil.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4764, jueves, 30 de septiembre de 1847.

<sup>936</sup> “Ministerio de la Gobernacion del Reyno.= Direccion de admon. general.= Circular nº 56.= El Sr. Ministro de la Gobernacion del Reyno, dice con esta fha. al Gefe politico de Barcelona lo siguiente.= *He dado cuenta á la Reyna (Q.D.G.) del expediente formado á instancia de D. Alberto Olcina, vocal supernumerario del Consejo de esa prov<sup>a</sup>, quejándose del acuerdo del mismo por el que ha declarado que los de su clase no puedan asistir á las votaciones. Enterado S.M. de las razones expuestas por el Consejo provincial de Barcelona; visto*

Juan María Biec y José Vicente Caravantes en su *Suplemento al Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia de D. Juan Escriche*. En esta conocida obra se afirmaba que la voluntad del legislador al crear dichos destinos era abrirles una escuela práctica donde, con el estudio y la experiencia de los negocios, pudiesen adquirir el grado de conocimientos necesarios para concurrir con ventaja a la Administración de la provincia y auxiliar a sus autoridades<sup>937</sup>.

## 2. La reforma de 1863.

La legislación de 1863 introduciría importantes modificaciones que afectarían a la naturaleza jurídica de los consejeros supernumerarios. Al respecto, mientras que la normativa de 1845 no concretaba los presupuestos que debían reunir estos candidatos, la nueva ley les

---

*el artº. 4º de la ley de 2 de Abril de 1845, en el qº se previene que los Consejeros supernumerarios asistan á las sesiones aunque sea sin voz ni voto: Considerando que las decisiones de los Consejos provinciales no están en completa identidad con los fallos de los tribunales de Justicia, por cuanto el reglamento de 1º de Octubre de 1845 se previene que los acuerdos de los Consejos sean motivados, y por consiguiente al emitir cada vocal su voto debe apoyarlo, y que por lo mismo las votaciones son el resúmen de la discusion y la parte mas interesante de la sesion: considerando que el espíritu de la ley, al disponer que los supernumerarios asistan á los actos del Consejo, es para que se enteren de los casos que ocurren á la deliberacion de estos Cuerpos, del curso qº se dá á los negocios, de la legislacion vigente de cada uno de ellos y del espíritu que predomina en las discusiones y decisiones, á fin de que cuando llegue el caso de actuar como jueces tengan la competente instruccion, y que esto no podria conseguirse si los Supernumerarios no asistiesen tanto á la vista como á la discusion: considerando que sería inútil la espresion de la ley sin voz ni voto si no estuviese presente en el momento en que lo emiten los Consejeros; y confirmándose S.M. con lo expuesto por el Consejo Real, se ha servido resolver que los Consejeros supernumerarios puedan presenciar el fallo de los negocios contenciosos sometidos á la deliberacion de los Consejos prov<sup>l</sup>, reformándose en consecuencia el acuerdo del de Barcelona de 9 de Julio del año último= De R<sup>l</sup> orden comunicada por el expresado Señor Ministro, lo traslado á V.S. para su inteligencia y efectos correspondientes Dios gue.á V.S. m.a. Madrid 17 de Marzo de 1848.= El Subsecretario, Vicente Vazquez Queipo. Señor Gefe político de Alicante.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 57. También en BOPA, Núm. 41, miércoles, 5 de abril de 1848, y en COS GAYÓN, FERNANDO Y CÁNOVAS DEL CASTILLO, EMILIO, *Diccionario manual de Derecho Administrativo...*, op. cit., p. 351.*

<sup>937</sup> “Los individuos supernumerarios de los Consejos provinciales pueden presenciar el fallo que estos tribunales dieren en los negocios contenciosos de la administracion. Fúndase la declaracion afirmativa del gobierno, primeramente en los términos de la ley de 1º de octubre de 1845, que dice puedan aquellos asistir á las deliberaciones, aunque sin voz, ni voto, en segundo lugar en que todo fallo de los Consejos provinciales, debiendo ser motivado, supone una verdadera deliberacion de la cual forma parte muy principal el acto de votar; y en tercero, que el espíritu de la ley, al crear los consejeros supernumerarios, es abrirles una escuela práctica en donde con el estudio y la esperiencia de los negocios, puedan adquirir el grado de saber necesario para concurrir con ventaja á la administracion de la provincia y auxiliar á las autoridades activas, por cuyo motivo conviene que asistan, no solo á la discusion, sino á la vista de los asuntos contenciosos (*Real órden de 17 de marzo de 1848*).”, BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE, *Suplemento al diccionario razonado...*, op. cit., Voz “Competencias de Jurisdiccion”, p. 119.

exigía los mismos que a los vocales efectivos<sup>938</sup>. De igual modo, estarían afectados por las mismas incompatibilidades<sup>939</sup> y exclusiones al cargo<sup>940</sup>.

Otro cambio importante afectaba a la retribución de los supernumerarios. Mientras que en la regulación dictada en tiempos de Narváez se le concedía, si entraba en ejercicio, un sueldo de cuatro mil quinientos reales anuales, ahora percibirían seis mil. En la primera de las mencionadas regulaciones no se especificaba si dichos honorarios se extraerían de los que correspondían al propietario reemplazado, no obstante, si lo haría la segunda, que indicaba expresamente que los haberes que hubiesen de pagarse a los suplentes, se rebajarían de la gratificación de aquellos a los que sustituyesen<sup>941</sup>.

En lo respectivo a su forma de elección, es importante hablar, aunque sea someramente, del debate que se suscitó sobre esta cuestión en las Cortes generales. El proyecto de ley elaborado por Posada Herrera disponía que los sustitutos serían seleccionados de entre los diputados provinciales<sup>942</sup>. La Comisión del Congreso de los Diputados consideró, sin embargo, más oportuno suprimir esta exigencia, volviendo de nuevo, según se desprende de la lectura del precepto, al sistema de nombramiento establecido en 1845<sup>943</sup>. No obstante, esta

---

<sup>938</sup> Artículo 69 de la ley de gobierno y administración de las provincias de 25 de septiembre de 1863: “Para ser Consejero provincial de número ó supernumerario, se necesita ser español, tener treinta años de edad, y alguna de las siguientes circunstancias:= 1º. Pagar en la provincia 800 rs. de contribucion territorial desde 1º de Enero del año anterior al de su nombramiento.= Para computar la contribucion se considerarán como bienes propios los espresados en el párrafo último del artículo 23 de esta ley.= 2º. Ser Abogado con cuatro años de estudio abierto, y pagar en este concepto desde 1º de Enero del año anterior una cantidad superior á la cuota media que se satisfaga en el Colegio á que corresponda ó 400 rs. por contribucion territorial. Para el cómputo de esta se considerarán como bienes propios los espresados en el párrafo y artículo antedichos.= 3º. Haber servido cuatro años en la carrera judicial ó fiscal.= 4º. Haber servido cuatro años en la carrera administrativa con título de Licenciado en Leyes ó Administracion, disfrutando por el mismo tiempo 12.000 rs. á lo menos de sueldo.= 5º. Haber servido seis años cualquiera cargo de la Administracion pública con el sueldo minimo de 16.000 rs. ó haber desempeñado la plaza de Secretario de un Consejo de provincia por el mismo tiempo.= 6º Haber servido, prévia oposicion, la plaza de Aspirante del Consejo de Estado durante seis años.= 7º. Haber ejercido el cargo de Consejero provincial numerario por tiempo de dos años.= 8º. Haber desempeñado el cargo de Diputado provincial. Igualmente, el artículo 70 establecía la obligación de que los supernumerarios reuniesen la condición de diputados: “La mayoría de los Consejeros provinciales efectivos y la de los supernumerarios se compondrá precisamente de Letrados.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>939</sup> Artículos 71 y 72 de la ley de gobierno y administración de las provincias de 25 de septiembre de 1863, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>940</sup> Artículo 73 de la ley de gobierno y administración de las provincias de 25 de septiembre de 1863, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>941</sup> Artículo 74 de la ley de 25 de septiembre de 1863: “(...) Los supernumerarios cobrarán la mitad de la gratificacion señalada á los de número, cuando sustituyeren á alguno de estos, y solamente mientras dure la sustitucion.= Esta cantidad se rebajará de la gratificacion de los propietarios á quienes sustituyan.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>942</sup> Artículo 61: “Para reemplazar á los consejeros en ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones, el Gobierno podrá nombrar de entre los diputados provinciales un número de consejeros supernumerarios igual al de efectivos, los cuales tendrán la facultad de asistir á las sesiones, pero sin voz ni voto, excepto cuando entren en ejercicio.”, DSCD, apéndice 4º al Núm. 32, viernes, 2 de noviembre de 1860, p. 7.

<sup>943</sup> Artículo 65: “Para reemplazar á los consejeros en ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones, el Gobierno podrá nombrar un número de consejeros supernumerarios igual al de efectivos, los cuales tendrán

propuesta de cambio en la configuración jurídica de los sustitutos generó una intensa discusión parlamentaria. Una parte del Hemiciclo manifestaba su rechazo a que el articulado del proyecto no exigiese la participación de la Diputación provincial en la designación de los consejeros supernumerarios. En su opinión, este silencio facilitaría que el Ministerio pudiese separar a los designados en propiedad y reemplazarlos por los supernumerarios, cuya elección estaba en manos del Ejecutivo<sup>944</sup>.

En respuesta a estas críticas hablaron el propio Posada Herrera y Aguirre de Tejada. Para el primero, estas denuncias no eran del todo exactas, pues, aunque el texto de la ley no lo expresara abiertamente, los suplentes debían ser propuestos por las Diputaciones, al igual que lo hacían con los numerarios<sup>945</sup>. Por su parte, el diputado gallego consideraba que la intención

---

facultad de asistir á las sesiones, pero sin voz ni voto, excepto cuando entren en ejercicio.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>944</sup> Es el caso, por ejemplo, del diputado Luis María de la Torre para quien, de esta manera, no podría existir jamás independencia en el seno del Cuerpo consultivo. Resultan elocuentes sus palabras: “(...) la argumentacion del Sr. Ministro de la Gobernacion se reduce á que no le asusta desprenderse de los consejeros provinciales, ni que estos consejeros provinciales tengan una completa independencia. Yo, señores, observo que en esta ley no toma precaucion ninguna para asegurar la independencia de los consejeros á quienes nombra la diputacion; que esos consejeros van á continuar á merced de la veleidad ministerial; que no se requiere ningun recurso, ni de instruccion de expediente, ni de informe de algun cuerpo superior, ni de ninguna otra clase para pronunciar su separacion; nótese que por el artículo sesenta y tantos de esta ley el Gobierno queda autorizado para separar á estos consejeros propuestos por la diputacion al día siguiente de haberlos nombrado, en cuyo caso entran inmediatamente á reemplazarlos los consejeros supernumerarios, que son de nombramiento de la Corona. Las diputaciones pues acabarán de escribir en la terna los nombres escritos á indicacion del gobernador.= Véase de qué modo el Gobierno central queda dueño como antes del nombramiento de los consejeros provinciales, hasta en la ventaja de que los Ministros se libran hasta de esa pequeña responsabilidad moral que contraen al colocar su firma al pié de un nombramiento. (...)”, DSCD, viernes, 15 de febrero de 1861, Núm. 94, p. 1543. De la misma forma, Perez Zamora entendía que la concesión que la ley hacía a las Corporaciones populares quedaba, en la práctica, violentada ya que una vez propuesta la terna, la investidura y la destitución pertenecían al Gobierno. Esta potestad gubernativa quedaba reforzada al reservarse el Gabinete, también, la nominación de los consejeros supernumerarios. Al respecto afirmaba: “(...) por la ley que estamos discutiendo se da á las diputaciones provinciales la atribucion de proponer en terna los individuos que han de formar el consejo provincial; la eleccion es del Gobierno como lo es tambien su libre separacion. (...) como el Gobierno es árbitro de elegir en la terna que le presentan las diputaciones, las obligaciones morales, la dependencia de los consejos provinciales, son del Gobierno y no de la diputacion.= (...) á cualquiera se le ocurre tambien que el Gobierno, cuando se encuentre en la necesidad de tener un consejo provincial completamente á su devocion en cualquier provincia, con separar á los consejeros nombrados á propuesta en terna de la diputacion, con hacer que entren á llenar sus plazas los consejeros supernumerarios que él ha nombrado sin propuesta de ninguna especie, y con detener el nombramiento de los consejos propietarios que vengan propuestos en terna por la diputacion, tiene un consejo provincial completamente suyo. (...)”, DSCD, viernes, 22 de marzo de 1861, Núm. 123, p. 2121

<sup>945</sup> “(...) Para impugnar el Sr. Perez Zamora lo que yo había dicho antes, ha tenido la necesidad de hacer supuestos que son completamente inexactos. Primer supuesto inexacto. *El Ministerio de la Gobernacion nombrará consejeros supernumerarios; separará en seguida á los consejeros ordinarios que se hayan nombrado á propuesta de la diputacion; los supernumerarios entrarán en funciones, y tendremos ya constituido el consejo provincial á gusto del Ministro de la Gobernacion, y entonces le enviará á consultar los negocios.* ¿No conoce el Sr. Perez Zamora que esta es una trama tan gorda que no hay Ministro de la Gobernacion que se atreva á presentarse con ella á los ojos del público? Además es inexacto que los consejeros provinciales supernumerarios hayan de nombrarse sin intervencion de la diputacion.= Yo ya sé que el Sr. Perez Zamora me va á argüir con el texto del artículo y á sacar de él las consecuencias; pero la verdad es que no habria lealtad y buena fe en la interpretacion de esta ley, si los consejeros supernumerarios no se nombraran á propuesta de las diputaciones como los ordinarios.= Y por consiguiente, yo digo al Sr. Perez Zamora que los consejeros supernumerarios han de ser propuestos por las diputaciones, lo mismo que los consejeros ordinarios y que

del legislador era que estos vocales fueran nombrados con las mismas condiciones que los de número, y puesto que nada en contrario se había consignado en la normativa, era algo que, a su entender, se entendía de forma tácita<sup>946</sup>.

Poco más surgió sobre este tema en el Congreso. Curiosamente, fue en el Senado donde se modificó el texto del precepto y se hizo explícita esta forma de nombramiento, que ya constaba para los consejeros propietarios. El dictamen de la Cámara Alta alteró la redacción del articulado, estableciendo que el reemplazo de los vocales se realizaría por sujetos nombrados por el Gobierno a propuesta, en lista triple, de la Diputación provincial<sup>947</sup>.

El procedimiento para la sustitución de los vocales de número se regulaba en el “Reglamento para la ejecución de la ley relativa al Gobierno y Administración de las Provincias”. De acuerdo con esta disposición, correspondía a la autoridad superior de la provincia notificar las vacantes a la Diputación provincial. Acto seguido, la Corporación popular elaboraba su terna en la que debía especificar no sólo las circunstancias en que basaba su elección, sino también la documentación acreditativa de los méritos alegados. La propuesta debía elevarse al Ministerio de la Gobernación, acompañada de un informe del propio gobernador civil<sup>948</sup>.

---

tendrán iguales condiciones. Interpretando las leyes de esa manera, suponiendo que se las va á aplicar capciosamente con el propósito de no cumplir sino con su letra muerta, y olvidándose por completo de su espíritu, no hay ninguna ley que no sea detestable. De consiguiente, el peligro que indicaba el Sr. Perez Zamoá no es creíble, no puede llegar á suceder.”, DSCD, viernes, 22 de marzo de 1861, Núm. 123, p. 2122.

<sup>946</sup> “La comision se levanta únicamente para decir que su espíritu, que su intencion fué que los consejeros supernumerarios se nombrasen con las mismas condiciones que los propietarios, á propuesta en terna de la diputacion provincial. Tal fué su intencion, que no creyó necesario exponer ni se vió atacada por nadie, porque es la práctica constante que cuando un cuerpo se compone de dos distintas especies, y no se fija para los supernumerarios condiciones de aptitud determinada, se sobreentiende desde luego que han de ser las mismas que para los propietarios. Sin embargo, la comision, contando con el asentimiento del congreso, creyendo que abundará en ese espíritu y en esa intencion que expresó tácitamente, no tiene inconveniente, siquiera sea saliéndose un poco de las reglas prácticas reglamentarias, en adicionar esa frase ó esa regla al hacer la redaccion definitiva de la ley. (...)”, DSCD, viernes, 22 de marzo de 1861, Núm. 123, p. 2123.

<sup>947</sup> Artículo 65: “Para reemplazar á los Consejeros en ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones, el Gobierno podrá nombrar, á propuesta en lista triple de la diputacion provincial, un número de consejeros supernumerarios igual al de los efectivos. Los supernumerarios tendrán facultad de asistir á las sesiones, pero sin voz ni voto, escepto cuando entren en ejercicio.”, DSCS, apéndice al Núm. 34, lunes, 20 de enero de 1862, p. 7. Por su parte, el Marqués de Miraflores anunció el 27 de enero que, cuando comenzase la discusión de cada uno de los artículos por aislado, presentaría una enmienda a este precepto por entender que dicha proposición no debía hacerse por las referidas Corporaciones electivas sino por el Gobernador, sin embargo, finalmente no lo hizo. En concreto, manifestó: “(...) Yo pretendo, fundado en las mismas razones que antes he apuntado ligeramente, que esta lista sea hecha y propuesta por el gobernador.”, DSCS, lunes, 27 de enero de 1862, Núm. 36, p. 413.

<sup>948</sup> Artículo 146 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al gobierno y administración de las provincias: “Siempre que ocurran vacantes de Consejeros provinciales, los Gobernadores lo pondrán en conocimiento de las Diputaciones inmediatamente si estuvieren reunidas, y en otro caso en la primera sesion que celebren para que puedan hacer la propuesta en terna de que habla el núm. 5º del art. 53 de la ley. En esta propuesta expresarán las Diputaciones las circunstancias que concurren en los interesados, acompañando los documentos que las acrediten. Las propuestas se elevarán al Ministerio de la Gobernacion por conducto de los

Meses más tarde, una orden de 20 de diciembre de 1863 completaba dicho marco legal informando a los diputados provinciales sobre los requisitos que debían tener en cuenta para la selección de los supernumerarios que reemplazarían a un efectivo. En concreto, se exigía que el designado fuese el que llevase más tiempo en el cargo y, si todos tuviesen la misma antigüedad, se escogiese al de mayor edad<sup>949</sup>.

En 1866 se vería modificada de nuevo la forma de seleccionar a estos integrantes del Cuerpo consultivo. Igual que ocurría con los vocales de número, la decisión sobre la elección de los suplentes se limitaba al Gobierno, eliminando toda participación de la Diputación provincial<sup>950</sup>.

A modo de conclusión podemos afirmar que la figura del consejero interino estaba destinada a aquellos que tenían una escasa experiencia en las materias que se sometían al conocimiento del Consejo provincial. De ahí que se les permitiese asistir a las reuniones, pese a no estar ejerciendo la suplencia, para que pudiesen aprender el funcionamiento de la Corporación.

### 3. Los vocales supernumerarios de la provincia de Alicante.

Durante las dos décadas en que el Consejo provincial formó parte del panorama administrativo de la provincia, fueron escogidos un total de treinta y tres consejeros supernumerarios. Entre ellos, sólo quince sustituyeron a un titular y, únicamente, seis alcanzaron la categoría de numerarios<sup>951</sup>.

En este tiempo fueron muchos los que eran cesados o renunciaban sin tan siquiera asistir

---

Gobernadores, quienes les darán curso con su informe.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>949</sup>“(…) En vista de lo prevenido en los artículos 63 y 74 de la ley, 145 y 146 del reglamento para el Gobierno y Administración de las provincias, en cuanto se refiere á los Consejos provinciales, la Reina (q.D.g) se ha dignado disponer: (...) 3º Que cuando ocurran las vacantes á que se refiere el artículo 146 del mismo Reglamento, y no esten reunidas las Diputaciones, ó se haya de reemplazar á los Consejeros de número en ausencias, enfermedades ó recusaciones, el Gobernador completará el personal de aquellos con el de supernumerarios que se necesiten, prefiriendo á los mas antiguos y entre los de nombramiento de igual fecha á los de mas edad, los cuales siempre que por cualquier causa ejerzan las funciones de los Consejeros de número, disfrutarán de la mitad de la gratificación asignadas á las plazas de estos con arreglo al artículo 74 de la Ley. De Real orden digo á V.S. para su conocimiento y efectos correspondientes. Dios guarde á V.S. muchos años. Madrid 20 de Diciembre de 1863. Vaamonde.”, ADPA, Legajo GE-11839/15, s/f.

<sup>950</sup> Artículo 65 del proyecto de 21 de octubre de 1866: “Para reemplazar á los Consejeros en ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones, el Gobierno podrá nombrar un número de Consejeros supernumerarios igual al de los efectivos. Los supernumerarios tendrán facultad de asistir á las sesiones pero sin voz ni voto, excepto cuando entran en ejercicio.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 295, lunes, 22 de octubre de 1866.

<sup>951</sup> José Demetrio Agulló, después seis años en el cargo de supernumerario; Juan Sanmartín y Gamba, tras un año y tres meses; José Maestre y Algarra, pasado un año y ocho meses; Primitivo Serriñá, con menos de un mes; Nicolás Zacaes, transcurridos dos años y cuatro meses; y, finalmente, Francisco Maestre y Algarra, tras únicamente dos meses y dos semanas en el destino de suplente.

a ninguna de las reuniones de la Corporación. Esto último, de hecho, es lo que ocurrió con dos de los primeros consejeros supernumerarios que fueron elegidos, Carlos Corbí y Joaquín Roca de Togores, de los que tendremos la oportunidad de hablar. En nuestra opinión, esta circunstancia responde a las restricciones de movilidad a la que estaban sujetos estos cargos, dificultándoles sobremanera el desarrollo de su actividad diaria y el ejercicio de su profesión. Recordemos que la normativa establecía la obligación de que fijasen su domicilio en la capital<sup>952</sup>. Además estaban obligados a solicitar autorización para ausentarse de la ciudad de Alicante<sup>953</sup>.

El primero en renunciar fue, precisamente, Carlos Corbí<sup>954</sup>. El 23 de agosto se elevaba al Gobierno su dimisión<sup>955</sup>. Conocemos por *El Clamor Público* que en diciembre de 1845 fue nombrado alcalde por Alcoy, aunque parece ser, por lo manifestado por este diario, que no fue del agrado del vecindario, asegurando que había sido designado por “pertenecer a la aristocracia”<sup>956</sup>. Más ágil fue el proceso de dimisión de Joaquín Roca de Togores y

---

<sup>952</sup> Artículos 2º de la orden de 2 de julio de 1845 y 147 del reglamento de 25 de septiembre de 1863.

<sup>953</sup> Orden de 22 de octubre de 1845 y artículo 148 del reglamento de 25 de septiembre de 1863.

<sup>954</sup> Que en 22 de julio elevaba la petición al Jefe político para que cursase su solicitud para ser retirado del mismo: “Tenga V.S. la bondad de dirigir por el conducto competente la adjunta esposicion á S.M. para que se digne retirarme del cargo de vocal supernumerario del consejo Prov<sup>l</sup> de Alicante, con que me honró en R<sup>l</sup> orden de 26 del pasado.= Pendiente esta esposicion, creo me dispensara V.S. mi no presentacion en esa Capital p<sup>a</sup> el dia 30 de los corrientes, al acto de instalacion del consejo. Esto no obstante, quedo esperando sus ordenes.= Dios gue. á V.S. m.a.= Alcoy y Julio 22 de 1845.= Carlos Corbí:= Sr. Gefe Sup<sup>f</sup>. Pol<sup>o</sup>. de la Prov<sup>a</sup>. de Alicante”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 24.

<sup>955</sup> “Al Sr. Ministro de la Gobernacion.= Alicante 23 Agosto 1845.= E.S.= Ha jurado y tomado asiento en el consejo el S<sup>f</sup>. D. Andres Rebagliato, quien agradece la honra q. S.M. se ha dignado dispensarle en los terminos q<sup>c</sup>. aparecen de la copia adjunta.= Elevo á V.S. la renuncia hecha p<sup>f</sup>. D. Carlos Corbin, consejero supernumerario, constandome la sinceridad con q. espone las razones q. le impiden desempeñar este cargo. = En la necesidad ya de proveerse las dos plazas de supernumerarios q<sup>c</sup>. estan sin cubrirse, me atrevo á proponer á V.E. á D. Juan Rico Abogado de Elda en reemplazo de D. Joaquin Roca y Carrasco, p<sup>f</sup>. hallarse adornado de las cualidades necesarias, hallandose en aptitud de establecerse desde luego en esta capital.= Dios =&= fho.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 25. Su dimisión se admitió el 24 de noviembre de 1845: “B. n<sup>o</sup> 234.= Ministerio de la Gobernacion de la Peninsula.= Seccion de Gobierno.= neg<sup>do</sup>. n<sup>o</sup>. 3= n<sup>o</sup>. 230= La Reyna há tenido á bien admitir á D. Carlos Corbí la renuncia que ha hecho del cargo de vocal supernumerario de ese Consejo provincial. De Real orden lo comunico a V.S. p<sup>a</sup> su conocimiento, el del interesado y de mas efectos.= Dios guarde a V.S. muchos años. Madrid 24 de Nov<sup>e</sup>. 1845.= Pidal.= Sr. Gefe politico de Alicante.= Es copia.= Nota: Se publico en el Bol. N<sup>o</sup> 234.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 37.

<sup>956</sup> “ALCOY (Alicante) 19 DE DICIEMBRE.- Ya está nombrado el alcalde que ha de regirnos en el año de gracia de 1846. No habiendo tomado parte en la eleccion el partido progresista, era cuestion esta que nos interesaba poco; pero la eleccion del señor gefe político ha recaido en un sugeto, que, sin ánimo de agraviarle, podemos decir que ha disgustado á todo el pueblo, y dado lugar a reflexiones graves y serias.= D. Cárlos Corbí, que es el agraciado, no ha podido serlo por otra consideracion que la de pertenecer á la aristocracia, porque si se hubiera atendido á la intencion de los electores, es bien seguro que cuantos votaron lo hicieron con ánimo de que continuase el actual alcalde don Lorenzo Maltó, que desempeñaba el oficio á satisfaccion de todos los partidos.= Pero como la época actual tiende á establecer de un modo visible la línea divisoria que debe mediar entre la nobleza parásita y baldía, y el pueblo laborioso y sufrido, y como es máxima la inteligencia suprema y retrospectiva, que los primeros son los destinados á mandar, y los segundos á obedecer; de aquí es que el señor Maltó debe dar gracias de que le hayan dejado de primer teniente de Cárlos Corbí. Sin embargo, atendido su carácter y delicadeza, creemos que no sufrirá el agravio que se le ha inferido, y que se apresurará á renunciar la tenencia de alcalde, puesto que se le ha considerado indigno de considerar desempeñando la alcaldía. (...)”

Carrasco<sup>957</sup>, que se hizo efectiva apenas quince días después de su interposición<sup>958</sup>. El último en abandonar el cargo fue Domingo Manzanera y García, que lo hizo a los pocos días de ser propuesto por la Diputación provincial al haber sido designado promotor fiscal de Torrijos, en Toledo<sup>959</sup>.

En la práctica fueron escasas las ocasiones en las que los suplentes ocuparon una plaza de titular de forma interina<sup>960</sup>. No obstante, se apartan de esta afirmación Juan Rico y Amat<sup>961</sup>, Manuel Senante<sup>962</sup> y Juan Romero<sup>963</sup>, quienes ejercieron como sustitutos en un centenar de sesiones.

Destaca la importancia que algunos supernumerarios tuvieron a nivel nacional y provincial. En concreto, Juan Rico y Amat no solo fue un famoso escritor, poeta, dramaturgo, historiador, biográfico y periodista, sino, también, abogado<sup>964</sup>. Fue designado secretario honorario de la reina, comendador de la Real Orden americana de Isabel la Católica y miembro de varias corporaciones científicas y literarias<sup>965</sup>. Además de su obra científica<sup>966</sup> y

---

(Corresp. Del Clamor Público).”, *El Clamor público, periódico político, literario e industrial*, Núm. 517, viernes, 26 de diciembre de 1845.

<sup>957</sup> “Escmo. Sr. Ministro de la Gobernacion de la Peninsula.= Alic<sup>te</sup>. 29 de Julio de 1845= He procurado como debia que D. Joaquin Roca y Carrasco aceptara el destino de consejero prov<sup>l</sup> supernumerario, conque ha sido honrado p<sup>r</sup>. S.M. cuyo desempeño podria prestar servicios importantes á esta prov<sup>a</sup>, pero me he convencido de que sus intereses le imposibilitan fijar su residencia en esta Capital, y en su virtud paso á manos de V.E. la adjunta esposicion en que suplica á S.M. se digne admitir la renuncia de dho cargo.= Dios ett<sup>a</sup>= fho.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 16.

<sup>958</sup> “Ministerio de la Gobernacion de la Peninsula= Seccion de Gobierno= Negociado n<sup>o</sup> 3<sup>o</sup>= N<sup>o</sup> 75= La Reina ha tenido á bien admitir la renuncia que D. Joaquin Roca y Carrasco ha hecho de la plaza de Vocal supernumerario del Consejo de esa provincia segun la exposicion que remitió V.S. en 30 de Julio último.= De Real órden lo comunico á V.S. para su inteligencia y la del interesado. Dios gue á V.S. m.a. Madrid 14 de Agosto de 1845.= Pidal.= Sr. Gefe politico de Alicante.= Es copia.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 18.

<sup>959</sup> AHN, FC-M<sup>o</sup>\_JUSTICIA\_MAG\_JUECES, Legajo 4660, Exp. 5746.

<sup>960</sup> Así, por ejemplo, José Beviá asistiría a 28 reuniones, Juan Bautista de Bassecourt a 27, Nicolás Zacarés a 17, Jaime Mayor y Morales a 16, José Demetrio Agulló a 11, Juan María Vignau, Juan Sanmartin y Gamba, y Juan Felipe Escolano a 9, Isidro Salazar a 5, y Primitivo Serriñá, José Carlos Bellido y Rafael Forner Pascual del Pobil y Estellés, a 2 cada uno.

<sup>961</sup> Quien permaneció en el puesto de supernumerario durante cerca de dos años, desde el 24 de noviembre de 1845 hasta finales de 1847, y estaría presente como sustituto en 119 reuniones del Consejo provincial. En concreto, asistiría a estas reuniones en sustitución de Andrés Rebagliato desde el 21 de diciembre de 1845 hasta el 30 de noviembre de 1847.

<sup>962</sup> Ejercería este destino cerca de dos años, desde el 19 de julio de 1851 hasta el 9 de abril de 1853. En este periodo, entraría a suplir en 102 ocasiones, que se extendieron en el tiempo desde el 12 de diciembre de 1851 hasta el 15 de abril de 1853, cuando fue sustituido por Juan Romero.

<sup>963</sup> Quien desempeñando el cargo un año y algunos meses, desde el 9 de abril de 1853 hasta el 11 de julio de 1854, sería llamado para asistir a 92 sesiones, desde el 26 de abril de 1853 hasta el 7 de julio de 1854, en sustitución de Rafael Aynat.

<sup>964</sup> CALATAYUD BAYA, JOSÉ, *Diccionario abreviado de personajes...* op.cit., p. 215.

<sup>965</sup> *La Nacion, diario progresista*, Núm. 306, martes, 2 de mayo de 1865.

<sup>966</sup> Son suyas obras tan importantes como *Rios Rosas, Cortes constituyentes de 1854, Jurisprudencia administrativa: colección de las competencias informadas hasta el día por el Consejo Real y resueltas por S.M., ordenadas y comentadas* o *Diccionario de los políticos*.

periodística<sup>967</sup>, es de resaltar su carrera en la función pública. En 1848 fue nombrado jefe del distrito civil de Alcoy<sup>968</sup>, localidad en la que fue muy valorado en el ejercicio del puesto de alcalde<sup>969</sup>. Manuel Senante, por su parte, asumió importantes cargos en la provincia como el de secretario de la Junta de Gobierno de Alicante<sup>970</sup> o el de director del Instituto de segunda enseñanza. Además, cabe reseñar su investidura en 1866, como miembro de la Real Academia de la Historia<sup>971</sup>.

De la misma forma, también llama la atención el *cursus honorum* de aquellos que fueron promovidos a la categoría de vocal de número. Se trataba de personas acaudaladas<sup>972</sup> y con importantes méritos militares<sup>973</sup>. Destaca, entre todos, el caso de Juan Sanmartín y Gamba. Apartándose de lo establecido en la legislación, su designación por el Gobierno se hizo sin que fuera propuesto por el jefe político. Poco sabemos sobre él. Abogado de Alicante, sirvió en la carrera de auditor de guerra en la Provincia de Valencia y, posteriormente, en Castilla la Nueva.

Al analizar el perfil de las personas que ocuparon el cargo de consejero suplente en la provincia de Alicante observamos que, en su mayoría<sup>974</sup>, eran bastante jóvenes, de entre treinta<sup>975</sup> y cuarenta<sup>976</sup> años de edad. Además, hemos constatado que los designados eran, en

---

<sup>967</sup> Fundó y redactó el periódico *La Farsa* y después de la revolución de 1868, el rotativo *Don Quijote*.

<sup>968</sup> “D. Juan Rico y Amat ha sido nombrado por S.M. jefe del distrito de Alcoy. Las relevantes prendas que adornan á este ilustrado jóven nos presagian felices resultados para su distrito.”, *El Heraldo, periódico político, religioso, literario e industrial*, Núm. 1.713, miércoles, 5 de enero de 1848.

<sup>969</sup> “NOTICIAS DE LAS PROVINCIAS.= ALCOY 15 DE JULIO.= S.M. la Reina se ha servido declarar cesante á don Juan Rico y Amat, alcalde corregidor de esta poblacion desde 1º de enero de 1848.= Sentida ha sido generalmente su separacion, porque durante su corregimiento se ha experimentado ser una verdad la tolerancia política, la pureza en la administracion, los adelantos en lo moral y material.= Los límites de una carta no permiten enumerar los servicios positivos prestados por el señor Rico; pero bastará indicar que los hombres honrados de todos los partidos le han probado de una manera inequivoca el aprecio que les merecia con demostraciones sinceras y apasionadas; y que el ayuntamiento, en el que estan representados todos los intereses y todos los principios políticos, consignó en el acta de despedida un testimonio de admiracion y un voto de gracias á los distinguidos conocimientos, acierto y desinterés con que ha desempeñado don Juan Rico esta alcaldía corregimiento.”, *La Esperanza, periódico monárquico*, núm. 2081, miércoles, 23 de julio de 1851.

<sup>970</sup> *Eco del Comercio*, núm. 1300, miércoles, 30 de diciembre de 1846.

<sup>971</sup> *La Correspondencia de España*, Núm. 3.010, lunes, 30 de abril de 1866.

<sup>972</sup> Así, por ejemplo, describía José Rafael Guerra a José Demetrio Agulló en el listado de sujetos apropiados para formar parte del Consejo provincial que envió al Gobierno en 1845: “D José Demetrio Agulló, Abogado vecino de Elche y de bastante fortuna, pudiera ser designado como Consejero suplente, por que lo merece, y p<sup>r</sup> que tendria tambien esta prueba de consideracion de S.M. la Villa mas importante de la Prov<sup>a</sup>.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Docs. Núm. 5 y 6.

<sup>973</sup> En concreto y, a modo de ejemplo, Primitivo Serriñá había sido subteniente requisidor del Cuerpo de Torreros de la Costa marítima del Reino de Valencia en la provincia de Alicante.

<sup>974</sup> La excepción venía representada por Juan Sanmartín y Gamba, que tenía setenta años, y Juan Felipe Escolano, cuya edad ascendía a cincuenta y tres años.

<sup>975</sup> Es el caso de Jaime Mayor y Morales, de 28; de Domingo Manzanera y García, de 29 o Primitivo Serriñá, de 30.

<sup>976</sup> Son ejemplos Isidro Salazar, de 39 años; José Beviá, de 40; o Vicente Moreno Tovillas, de 42.

gran parte, abogados<sup>977</sup>, y gozaban de una buena posición social en la provincia, ya fuese por razones de sangre, como Joaquín Roca de Togores, Rafael Forner Pascual del Pobil o Adrián Viudes y Girón, o porque habían ocupado distintos puestos en la carrera judicial<sup>978</sup>, administrativa<sup>979</sup>, militar<sup>980</sup> o, incluso, en la enseñanza y la sanidad<sup>981</sup>.

En conclusión, debemos afirmar que el empleo de supernumerario estaba destinado a aquellos que iniciaban su carrera administrativa o, estando consolidada, no era tan destacable como la de aquellos que merecieron la plaza de vocal efectivo. A esta conclusión llegamos no solo por la juventud de muchos de ellos, sino porque su renombre no se debía a su trayectoria en la carrera administrativa o judicial, sino a otros méritos. Un claro ejemplo es el ya mencionado de Rico y Amat, o el de Ramón García y Flores, que era farmacéutico. Esto, sin embargo, no es óbice para que se tratase, al igual que nos dice Francisco Acosta Ramírez con respecto a los componentes de la Corporación jiennense<sup>982</sup>, de personajes representantes de las élites económicas provinciales<sup>983</sup>, con un alto nivel de estudios<sup>984</sup> y, en su mayoría, con

---

<sup>977</sup> Lo eran, en concreto, Juan Rico y Amat, Juan Sanmartín y Gamba, Isidro Salazar, Marcos González del Campillo, Jaime Mayor, José Beviá,

<sup>978</sup> Mencionaremos a Domingo Manzanera y García, quien desempeñó los cargos de promotor fiscal sustituto en el juzgado de Dolores y juez de Paz de la referida ciudad antes de ser designado. También destaca en este punto Isidro Salazar, quien fue designado juez electo de 1ª instancia de los partidos de Morella y Riaza. Además, estuvo encargado del Juzgado de Alicante como alcalde de la indicada ciudad, y ocupó distintos cargos como el de consultor accidental del Tribunal de Comercio y asesor del Juzgado de guerra de la misma provincia.

<sup>979</sup> Es el caso de Juan Felipe Escolano, que, con anterioridad a ocupar el cargo de consejero, había ejercido los destinos de secretario de la Dirección y Junta consultiva del Archivo del partido de Monovar, administrador de rentas estancadas del mismo lugar y teniente primero de alcalde de Alicante. Por su parte, en 1842, Isidro Salazar desempeñó el cargo de subasesor de rentas de la subdelegación de Hacienda de Alicante; dos años más tarde fue nombrado administrador de bienes nacionales de la misma ciudad, siendo trasladado, pasados cuatro años, al cargo de comisionado especial del Tesoro.

<sup>980</sup> A modo de ejemplo, Isidro Salazar fue condecorado en 1822, como defensor del régimen constitucional, con la Cruz y declarado Benemérito de la Patria. Un año más tarde, de nuevo, se le concedió la Cruz que se otorgaba a aquellos nacionales que abandonaron sus hogares y defendieron el Gobierno constitucional. Finalmente, en 1840, fue designado asesor interino de Marina. De la misma forma, es de resaltar que Marcos González del Campillo fue nombrado, en 1844, asesor del gobierno militar y comandancia general de Alicante.

<sup>981</sup> En concreto, Ramón García y Flores era licenciado en farmacia.

<sup>982</sup> De acuerdo con Francisco Acosta, los consejeros provinciales de Jaén pertenecían a un grupo burgués con conexiones con la pequeña nobleza local y provincial, que se definía por una posición de preeminencia económica en sus respectivas esferas locales, aunque no se encontraban entre las élites económicas provinciales. ACOSTA RAMÍREZ, FRANCISCO, “Perfiles políticos del Consejo Provincial de Jaén (1845-1854)”... op. cit., p. 330.

<sup>983</sup> Según nos indica Manuel Tuñón de Lara, la cúspide de la sociedad en la década moderada estaba formada por la gran propiedad agraria, ya fuese noble o no. Mientras que las clases medias vendrían a componerlas pequeños comerciantes y artesanos, que, sin duda alguna, constituirían una buena parte de la población urbana, y por los funcionarios o militares de graduación media. TUÑÓN DE LARA, MANUEL, “*Estudios sobre el siglo XIX español*”, ...op. cit., pp. 48-49.

<sup>984</sup> Según el antedicho autor, la Facultad de Derecho fue durante casi un siglo una especie de “escuela de cuadros” de las clases dominantes para sacar de ellas las élites de gobierno. A veces, el fenómeno se producía por mediación del ejercicio de la profesión, un joven abogado entraba como pasante en el despacho de otro que se ocupaba ya de los asuntos de “grandes familias” para, posteriormente, dedicarse personalmente a esos asuntos, seguido con frecuencia de enlace familiar y de la obtención de puestos políticos concedidos por la oligarquía dominante. TUÑÓN DE LARA, MANUEL, “*Estudios sobre el siglo XIX español*”, ...op. cit., p. 50.

un gran capital<sup>985</sup>. En términos generales, los consejeros alicantinos no titulares ocuparon este destino entre dos y cuatro años. Se apartan de este criterio, de forma excepcional José Demetrio Agulló, que lo desempeñó durante seis años, o Juan María Vignau, que lo hizo alrededor de ocho años. Por su parte, el Conde de Santa Clara, Francisco Maestre y Algarra, Primitivo Serriña y Juan Sanmartín y Gamba apenas estuvieron dos meses.

En conclusión, y a la vista de lo expuesto hasta el momento, podemos confirmar que se trataba de un destino de paso, utilizado como un mérito para la promoción profesional del interesado o, simplemente, un oficio en el que estudiar la práctica administrativa y contenciosa.

## E. EL PERSONAL AUXILIAR.

### 1. El secretario.

La normativa de 1845 obligaba al jefe político a nombrar a uno de los oficiales de su secretaría para que actuase como secretario del Consejo provincial. Especificaba, además, que esta labor no acarrearía aumento de sueldo ni retribución de ninguna especie<sup>986</sup>. La gratuidad del cargo desaparecería con la reforma de 1863. De acuerdo con ésta, los que ocuparan esta plaza percibirían catorce mil reales en Madrid, doce mil en las provincias en que hubiesen cinco vocales, como es el caso de Alicante, y diez mil en las demás.

No decía mucho la ley acerca de su cometido, si bien de la distinta documentación que hemos encontrado en el Archivo de la Diputación provincial de Alicante se desprende que

---

<sup>985</sup> Lo mismo nos dice Marc Bouvet con respecto a los que ocuparon en cargo de consejeros de prefectura entre 1800 y 1851, asegurando que se trataba de auténticas personalidades notables de la esfera local, personajes representantes de las élites locales, procedentes en su mayor parte de linajes familiares arraigados por su importancia política a nivel local. BOUVET, MARC, “La composición de los Consejos de Prefectura (1800-1851)”..., op. cit., pp. 311-312.

<sup>986</sup> Artículo 7 de la orden de 2 de julio de 1845: “El gefe político nombrará á uno de los oficiales de su secretaría para que actúe como secretario del consejo en todos los casos y negocios en que este cuerpo no proceda como tribunal administrativo. El oficial nombrado desempeñará este encargo sin aumento de sueldo ni retribución de ninguna especie, y sin perjuicio del carácter y de las obligaciones que tenga como dependientes del gobierno político”, BOPA, Núm. 3947, sábado, de 5 de julio de 1845.

debían, entre otras cosas, extender las actas del Consejo y cuidar de su registro, dar fe<sup>987</sup> y emitir certificaciones<sup>988</sup>.

Esta figura trató de modificarse por los proyectos non natos de 1851 y 1858. El primero de ellos acababa con el puesto fijo de secretario, pues, de acuerdo con su articulado, dicho destino sería ejercido por todos y cada uno de los oficiales del gobierno de la provincia, que deberían ir alternándose en él, en función de si el asunto a tratar pertenecía o no a su negociado<sup>989</sup>. El texto posterior volvería a configurar este punto como lo había hecho la legislación de 1845, si bien establecía una pequeña modificación: exigía que el agente público designado por el gobernador fuese letrado<sup>990</sup>. La reforma cristalizaría, años más tarde, con la norma promulgada en 1863. Ésta ley unía las Secretarías de la Diputación y el Consejo

---

<sup>987</sup> Por ejemplo, el 13 de febrero de 1849 adoptaba el Consejo el siguiente acuerdo: “A solicitud de Manuel de Elizaicin vecino de esta Capital se acordó que por el Secretario del Consejo se certifique al pie de una Escritura que aquel exhibió y que se le devolverá, otorgada por el mismo ante el Escribano de esta Ciudad, D. Pedro Fuentes y Sanchez en treinta de Octubre de mil ochocientos cuarenta y ocho, hipotecando en garantía de varias sustituciones de quintos una Hacienda sita en la partida de Almaja con casa; comprensiva de veintiséis tahullas tierra secana y veintisiete cuatro huertas con dro. De agua del pantano, lindantes con tierras de Manuel Pastor, herederos de D. Vicente Calpena camino en medio de las de Juan Llorens y las de herederos de D. José Alcaráz, estimada en setenta y seis mil ochocientos veinte reales que el referido D. Manuel de Elizaicin no ha hecho uso en esta Corporacion provincial de la espresada garantía.”, ADPA, Legajo GE-24604/1, Actas de 1849, sesión de 13 de febrero, p. 14. El subrayado es nuestro.

<sup>988</sup> Muestra de esta competencia es el siguiente acuerdo del Consejo provincial: “A instancia de Juan de Dios Hernandez y Lorca vecino de Molins substituto de D. Antonio Picaso y Soler quinto de Orihuela en la de mil ochocientos cuarenta y ocho, licenciado por inútil en el segundo Batallon del Regimiento de infantería de Asturias numero treinta y una, según aparece de la licencia absoluta que há exhibido, y cuya devolucion se mandó, expedida por la Direccion General de dicha arma en veinticinco de Octubre ultimo se declaró que Hernandez tiene derecho á percibir el precio de la substitution el cual con arreglo al articulo 13 del Real decreto de 25 de Abril de 1844, no há perdido a pesar de su deserción; y se acordó tambien se libre por el infraescrito Secretario la certificacion correspondiente para que con ella pueda utilizar la competente acción ante los Tribunales de justicia á quienes toca hacer efectiva la responsabilidad del fiador de la substitution espresada, que lo és Antonio Pastor y Torregrosa, vecino de Villafranqueza, según las Escrituras otorgadas en catorce y veintiocho de Octubre de mil ochocientos cuarenta y ocho, la primera ante el Escribano del mismo pueblo D. Rafael Ayala, y la segunda ante D. Francisco Lledó y Juan de esta Capital.”, ADPA, Legajo GE-24604/2, Actas de 1850, sesión del día 3 de diciembre, p. 74. El subrayado es nuestro. También resulta interesante la lectura de este otro acuerdo tomado en 20 de enero de 1854. Decía: “En vista de un exhorto expedido por el Juez de primera instancia de Alcoy en doce del actual, al Sor. Gobernador de la provincia y pasado por este al Consejo, se acordó que por el infraescrito secretario se estienda á continuacion de dicho exhorto certificacion literal de la que librarón los facultativos D. Juan Gallostra y D. Juan Sornet en 28 de junio último espresiva del resultado del reconocimiento del Joaquin Perez y Jordá número ochenta del sorteo de Alcoy de mil ochocientos cincuenta y tres, devolviéndole el referido exhorto al Sor. Gobernador para su remesa al Juez requirente.”, ADPA, Legajo GE-24605/3, Actas de 1854, sesion del 20 de enero, p. 5. El subrayado es nuestro.

<sup>989</sup> Artículo 5 del proyecto de ley de organización y atribuciones de los Consejos provinciales de 1851: “Los oficiales del gobierno de provincia darán cuenta de los asuntos al consejo, segun el negociado respectivo que tuvieren, haciendo de secretarios, y ademas tendrán los consejos los empleados que determine el reglamento de estos cuerpos.”, DSCS, apéndice 2º al Núm. 26, jueves, 6 de noviembre de 1851.

<sup>990</sup> Artículo 5 del proyecto de ley de organización y atribuciones de los Consejos provinciales de 1858: “Hará de secretario de cada Consejo provincial un oficial del Gobierno de provincia que designe el gobernador, procurando que sea letrado, y dando cuenta de su nombramiento al Ministerio de la Gobernacion.(...)”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 20, miércoles, 10 de febrero de 1858.

provincial y establecía que solo podrían ocupar este oficio aquellos que tuviesen el título de abogado o administrativista. En concreto señalaba:

“La diputacion tendrá un secretario licenciado en leyes ó administracion ó abogado, que será tambien del consejo provincial, denominándose secretario de la diputacion y consejo de provincia. La diputacion designará de entre los empleados cuyos sueldos se paguen de fondos provinciales los que hayan de auxiliar al secretario en los trabajos pertenecientes á la corporacion”<sup>991</sup>.

El reglamento para la ejecución de la ley de 1863 configuraba a estos agentes como los superiores jerárquicos del resto de empleados adscritos a la oficina de los indicados Cuerpos consultivos<sup>992</sup>. Además detallaba sus funciones encomendándoles la labor de auxiliar a ambas Corporaciones en el despacho de los negocios<sup>993</sup>. Igualmente, les correspondió la redacción de las actas<sup>994</sup>, la custodia de los libros, así como la transcripción de los acuerdos de ambos órganos<sup>995</sup>. Finalmente, tenían la obligación de rendir cuentas, de forma mensual, de la consignación para sus gastos así como los de la propia Secretaría<sup>996</sup>. En los casos en los que se viese impedido para desempeñar sus funciones, sería sustituido por el empleado de mayor rango que le siguiese<sup>997</sup>.

---

<sup>991</sup> Artículo 47 de la ley de 25 de septiembre de 1863, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>992</sup> Artículo 159 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al gobierno y administración de las provincias: “Los Secretarios de las Diputaciones y Consejos provinciales serán los superiores inmediatos de los empleados adscritos al servicio de estos cuerpos.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>993</sup> Artículo 160 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al gobierno y administración de las provincias: “Los Secretarios auxiliarán á los Diputados, á los Consejeros y á las comisiones en el despacho de los negocios cuando así se les ordene, ó prepararán por sí los que se les encarguen por los Presidentes de la Diputación y el Consejo Provincial.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>994</sup> Artículo 162 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al gobierno y administración de las provincias: “Será obligación de los Secretarios extender las actas de las sesiones de las Diputaciones y Consejos provinciales, haciendo que una vez aprobadas, se copien en los libros correspondientes, y se autoricen en la forma establecida en este reglamento”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>995</sup> Artículo 163 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al gobierno y administración de las provincias: “Extenderán también por sí mismos los acuerdos de las Diputaciones y Consejos provinciales, y cuidarán de que se firmen por quien corresponda.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>996</sup> Artículo 164 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al gobierno y administración de las provincias: “Los Secretarios rendirán mensualmente cuenta justificada de la consignación para gastos de Secretaría y material de las Diputaciones y Consejos provinciales. Estas cuentas serán autorizadas por el Presidente de la primera cuando estuviere reunida, ó por el del Consejo provincial en otro caso.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>997</sup> Artículo 165 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al gobierno y administración de las provincias: “Cuando por cualquier causa no pudiese ejercer sus funciones el Secretario, le sustituirá el empleado de más categoría de los que se hallen al inmediato servicio de la Diputación y Consejos provinciales.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

La Secretaría de la Corporación alicantina estuvo ocupada por los siguientes empleados: José María Palarea<sup>998</sup>, Ignacio Estalella<sup>999</sup>, Emilio J. de Padilla<sup>1000</sup>, José María Caro<sup>1001</sup>, Martín del Barco<sup>1002</sup>, Francisco Rovira Aguilar<sup>1003</sup> y Francisco Carbonell<sup>1004</sup>. De entre ellos cabe destacar al segundo de ellos. Fue uno de los que más tiempo ocuparía la plaza, siendo sus servicios especialmente valorados por el Cuerpo consultivo<sup>1005</sup>. Por el contrario, es reseñable la actitud de Francisco Rovira Aguilar sobre quien recayó la acusación de que había cometido el delito de infidelidad en la custodia de documentos. Sin embargo el Consejo defendió su inocencia, asegurando que no existían datos suficientes que avalasen su culpabilidad<sup>1006</sup>.

---

<sup>998</sup> Fue el primer secretario del Consejo provincial, desempeñando el cargo hasta el 16 de octubre del mismo año.

<sup>999</sup> Ignacio Estalella fue el secretario más longevo del Consejo provincial, asumiendo esta responsabilidad hasta el 11 de febrero de 1854. Posteriormente sería nombrado, de nuevo, en 1858, desempeñando sus funciones hasta el 20 de noviembre de 1860.

<sup>1000</sup> Ejerció el oficio dos años, hasta el 9 de agosto de 1858, cuando fue nombrado, de nuevo Ignacio Estalella.

<sup>1001</sup> Desempeñó el cargo desde el 20 de noviembre de 1860 hasta el 22 de abril de 1864.

<sup>1002</sup> Ejercería este destino desde junio de 1864 hasta el 13 de marzo de 1865.

<sup>1003</sup> Sería secretario del Consejo provincial entre el 23 de mayo de 1865 y el 20 de enero de 1868.

<sup>1004</sup> Estaría en la secretaría desde el 20 de enero de 1868 hasta que el Consejo fue disuelto en ese mismo año.

<sup>1005</sup> “Dada cuenta al Consejo de una instancia presentada por D. Ignacio Estalella, Secretario que fué de esta corporacion desde ocho de Agosto de mil ochocientos cincuenta y ocho hasta el veinte de Noviembre último, en solicitud de que se le espida una certificación referente al comportamiento que ha observado durante ha desempeñado dicho destino, acordó se le espida bastante á acreditar el mas esclarecido comportamiento de moralidad, laboriosidad é inteligencia en el desempeño de su cometido.”, ADPA, Legajo GE-24608/1, Actas de 1861, sesión del 15 de enero, p. 3.

<sup>1006</sup> “Visto un espediente sobre autorización para procesar á D. Francisco Rovira, el Consejo ha acordado informar al Sr. Gobernador del modo siguiente: En 28 de Octubre del pasado año, Vicente Jordá remitió una carga al antecesor de V.S. suscrita por el mismo desde Alcoy, denunciando el hecho de haber dado los Facultativos D. Manuel Alvarez y otro, inútil á Francisco Pascual Selles sustituto presentado por su hijo Rafael, quinto por el cupo de Alcoy, y posteriormente los mismos facultativos lo dieron por útil para otra sustitución con el mismo espediente que sirvió para su hijo, señalados los documentos en extremos de la primera hoja de cada uno de ellos con el apellido Jordá, menos en el documento de consentimiento paterno.= El antecesor de V.S., pasó al Juzgado de esta Capital la espresada Carta, y en su consecuencia en primero de Noviembre siguiente recayó el auto cabeza del proceso abriendo al efecto el sumario, á fin de depurar la verdad del hecho denunciado, y cuando se ha creido con meritos suficientes para hacerle cargo á D. Francisco Rovira, Secretario que fue de este Consejo, por la sustracción del espediente á que alude el documento encabezado, pide autorización para procesar á este funcionario por creerse sin duda el Juzgado ser esta persona que debe responder de la falta cometida. (...) Vistos los artículos 278 del código penal vigente y 31 del Reglamento para la ejecución de la Ley de Gobiernos de provincia.= Considerando que la desaparición del espediente presentado en el Consejo por Rafael Jordá, quinto por el cupo de Alcoy para su sustitución, no resulta claramente se hubiere verificado de la Secretaria de esta corporación y por lo tanto poder hacerle un determinado cargo al Secretario que era entonces Don Francisco Rovira.= Considerando que el estar anotado el espediente en cuestión en el libro registro al numero 63 de órden, no debe por esta circunstancia inferirse que se sustragara de la Secretaria este registro el puramente de entrada de los expedientes y puesto que desde este momento principia la tramitación de estas y en medio de su largo curso tiene que salir de Secretaria para que los tengan á la vista los facultativos en el acto del reconocimiento de los mozos que se presentan como sustitutos, y durante esta operación y mientras están en poder de los facultativos, es fácil y cuasi probable que en medio de la confusión que generalmente reyna en aquellos actos por la multitud de interesados que concurren, puede comprenderse fácilmente que una mano atrevida é interesada aprovechándose de un descuido; se apodera de este espediente sin ser vito de nadie.= Considerando que no apareciendo justificado plenamente que la sustracción del espediente se realizara de la Secretaria del Consejo, antes al contrario se desprenden sospechas muy vehementes de haberse verificado fuera

De acuerdo con la legislación de 1845, cuando el Consejo provincial actuaba como Tribunal contencioso, debía ejercer el puesto de secretario una persona distinta a la que lo desempeñaba cuando funcionaba como Cuerpo consultivo<sup>1007</sup>. En concreto, se ordenaba que el gobernador nombrase a un empleado de sus oficinas que fuese letrado<sup>1008</sup>. La normativa de 1863 acabó con esta diferenciación al prescribir que la Secretaría fuese ocupada por la misma persona que lo hacía en la Diputación, incluso, en los casos en los que éste actuase como órgano jurisdiccional<sup>1009</sup>.

Las funciones de esta figura consistían, entre otras, en dar traslado a los escritos entre las partes litigantes; autorizar las providencias, sentencias, despachos y exhortos del Consejo, así como custodiar los expedientes y desempeñar las funciones de relator<sup>1010</sup>. Además, les estaba encomendado llevar un libro de asistencia de los consejeros<sup>1011</sup>; poner en conocimiento de éstos los asuntos que el jefe político consideraba de orden contencioso-administrativo<sup>1012</sup>; y,

---

de ella; no puede tener por lo tanto aplicación el texto de la Ley al caso que nos ocupa, puesto que esta exige y considera reo de infidelidad en la custodia de documentos que estuvieren confiados á su cuidado, por razón de su cargo, y estando el expediente que nos ocupa fuera del cuidado del Secretario desde el momento mismo que principió á diligenciarse puesto que estos tramites hacen salir el expediente de la Secretaria, claro es, que de ninguna manera puede este cargar con la responsabilidad que se le exige. (...)”, ADPA, Legajo GE-24612/2, Actas de 1868, sesión del 13 de agosto, pp. 87-89.

<sup>1007</sup> Artículo 7 de la orden de 2 de julio de 1845: “El gefe político nombrará á uno de los oficiales de su secretaría para que actúe como secretario del consejo en todos los casos y negocios en que este cuerpo no proceda como tribunal administrativo. El oficial nombrado desempeñará este encargo sin aumento del sueldo ni retribución de ninguna especie, y sin perjuicio del carácter y de las obligaciones que tenga como dependientes del gobierno político”, BOPA, Núm. 3947, sábado, de 5 de julio de 1845.

<sup>1008</sup> Artículo 5 del reglamento de 1 de octubre de 1845 sobre el modo de proceder los Consejos Provinciales como tribunales administrativos: “Hará por ahora de secretario de cada Consejo un oficial del respectivo gobierno político. Le nombrará el Gefe político, procurando que sea letrado”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1009</sup> Artículo 2 de la orden indicando el modo de proceder de los Consejos provinciales en los negocios contenciosos: “Que debiendo ser Secretario del Consejo el mismo de la Diputacion provincial con arreglo al artículo 47 de aquella ley, no ha de desempeñar las funciones de tal Secretario un Oficial del Gobierno de la provincia, segun disponía el artículo 5º del referido Reglamento”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1010</sup> Estas primeras tres facultades estaban recogidas en el artículo 6 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “Será de la incumbencia del secretario en lo contencioso= Dar cuenta de los escritos de la administracion y de las otras partes litigantes:= Autorizar las providencias, sentencias, despachos y exhortos del Consejo, y las copias que hubieren de franquearse:= Custodiar los expedientes y desempeñar las funciones de relator y cuantas obligaciones se les impongan por este reglamento, ó en lo sucesivo se le impusieren.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1011</sup> Artículo 20 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “El que presida rubricará los asientos del libro de asistencia, en el cual anotará diariamente el secretario los nombre de los Consejeros que asistan. (...). Y publicará las sentencias definitivas, autorizando el secretario la publicación”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1012</sup> Artículo 25 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “Si el Gefe político estimare el asunto de la competencia del Consejo provincial, mandará que se dé cuenta á este de la demanda por la Secretaría del mismo Consejo”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

finalmente, autorizar, cuando se diese el caso, la diligencia de nombramiento de apoderado ante testigos<sup>1013</sup>.

## 2. Los oficiales.

La planta del Consejo provincial se completaba con la figura de los oficiales administrativos. La regulación de estas Corporaciones no esclarece gran cosa acerca del papel que en su seno tenían dichas figuras. Solo los proyectos de ley de 1851 y de 1863 atribuían a estos empleados el deber de dar cuenta al pleno de los asuntos pertenecientes a su respectivo negociado<sup>1014</sup>. El resto de la normativa no se pronunciaba en este aspecto o, si lo hacía, se limitaba a señalar que formarían parte de estos órganos<sup>1015</sup>.

Si descendemos al estudio de la Institución alicantina, observamos como una orden de 2 de julio de 1845, instaba al jefe político a solicitar al Ministerio el personal auxiliar que considerase necesario para el examen de presupuestos, cuentas y demás trabajos del Cuerpo consultivo<sup>1016</sup>. En cumplimiento de este mandato, la planta del ente alicantino se completó con tres oficiales y otros tantos escribientes. De los referidos sujetos, uno gozaría de la consideración de primer oficial y los otros dos de segundo. Esta petición se basaba, según el escrito elaborado por el propio responsable de la Administración provincial, por la dificultad de los negocios que iban a ser objeto de deliberación que “requerían una capacidad particular en las personas que debían prepararlos”<sup>1017</sup>.

---

<sup>1013</sup> Artículo 26 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “El nombramiento de apoderado podrá hacerse en las actuaciones por diligencia que autorice el Secretario del Consejo ante testigos”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1014</sup> En concreto, el artículo 5 del proyecto de ley de organización y atribuciones de los Consejos provinciales de 1851 y el 63 del proyecto de ley para el gobierno de las provincias presentado por el Ministro de la Gobernación a las Cortes el 31 de octubre de 1860.

<sup>1015</sup> Así lo hacía, por ejemplo, el artículo 67 de la ley de gobierno y administración de provincias de 1863: “Los Consejos provinciales tendrán además del Secretario el número de empleados subalternos que el reglamento determine”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>1016</sup> Artículo 12 de la orden de 2 de julio de 1845: “A la mayor brevedad remitirán los gefes políticos á este ministerio una nota del número de oficiales y escribientes con que deban aumentarse las secretarías de los gobiernos políticos con aplicación al exámen de presupuestos, cuentas y demás trabajos del consejo provincial respectivo; en la inteligencia de que estos empleados, aunque destinados especialmente á dicho objeto, y sostenidos con los fondos de cada provincia, según lo prevenido en el artículo 5º de la citada ley de 2 de Abril, han de estar bajo la dependencia exclusiva de la autoridad superior política en la forma en que se hallan los demás empleados de las mismas oficinas”, BOPA, Núm. 3947, sábado, de 5 de julio de 1845.

<sup>1017</sup> “Al Exmo. S<sup>or</sup>. Ministro de la Gob<sup>n</sup> de la Peninsula en 9 de Julio de 1845.= Cumpliendo con lo que dispone su prevencion 12<sup>a</sup>. de la Real Orden circular de 2 del corr<sup>te</sup>., inserta en la Gaceta de Madrid n<sup>o</sup> 3947, debo hacer presente á V.E. que teniendo en consideracion los trabajos propios del Consejo provincial, juzgo que para su pronto y acertado despacho es preciso se aumenten tres oficiales y tres escribientes al personal de esta Secria. Ademas me atrevo á indicar á V.S. que requiriendo los negocios del Consejo una capacidad particular en las personas que han de prepararlos para la deliberacion del mismo; convendria que los tres oficiales q<sup>e</sup> se aumenten y q<sup>e</sup> han de cobrar sus asignaciones de los fondos provinciales, gozasen la consideracion de 1<sup>er</sup>. oficial, uno de ellos, y de 2<sup>os</sup>. los dos restantes.= Al mismo tiempo tengo el honor de participar á V.E. que he tomado las

Como es sabido, se trataba de un destino totalmente amovible, lo que, unido a la falta de información en las actas o expedientes respecto a nombramientos y ceses, nos impide conocer la totalidad de los empleados que ocuparon estas plazas. Sin embargo, tenemos conocimiento de que el oficial 1º de la provincia fue José María Palarea, que lo sería hasta el 4 de octubre de 1846, cuando fue designado Joaquín Albertos. Simultáneamente a éste serían nombrados Francisco Sarmiento<sup>1018</sup>, y Manuel Diez Finoco, oficiales segundo y tercero, respectivamente<sup>1019</sup>.

En 1853 el Consejo contaba con tres oficiales: uno de primera, José Malleza<sup>1020</sup>; otro de segunda, Juan Augusto Blanquer; y el último de tercera, Manuel de Eilizaicin<sup>1021</sup>. El 18 de marzo de 1854 cesaba Juan Augusto Blanquer, quedando el puesto vacante desde el día 24 hasta el 17 de mayo, cuando fue ocupado por Juan Vila y Blanco<sup>1022</sup>. Años más tarde detectamos cambios en esta estructura inicial de la planta administrativa. A partir de 1858, el Consejo de Alicante contó con tres oficiales y un archivero. El oficial primero era Eduardo Vassayo<sup>1023</sup>, el segundo, Claudio Chimeno<sup>1024</sup>, y el tercero, Martín del Barco<sup>1025</sup>. El archivero sería Tomás Ferrando<sup>1026</sup>.

En 1864, de nuevo, se implementarían alteraciones, aumentando el número de oficiales a cuatro, más el responsable del Archivo, e incorporándose el destino de oficial segundo de

---

disposiciones oportunas para q<sup>e</sup>. en el día 15 del corr<sup>te</sup>. mes quede instalado el Consejo de esta prov<sup>a</sup>. = Dios etc. = Sec<sup>n</sup>. Gob<sup>a</sup>. = Prov<sup>a</sup>. de Alicante = N<sup>o</sup> = 9 Julio 1845”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 8.

<sup>1018</sup> Especialmente contento se hallaba el Consejo provincial con la labor desempeñada por este empleado. Decía: “Queriendo el Consejo dar a D. Francisco Sarmiento oficial del Gobierno político con destino á los trabajos de dicha Corporacion una prueba de lo satisfecho que se halla de la asiduidad, tino y pureza con que ha despachado y despacha los negocios que se le han confiado especialmente los relativos a las elecciones municipales en los que ha manifestado una inteligencia y laboriosidad poco comunes; acordó se haga así constar en actas, y que se comunique al Sr. Gefe político a los efectos convenientes.”, ADPA, Legajo GE-24603/3, Actas de 1846, sesión del 22 de febrero, p. 8.

<sup>1019</sup> “(...) El Excmo Sor Ministro de la Gobernacion de la Peninsula me dirige en 4 del actual la comunicacion siguiente: La Reina (q.D.g.) hallandose vacante la plaza de oficial primero de la Seccion destinada al Consejo de esa prov<sup>a</sup>. se ha dignado promover á D. Joaquin Albertos, con el sueldo de ocho mil reales que le corresponde y á la de oficial segundo que este desempeña á D. Francisco Sarmiento, nombrando S.M. para la resulta de Oficial tercero á D. Manuel Diaz Finoco, con el sueldo de seis mil reales. Lo digo á V.S. de Real orden para su inteligencia y efectos correspondientes por resultado de la propuesta que remite V.S. con su comunicacion numero 192”. = Lo que traslado al Consejo para su conocimiento. = Dios gue á V.S. m.a. = Alicante 31 Oct<sup>e</sup>. 1846. = Jose Raf<sup>t</sup> Guerra.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 53.

<sup>1020</sup> El 16 de enero Malleza fue sustituido por Juan Bautista Gozalvez.

<sup>1021</sup> ADPA, Legajo GE-11370/27, s/f.

<sup>1022</sup> ADPA, Legajo GE-11736/2, s/f.

<sup>1023</sup> Nombrado por orden de 2 de mayo de 1858. Se mantuvo en el cargo hasta el 19 de septiembre de 1859, cuando sería suplido por José María Caro.

<sup>1024</sup> Designado por orden de 25 de 1858, permaneció hasta el 29 de marzo de 1860, siendo reemplazado por Fernando Sánchez Alarcón.

<sup>1025</sup> Nombrado por orden de 9 de noviembre de 1858.

<sup>1026</sup> Desde el 26 de julio de 1859.

segunda clase, Francisco Brotons<sup>1027</sup>. De la misma forma, en este tiempo, iría variando la titularidad de estos empleos. En concreto, Juan Vila y Blanco promocionó a oficial primero<sup>1028</sup>, Enrique Barrera, al de tercero<sup>1029</sup> y, por último, para el destino de archivero se nombraría a José Rodríguez<sup>1030</sup>. Finalmente, en 1868, surgiría la figura de Contador de fondos provinciales, ocupándola Francisco Brotons el 26 de febrero<sup>1031</sup>.

Poco más podemos decir de este personal administrativo. La falta de documentación nos impide ahondar en sus funciones, así como conocer su devenir diario. No obstante, el incremento del número de estos funcionarios nos permite concluir que su labor fue crucial para el correcto devenir de la actividad desplegada por el Consejo alicantino.

### 3. Los ujieres.

El reglamento de 1 de octubre de 1845 sobre el modo de proceder los Consejos provinciales en los negocios contenciosos de la administración prescribía la necesidad de que hubiese dos ujieres encargados de hacer los emplazamientos, citaciones, notificaciones, embargos y demás diligencias que se practicasen fuera de estrados y de la Secretaría. Además, estos empleados debían asistir a las audiencias y hacer guardar en ellas el orden debido<sup>1032</sup>, auxiliando al presidente o, en su defecto, al vicepresidente en el cumplimiento de las órdenes

---

<sup>1027</sup> Desde el 22 de abril de 1859 a mayo de 1866 cuando le sustituyó Luciano Álvarez. Ete último estuvo hasta el 15 de marzo de 1867, fecha en la que fue reemplazado por Agustín Dessy.

<sup>1028</sup> Desde 28 agosto de 1863 hasta el 9 septiembre de 1864. En esta fecha fue sustituido por Martín del Barco, que previamente había ascendido a oficial segundo el 24 de mayo de 1861. El 2 de abril de 1865 cesó éste último al ser nombrado por orden de 13 de febrero oficial de la clase de terceros del cuerpo de Administración civil. Su lugar fue ocupado por Manuel Bruneto, nombrado el 10 de abril y cesado el 14 de septiembre, cuando sería designado José Capdepon, que dimitiría el 14 de julio de 1866. La plaza quedaría vacante hasta el 13 de noviembre en que era cubierta por Tomás Mayor y Morales hasta el 25 de febrero de 1867, fecha en la que falleció. El 27 de marzo sería reemplazado por Francisco Carbonell que ocuparía dicho destino hasta el 20 de enero de 1868 en que era ascendido a secretario del Consejo provincial. En su sustitución se nombraría a Claudio Villar.

<sup>1029</sup> Ocupó el cargo desde el 18 de diciembre de 1863 hasta el 14 de septiembre de 1864, cuando fue ascendido a la plaza de oficial segundo de primera clase y relevado en la de tercero por Vicente Nata.

<sup>1030</sup> Desde el 18 de diciembre de 1863 hasta el 19 de abril de 1864, fecha en la que fue relevado por Luis Bernabeu.

<sup>1031</sup> ADPA, Legajo GE-44278/1, s/f.

<sup>1032</sup> Ejemplo claro de este deber lo encontramos en la sesión del Consejo provincial de Alicante celebrada el 29 de junio de 1858. En ella, y a propuesta del consejero Juan Romero se acordaba requerir al presidente de la Corporación para que diese las instrucciones necesarias a los ujieres con objeto de evitar los abusos que se realizaban contra la Corporación. El texto transcrito en el acta, en concreto, es el siguiente: “A propuesta del mismo Sr. Consejero se acordó encarecer al Sr. Presidente, como encargado del Gobierno interior del Consejo, la necesidad de que se eviten los abusos que suele cometerse en desdoro de la Corporación, cuando esta se constituya en sesión pública, y al efecto pidió las ordenes mas terminantes para los ujieres, á fin de que estos no permitiesen, bajo ningún concepto, la entrada a nadie en estrados, cuando se celebrase sesión pública y en el salón cuando aquella fuese á puerta cerrada.”, ADPA, Legajo GE-24606/2, Actas de 1858, sesión del 29 de junio, p. 17.

relativas al despacho y servicio de la Corporación<sup>1033</sup>. Al estudiar la praxis del Consejo provincial de Alicante hemos podido observar cómo estos oficiales desarrollaban también funciones en los actos de quinta, anunciando la apertura de las sesiones<sup>1034</sup>. Su nombramiento y su destitución, que debía estar justificada, correspondía al jefe político, dando cuenta al Ministerio de la Gobernación<sup>1035</sup>.

El 12 de octubre de 1845 José Rafael Guerra nombraba para este destino a Pedro Corona y José González<sup>1036</sup>. En marzo de 1849 el segundo sería reemplazado por Vicente Pastor<sup>1037</sup>. Pedro Corona, por su parte, desempeñaría la labor de ujier primero hasta agosto de 1854, cuando fue sustituido por Francisco Ferrandis. Una vez restablecido el Consejo provincial, tras el Bienio Progresista, ejercería el destino de ujier primero, Vicente Pastor y, como segundo, Francisco García<sup>1038</sup>. Pastor asumió esta plaza hasta el 1 de octubre de 1858, cuando

---

<sup>1033</sup> Artículo 9 del Real Decreto de 1 de octubre de 1845: “En cada Consejo habrá dos ugieres. Será de la incumbencia de estos en lo contencioso:= Hacer los emplazamientos, citaciones, notificaciones, embargos y demas diligencias que se practicaren de orden del Consejo fuera de la audiencia y de la secretaría:= Asistir á las audiencias y hacer guardar en ellas el orden y compostura debidos:= Y asistir al presidente ó vicepresidente para cumplir las órdenes que estos les dieren, relativas al despacho y servicio del Consejo.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1034</sup> A título de ejemplo reproducimos la sesión celebrada el 7 de marzo de 1848: “En este estado el Sr. Presidente mandó a uno de los Ugieres del Consejo anunciase que principiaba la sesión pública para resolver sobre la suerte del quinto por el contingente de esta capital en el reemplazo de mil ochocientos cuarenta y seis, José Ramos y Ramon numero ciento sesenta y ocho. Hecho el mismo compareció el referido mozo que no se había presentado con el cupo por hallarse ausente y como resultase corto de talla fué declarado libre.”, ADPA, Legajo, GE-24603/5, Actas de 1848, sesión del 7 de marzo, p. 9. O en la sesión del 24 de marzo del mismo año: “Dada cuenta de una comunicacion del Alcalde de Callosa de Segura manifestando remita el quinto con el numero veintitrés por el contingente de dicha Villa en el reemplazo de mil ochocientos cuarenta y seis Pedro Pablo Manresa, acordó el Consejo se le oyera en acto publico, y anunciado asi por uno de los Ugieres, se presentó dicho mozo que propuso la condicion de ser miope (...).”, ADPA, Legajo GE-24603/5, Actas de 1848, sesion del 24 de marzo, p. 12.

<sup>1035</sup> Artículo 10 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “Los ugieres serán nombrados y destituidos por el gefe político, dando cuenta al ministerio de la Gobernacion de la Península. Para destituir á los ugieres ha de intervenir justa causa”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1036</sup> “A D. Pedro Corona y D. José Gonzalez.= Alicante 12 de octubre de 1845. (...) He venido en nombrar á V Ugier del Consejo de esta prov<sup>a</sup>. con el sueldo anual de 4.000 r<sup>s</sup>. von, en uso de las atribuc<sup>s</sup>. que me confiere el art<sup>o</sup>. 10 del reglamento de dhos. cuerpos fecha 1<sup>o</sup>. de los corrientes.= Lo que digo á V. para su satisfac<sup>on</sup>. y efectos consiguientes.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, s/f. Inmediatamente lo ponía en conocimiento del Ministerio de la Gobernación: “(...) Consig<sup>te</sup>. á lo dispuesto en el art<sup>o</sup>. 10 del reglam<sup>to</sup>. de Consejos provinc<sup>s</sup>. fha. 1<sup>o</sup> del pp<sup>do</sup>. Octubre, hé nombrado Ugieres del de esta prov<sup>a</sup>. á D. Pedro Corona y D. Jose Gonsales sugetos que reunen las circunst<sup>s</sup>. q<sup>e</sup>. son de desear p<sup>a</sup>. el buen desempeño de aquel cargo.=No habiendose señalado el sueldo con q<sup>e</sup>. deben estar dotadas dhas. plazas como dispone el art<sup>o</sup> 11 del citado reglam<sup>to</sup>, me ha parecido oportuno proponer el de 4.000 r<sup>s</sup>. q<sup>e</sup>. los referidos interesados están percibiendo desde el dia de su nombram<sup>to</sup>.= Todo lo q<sup>e</sup>. elevo á conocim<sup>to</sup>. de V.E. esperando merecerá su superior aprobacion (...)”, ADPA, Legajo GE- 16947/3, s/f.

<sup>1037</sup> “A. D. Vicente Pastor.-En 16 Marzo 49.= En consideracion á los meritos y servicios y demas circunst<sup>s</sup>. recomendab<sup>s</sup>. q<sup>e</sup>. en V. comunicacion, he acordado nombrarle Ugier segundo del Consejo de esta Prov<sup>a</sup>. con el sueldo anual señalado por las leyes á dha. plaza.= Lo q<sup>e</sup>. digo á V p<sup>a</sup>. su intelig<sup>a</sup>. y satisfaccion. (...)”, ADPA, Legajo GE- 16947/3, s/f.

<sup>1038</sup> ADPA, Legajo GE-24605/4, Actas de 1856, sesión del 28 de octubre, s/f.

le sustituyó Juan Farach y Perez<sup>1039</sup>. Francisco García, por su parte, sería reemplazado el 8 de noviembre de 1857 por Luis Arques.

Ante la falta de regulación, el propio jefe político fijaría una retribución de cuatro mil reales a los indicados agentes<sup>1040</sup>. Sin embargo, de los expedientes de nóminas se desprende que, posteriormente, se les asignó de forma oficial una gratificación de tres mil quinientos reales al ujier primero y tres mil al segundo<sup>1041</sup>.

La libertad de designación de estos funcionarios por parte de la autoridad superior de la provincia fue limitada por la ley de 25 de septiembre de 1863. A partir de esta fecha los indicados empleados eran propuestos, nombrados y separados por las Diputaciones provinciales<sup>1042</sup>. En aplicación de esta legislación, el 9 de marzo de 1864 era nombrado ujier segundo Ramón Blanes<sup>1043</sup>, dignidad que ocuparía hasta la disolución del Consejo provincial<sup>1044</sup>.

---

<sup>1039</sup> “El Consejo acordó quedar enterado de una comunicacion del Sr. Gobernador Civil fecha veintinueve del próximo pasado Setiembre, participándole la destitucion del Ugier de esta Corporacion Vicente Pastor, y nombramiento de Juan Farach Perez en su reemplazo.”, ADPA, Legajo GE-24606/2, Actas de 1858, sesión del 1 de octubre, s/f.

<sup>1040</sup> “(...) Consig<sup>te</sup>. á lo dispuesto en el artº 10 del reglam<sup>to</sup>. de Consejos provinc<sup>s</sup>. fha 1º del pp<sup>do</sup>. Octubre, hé nombrado Ugieres del de esta prov<sup>a</sup>. á D. Pedro Corona y D. Jose Gonsales sugetos que reunen las circunst<sup>s</sup> q<sup>e</sup> son de desear p<sup>a</sup>. el buen desempeño de aquel cargo.= No habiendose señalado el sueldo con q<sup>e</sup> deben estar dotadas dhas. plazas como dispone el artº 11 del citado reglam<sup>to</sup>, me ha parecido oportuno proponer el de 4.000 r<sup>s</sup>. q<sup>e</sup>. los referidos interesados están percibiendo desde el día de su nombram<sup>to</sup>.= Todo lo q<sup>e</sup>. elevo á conocim<sup>to</sup> de V.E. esperando merecerá su superior aprobacion.”, ADPA, Legajo GE-16947/3, s/f.

<sup>1041</sup> ADPA, Legajos: GE-11730/27; GE-11730/30; GE-11736/2; GE-11829/45; GE-44278/1; GE-44278/2; GE-44278/3.

<sup>1042</sup> Así lo establecía el artículo 3 de la orden de 25 de septiembre de 1863, según el cual: “(...) el art. 10 (...) se halla reformado por los números 4º y 5º del art. 55 de la misma ley, en los cuales se dispone que los empleados que se mencionan sean nombrados y separados, ó meramente propuestos por las Diputaciones provinciales; pero que subsiste la prevencion de que para destituir á los Ugieres ha de intervenir causa justa.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863. En concreto, los indicados apartados del precepto mencionado de la ley de 25 de septiembre de 1863 rezaban: “Corresponde igualmente á las Diputaciones provinciales, conformándose á lo que determinen las leyes y reglamentos: 4º Nombrar y separar a los empleados y dependientes que estén al inmediato servicio de la Diputacion y Consejo provincial, cuyos sueldos ó gratificacion no escedan de 6.000 rs.= 5º Proponer para las vacantes de los cargos de Consejero provincial y para todos los demás que se paguen de los fondos provinciales y no se hallen comprendidos entre los que espresa el número cuarto. Estas propuestas contendrán tres individuos para cada cargo, y cuando sean dos ó mas destinos de la misma clase los que hayan de proveerse, se harán en lista que comprenda tres individuos por cada uno de los que deban nombrarse.= No podrá incluirse en ninguna propuesta á los Diputados provinciales.= Los cargos que segun las leyes deben proveerse por oposicion á concurso, continuarán llenándose del mismo modo y sin necesidad de propuesta de la Diputacion provincial.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>1043</sup> “Se leyó la comunicacion dirigida por el Sr. Gobernador fecha de hoy, dando parte de que la Diputacion provincial, en uso de las facultades que le concede el caso º del artº 55 de la ley, para el Gobierno y admon de las provincias de 23 de Setiembre último, había nombrado á D<sup>n</sup> Ramon Blanes Ugier segundo del Consejo de esta provincia con el sueldo anual de tres mil reales, y se acordó quedar enterado.”, ADPA, Legajo GE-24609/2, Actas de 1864, sesion del 9 de marzo, p. 49.

<sup>1044</sup> ADPA, Legajo GE-44278/3, s/f.

Asimismo, el referido marco legal exigía una justa causa para cesar o destituir a uno de estos oficiales. Pese a esta disposición, en la práctica, no se hicieron constar los motivos que llevaban a separar a estos empleados. Solo encontramos el caso de Juan Farach, quien desempeñó el oficio entre el 29 de septiembre de 1858 y el 17 de junio de 1865. En el acta de la sesión del 9 del mismo mes el Consejo provincial proponía su relevo porque ya no gozaba de la confianza ni del respeto de dicha Institución, al constatarse diversas quejas planteadas por algunos consejeros contra el citado empleado. Ante esta situación, el pleno provincial acordó notificarlo al gobernador para que la Diputación acordase su separación<sup>1045</sup>. Estamos ante un caso especial. Al no hallarse reunida la Corporación popular en aquellas fechas, la decisión tuvo que tomarse por el propio Consejo de acuerdo con los diputados que se hallaban en la capital<sup>1046</sup>. No fue una cuestión pacífica. Los representantes de la Diputación estimaron la medida como abusiva e ilegal. Sin embargo, de poco sirvieron las alegaciones. Sometida la cuestión a votación en el órgano consultivo ratificó el cese por cuatro votos a favor y dos en blanco<sup>1047</sup>. En sustitución del citado Farach fue designado Francisco Julia<sup>1048</sup>.

---

<sup>1045</sup> “Oidas las quejas que algunos Srs. Consejeros han manifestado respecto al comportamiento del Ugier D. Juan Farach cuyo cargo en sentir del Consejo requiere en la persona que lo desempeña no solo una completa confianza inspirada á todos los individuos de la corporación con otras condiciones no menos recomendables si que también la de respeto profundo á dichos individuos y amabilidad y atencion con el publico que se acerca á las oficinas, considera conveniente al mejor servicio la separacion de dicho individuo del espresado Cargo y acuerda hacerlo así presente al Sr. Gobernador por si lo considera del mismo modo en cuyo caso podrá acordarse la separacion por la Diputacion provincial previas las formalidades legales.”, ADPA, Legajo GE-24610/1, Actas de 1865, sesión del 9 de junio, p. 80.

<sup>1046</sup> Así lo prescribía, en concreto, el artículo 77: “Los Consejos provinciales serán siempre consultados: (...) 12. Sobre los negocios para los cuales sea legalmente necesario el voto ó informe de la Diputacion provincial, siempre que por la urgencia ó naturaleza del asunto no pueda esperarse á la reunion de esta, debiendo asistir en tales casos los Diputados provinciales que se hallen en la capital. La Diputacion en su primera reunion acordará lo que estime para que recaiga en el espediente la resolucion definitiva”, Gaceta de Madrid, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>1047</sup> “Se leyó un oficio del Iltmo. S<sup>f</sup> Gobernador manifestando que propuesta por el Consejo la separacion interina de D. Juan Farach Ugier 1º de dicho cuerpo, se procediera por el mismo en union de los Diputados provinciales residentes en la capital á la espresada separación y al nombramiento interino de la persona que haya de sustituir al interesado.= Los Señores Gallostra y Bernabeu se opusieron abiertamente á que se tomara acuerdo sobre este asunto por considerarlo abusivo, ilegal y atentatorio á las facultades de la Diputacion provincial.= El S<sup>f</sup> Presidente contradijo lo manifestado por los S<sup>res</sup> Diputados provinciales fundándose en lo dispuesto por el caso 12 del artº 77 de la ley vigente para el Gobierno y admon. de las provincias y de la Real orden de 10 de Marzo último, y espuso que la corporacion no podía menos de tomar acuerdo acerca del particular puesto que así se le prevenía en la comunicacion del Gobierno de provincia de que se había dado cuenta. Y después de haber usado alternativamente de la palabra en pro y en contra del asunto que se debate, los S<sup>res</sup> Diputados y algunos S<sup>res</sup> Consejeros se declaró el punto suficientemente discutido y se procedió á la votacion. Efectuada esta resultaron cuatro votos espresivos de la separacion de que se trata y dos papeletas en blanco, quedando por consecuencia acordada la separacion.”, ADPA, Legajo GE-24610/1, Actas de 1865, sesión del 17 de junio, p. 85.

<sup>1048</sup> “Seguidamente se procedió al nombramiento oportuno para proveér esta vacante. Efectuada la votacion en escrutinio secreto obtuvo D<sup>n</sup>. Francisco Julia cuatro votos. Dos papeletas en blanco, quedando por consecuencia nombrado D<sup>n</sup>. Francisco Julia.”, ADPA, Legajo GE-24610/1, Actas de 1865, sesión del 17 de junio, p. 85.

No acabó aquí este expediente. Los diputados provinciales Gallostra y Bernabeu formularon por escrito una protesta en la que manifestaban que no se había acreditado motivo alguno para la destitución, y que, por lo tanto, la cuestión estaba prejuzgada. Además, insistían en que se había cometido una ilegalidad, puesto que a nadie más que a la Diputación competía juzgar, separar y nombrar o proponer a estos empleados. En su opinión, la normativa no autorizaba la decisión, pues solo era posible aplicarla en caso de urgencia y en este supuesto no estaba justificada. Además, aseguraban que, si se permitía al Consejo decidir en asuntos de esta naturaleza, se convertiría en regla general aquello que la ley había previsto como una excepción, de manera que se ponían en peligro la Corporación popular y sus atribuciones. En su opinión era muy probable que, usando el mismo pretexto, a partir de ese momento se adquiriese la práctica de no convocarla, usurpándole sus facultades.

Tampoco entendían que hubiese una causa justa que amparase la separación de Farach porque éste había cumplido, hasta el momento, con su deber de forma competente. Menos aun cuando estaba al caer la celebración de los actos públicos de quinta, donde se necesitaba a un ujier con la experiencia y los conocimientos necesarios de dicho individuo. Estas cualidades, aseguraban, no podrían reunirse por un principiante. En base a todas estas razones, protestaban contra la decisión que se había tomado, declinaban la responsabilidad que pudiese derivarse de la misma y pedían se les librase certificación del oficio del gobernador, de la resolución tomada y de la misma protesta para acudir al Gobierno central en defensa de los fueros y prerrogativas de la Institución popular que consideraban violadas<sup>1049</sup>. De algo tuvo

---

<sup>1049</sup> “Los señores Gallostra y Bernabeu, Diputados provinciales, formularon por escrito la siguiente protesta: “Considerando que en el oficio del Sr. Gobernador que ha provocado la resolución de que se trata, no aparecen ni se indica siquiera, las causas ó motivos que hagan necesaria la separación del ujier del Consejo D<sup>o</sup>. Juan Farach.= Considerando que sobre no venir indicada esta causa, viene la cuestión absolutamente prejuzgada, puesto que se reúne al Consejo y a los Diputados prescribiéndoles la separación, cuando en todo caso lo que procedería sería proponerla para que la corporación resolviese si era ó no procedente.= Considerando que aun cuando no adoleciera de tales vicios la resolución actual lleva consigo el vicio capital de su ilegalidad, puesto que se usurpan con ella atribuciones que á nadie mas que á la Diputación competen; toda vez que nadie mas que la Diputación puede juzgar, separar y nombrar, ó proponer los empleados que se encuentran en el caso de Farach.= Considerando que no puede invocarse el artículo 12 del artículo 77 de la ley de 25 de Setiembre de 1863, y la Real orden de 10 de Marzo último, porque no se ha demostrado la urgencia de semejante separación que necesitaría en este caso causas gravísimas, que no existen, puesto que no se ha indicado.= Considerando además de esto que la letra y espíritu de las disposiciones legales, especialmente de la Real orden aclaratoria últimamente citada, se desprende que no es la separación que incumbe, lo que está comprendido en el caso 12 del artículo 77 de la ley de 25 de setiembre, sino el nombramiento cuando hay vacante, y esto si el servicio está desatendido, lo cual no sucede en el caso actual, que no había vacante, sino que se há hecho, ni de haberla quedaba el servicio desatendido.= Considerando que lejos de haber causa ni motivo alguno para la separación de Farach, el exacto y buen cumplimiento de los deberes de su destino, públicamente reconocidos por todos, y contra lo cual nada ha alegado el Consejo, le ponen al abrigo de una medida violenta y extraordinaria, y que en caso de poderla adoptar el Consejo asistido de los Diputados existentes en la capital, solo podría tener lugar en circunstancias graves y extremas que no se justifican ni se mencionan.= Considerando que en las actuales circunstancias, en que el Consejo va á ocuparse de los actos de quinta, lejos de considerarse urgente la separación del Conserge Juan Farach, no puede menos de ser una inconveniencia que cause perturbación y perjuicio á la

que servir la citada protesta. De otro modo no se explica que el indicado Juan Farach fuera, de nuevo, nombrado ujier primero el 8 de septiembre de 1865<sup>1050</sup>.

No duró, sin embargo, más que tres años esta prerrogativa que la ley de 1863 había otorgado a las Diputaciones provinciales. El proyecto de 21 de octubre de 1866 alteraba el articulado, eliminando la capacidad de las Corporaciones populares de proponer a los consejeros y de nombrar y separar a los empleados de los Consejos provinciales<sup>1051</sup>.



---

administracion puesto que las condiciones que abonan á aquel, el conocimiento practico adquirido en el desempeño de su cometido y otras mil razones obvias producen un convencimiento incontrastable que desempeñaría Farach el servicio con mejor éxito, esactitud y puntualidad que otro nuevo empleado que se nombre para sustituirle, aunque hubiera causa bastante poderosa para acordar la separacion del primero.= Considerando que de acordar el Consejo en el presente caso y en otros de naturaleza análoga, se convertiría la escepcion de la ley en regla general, y podría muy bien ejercer todas las atribuciones de la Diputacion á pretesto de urgencia, con solo hacer asistir á las sesiones de vez en cuando á los Diputados de la capital, y no convocar nunca á la corporacion; lo cual seria una aberracion ó mas bien un absurdo.= Considerando por ultimo que la resolución actual es una infracción manifiesta de la ley, un falseamiento claro de su espíritu y una usurpacion de atribuciones.= Los Diputados que suscriben protestaron atenta, energica y solemnemente contra ella, declinan la responsabilidad que envuelve, y piden se les libre certificacion del oficio del Sr. Gobernador, de la resolucion tomada y de la presente protesta para acudir al Gobierno de S.M. en defensa de los fueros y prerrogativas de la Diputacion que representan.= Alicante 17 de Junio de 1865= Vicente Bernabeu= Juan Gallostra=.”, ADPA, Legajo GE-24610/1, Actas de 1865, sesión del 17 de junio, pp. 85-86.

<sup>1050</sup> Cargo que ocupó hasta el 23 de diciembre de 1866 en que fue reemplazado, según decisión del director General de Administración Local, por Antonio Linares. Este último fue sustituido por Miguel Pérez el 29 de julio de 1867 que desempeñaría este destino hasta que fue cesado en virtud de Decreto de la Junta Revolucionaria de la provincia el 2 de octubre de 1868 por el que suprimía el Consejo provincial.

<sup>1051</sup> En concreto, los apartados a que antes hacíamos referencia, quedaban redactados de la siguiente forma: “Corresponde igualmente á las Diputaciones provinciales, conformándose á lo que determinen las leyes y reglamentos: (...) 4º Elegir y relevar a los empleados y dependientes que auxilian los trabajos de la Diputacion, con arreglo á lo prevenido en el art. 47, párrafo tercero de esta ley.= 5º. Nombrar individuos de su seno que sin obvencion visiten los establecimientos de todas clases sostenidos por los fondos provinciales ó á que contribuya en parte la provincia. Estas comisiones darán cuenta á la Diputacion del estado de los mismos establecimientos para que en su vista acuerde lo que proceda en el círculo de sus atribuciones, ó haga las propuestas ó reclamaciones correspondientes al Gobierno ó á las Autoridades competentes.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 295, lunes, 22 de octubre de 1866.



## II. FUNCIONAMIENTO.

### A. LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA.

#### 1. El procedimiento común.

Una de las cuestiones que ponen de manifiesto la fuerte subordinación de los Consejos provinciales al Poder central es que su reunión estaba supeditada a la previa convocatoria del jefe político<sup>1052</sup>. Esta circunstancia, sin embargo, no supuso la decadencia de estas Instituciones. Muy al contrario, la Corporación alicantina celebró un total de mil ochocientos veinticuatro sesiones a lo largo de sus veintitrés años de existencia, concentrándose el mayor número de las mismas entre 1862 y 1864. Al principio no se establecerían días fijos para su asamblea, llegándose a congregarse hasta en domingo. No obstante, a partir de 1856 se institucionalizó la praxis de juntarse, habitualmente, los martes y los viernes, manteniendo esta costumbre hasta 1863<sup>1053</sup>. En esta fecha, el nuevo marco legal suprimió la referencia a la autoridad superior de la provincia, estableciendo que estas Corporaciones se reunirían tantas veces como fuese preciso para el desarrollo de sus funciones<sup>1054</sup>. En nuestra opinión, este hecho, unido a que la legislación fijaba un presidente distinto del gobernador de la provincia, pone de manifiesto una mínima voluntad descentralizadora, otorgando a estos órganos colegiados una mayor independencia respecto al delegado territorial del poder Ejecutivo.

En su faceta consultiva actuarían a puerta cerrada<sup>1055</sup>. Defendía *El Heraldo* la conveniencia de esta medida alegando que solo de esta manera se acabaría con la confusión y el escándalo que caracterizaba la forma de proceder de las Diputaciones. Según el referido periódico, dichos asuntos necesitaban calma y abstracción, lo que nunca podría conseguirse de estar presente un público intranquilo y acostumbrado a influir en las deliberaciones<sup>1056</sup>.

---

<sup>1052</sup> Así lo establecía el artículo 12 de la ley de 2 de abril de 1845. Esta disposición se mantendría en los mismos términos por todas las propuestas de modificación de los Consejos provinciales que se elaboraron posteriormente y, en concreto, los artículos 16 del decreto de 1847 y el 18 del proyecto de 1851 y 21 del de 1858.

<sup>1053</sup> En la primera sesión del Consejo alicantino que tuvo lugar tras el Bienio Progresista se acordó: “(...) lo conveniente para el mejor orden del despacho de los negocios, y se resolvió por ultimo, que hubiera dos sesiones ordinarias cada semana en los días Martes y Viernes, sin perjuicio de las extraordinarias que la urgencia del servicio exija.”, ADPA, Legajo GE-24605/4, Actas de 1856, sesión del 23 de octubre, p. 1.

<sup>1054</sup> Artículo 87 de la ley de 25 de septiembre de 1863: “Los Consejos provinciales celebrarán las sesiones que sean precisas para el despacho de los negocios”.

<sup>1055</sup> Artículos 13 de la ley de 2 de abril de 1845; 17 del decreto de 1847, 19 del proyecto de 1851, 22 del proyecto de 1858 y 88 de la ley de 1863.

<sup>1056</sup> “Las disposiciones relativas al modo de celebrar las sesiones y la justa influencia que deben ejercer en esta parte los gefes políticos, nos parecen de la mayor utilidad, si hemos de hacer cesar en adelante la confusion y el escándalo de las corporaciones anteriores. El despacho de los negocios relativos à intereses materiales, que

No se decía en la normativa el orden en que debían conocerse los asuntos en las sesiones. No obstante, del estudio de las actas del órgano lucentino podemos concluir que se priorizaban los expedientes de quintas y elecciones. Seguidamente se trataban las materias económicas, tales como las de arbitrios municipales, arriendos y cuentas municipales, pasando a continuación al examen del resto de negocios que eran de su competencia. Para finalizar, resolvía los informes requeridos por la autoridad civil superior de la provincia.

La tramitación interna era siempre la misma. El jefe político remitía, instruidos y extractados, los expedientes al Cuerpo consultivo<sup>1057</sup>, de modo que a éste quedaba únicamente la labor de examinarlos y dar su dictamen. Los acuerdos podían adoptarse de forma escrita o verbal, prefiriéndose la segunda modalidad para lograr una mayor agilidad, siempre que estuviese presente el presidente y lo permitiese la naturaleza del asunto. En estos supuestos, se anotaba un extracto de lo acordado en el registro<sup>1058</sup>. Al respecto, debemos reseñar que, en el caso de la Institución alicantina, no se distinguió entre resoluciones manuscritas y verbales. Todas ellas se recogían en los libros de actas elaborados al efecto. Más aun, solo en 1845 se plasmó en las últimas cinco páginas del volumen correspondiente un “Registro de dictámenes y acuerdos orales del Consejo de la provincia de Alicante formado con arreglo a la prevención décima de la orden de dos de Julio de mil ochocientos cuarenta y cinco”, en el que, curiosamente, nos consta que no fueron reflejados todos los dictámenes adoptados en el citado periodo<sup>1059</sup>.

En lo que respecta al procedimiento por escrito, toda la documentación pasaba al examen previo de un vocal con el objeto de que estudiara el caso y elaborase un informe. En la sesión correspondiente, se discutía el dictamen del consejero ponente y se procedía, en su caso, a la votación. Para la adopción de las resoluciones se exigía mayoría absoluta. Acto seguido se devolvía el asunto al delegado del gobierno junto a los antecedentes que éste había facilitado

---

escitan en sumo grado las pasiones de los particulares y los pueblos, reclama cierta calma y abstraccion en los encargados de juzgarlos, que mal pueden tener en presencia de un público agitado y que tan acostumbrado está á influir en sus deliberaciones. (...)”, *El Heraldo*, Núm. 874, sábado, 12 de abril de 1845.

<sup>1057</sup> Artículo 8 de la orden de 2 de julio de 1845, BOPA, Núm. 3947, sábado, de 5 de julio de 1845. Esta prescripción se repetía por el artículo 151 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al Gobierno y Administración de las provincias de 1863: “Los Gobernadores cuidarán de que los expedientes que se pasen á informe de los Consejos provinciales, ya en virtud de lo dispuesto en el art. 77 de la ley para el gobierno y administracion de las provincias, ya en cumplimiento de cualquier otra disposicion, y ya meramente porque juzguen oportuno consultar á estos cuerpos, vayan debidamente instruidos con arreglo á las leyes y reglamentos que rijan sobre la materia á que se refieran.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>1058</sup> Artículos 9 y 10 de la orden de 2 de julio de 1845, BOPA, Núm. 3947, sábado, de 5 de julio de 1845. También, artículo 155 del citado reglamento para la ejecución de la ley relativa al Gobierno y Administración de las provincias de 1863.

<sup>1059</sup> ADPA, Legajo GE-24603/2, Actas de 1845.

previamente<sup>1060</sup>. La regla general es que se decidiese conforme al parecer del responsable de examinar la causa, siendo muy escasas las ocasiones en que se resolvía de forma distinta<sup>1061</sup>.

Pese a que en las actas no se refleja votación alguna, sí que hemos encontrado algunos casos en los que se hizo constar el voto particular de un vocal contra el acuerdo adoptado por la mayoría<sup>1062</sup>. Llama la atención, sin embargo, que no será hasta la promulgación del reglamento para la ejecución de la ley de 1863 cuando se contemple esta posibilidad en la normativa vigente<sup>1063</sup>. Dicha norma se ocupaba, además, de señalar el procedimiento a seguir para la discusión de los asuntos, que, de nuevo, vendrá a coincidir con la praxis que se venía desarrollando en nuestras tierras desde tiempo atrás<sup>1064</sup>. En concreto, prescribía que las sesiones comenzarían con la lectura y aprobación del acta anterior, que sería consignada en el libro de actas y rubricada por el presidente y el secretario<sup>1065</sup>. Una vez iniciado el debate,

---

<sup>1060</sup> En la práctica de la Corporación alicantina localizamos numerosos ejemplos, si bien exponemos aquellos que consideramos que ilustran mejor el procedimiento: “(...) se procedió al despacho de las cuentas de propios distribuidas para su examen entre los señores consejeros, y se acordó lo informado por D. Felipe Gil en las de Villena del año mil ochocientos cuarenta y tres; Novelda de mil ochocientos treinta y ocho y cuarenta y cuatro; Benejama de mil ochocientos treinta y siete y cuarenta y cuatro y Elche de éste último año; como asimismo lo expuesto por D. Juan Sanmartín en las de Villajollosa de mil ochocientos cuarenta y tres; Finestrat de mil ochocientos treinta y nueve y cuarenta y dos; Altea de mil ochocientos cuarenta y cuatro, y Callosa del Segura de mil ochocientos cuarenta y tres; expedientes número veintiuno a treinta y tres inclusive.”, ADPA, Legajo GE-24603/2, Actas de 1845, sesión del 4 de septiembre, p. 3. El subrayado es nuestro. “Se acordó evacuar en los términos que propone el Consejero Sr. Gil el informe que el Sr. Gefe político pide a esta Corporación acerca de un expediente instruido por la Comandancia de Marina de la provincia con motivo de haber sido declarado soldado por el cupo de Villajoyosa en la quinta de mil ochocientos cuarenta y ocho Joaquín Llinares y Llorca nº dieciséis del sorteo de dicha villa, desestimando la exención que por matriculado de marina había solicitado.”, ADPA, Legajo GE-24604/1, Actas de 1849, sesión del 13 de febrero, p. 16. El subrayado es nuestro.

<sup>1061</sup> Ocurrió, por ejemplo, en el caso de un informe que emitió el consejero Carlos Bellido en 1865 acerca de un expediente de segundas elecciones municipales realizadas en Orihuela. Sostenía éste en su dictamen su nulidad en los cuatro distritos en que se dividió el indicado municipio. A esta decisión se opuso Joaquín Gisbert, que entendía que debían considerarse válidas y, por tanto, aprobarse las verificadas en dos de ellos. Por su parte, el gobernador abogaba por confirmar las elecciones celebradas en los cuatro distritos. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, se decidió plasmar en el expediente las tres propuestas. En concreto, el acta expresaba: “(...) no habiendo conformidad en la resolución que debe consultarse, el Sr. Presidente determinó que se insertasen en el expediente en cuestión los tres dictámenes emitidos sobre él, y que se le pase todo á efectos que procedan.”, ADPA Legajo GE-24610/1, Actas de 1865, sesión del 1 de febrero, p. 20.

<sup>1062</sup> Así lo hizo, por poner un ejemplo, Pascual de Bonanza en la sesión de 18 de febrero de 1853, sobre un asunto relativo a arrendamientos de arbitrios, en el que no se había admitido la postura de un individuo por considerarlo menor de 25, cuando no era cierto. Decía el documento: “(...) El Consejero Sr. Pascual de Bonanza votó en contra, fundado en que los remates se hicieron legalmente, lo cual debe creerse así aun cuando el Comisionado D. Francisco Company asegure lo contrario, puesto que debe darse más fe que á este, á la manifestación del Ayuntamiento; opinando se aprueben los espresados remates, que se verifiquen los seguidos, si no se hubiesen practicado, y que se releve del pago de las dietas al Alcalde y Concejales.”, ADPA, Legajo GE-24605/2, Actas de 1853, sesión del 18 de febrero, p. 9.

<sup>1063</sup> En concreto, establecía el artículo 140 que, si bien hacía referencia a la Diputación provincial, era también aplicable al Consejo provincial, de acuerdo con el precepto 156 de esta misma norma.

<sup>1064</sup> Artículo 156 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al Gobierno y Administración de las provincias: “Para discutir los informes que deban dar los Consejos provinciales por escrito, seguirán el orden establecidos en los artículos 137 al 142 de este reglamento.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>1065</sup> Artículo 157 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al Gobierno y Administración de las provincias: “Las sesiones darán principio por la lectura del acta de la anterior, y una vez aprobada esta, se copiará

éste se dividía en dos partes: primero se atendía la totalidad y, posteriormente, a los puntos, conclusiones o artículos que comprendía el expediente<sup>1066</sup>. Los consejeros intervenían por el orden de petición de la palabra, alternándose los defensores y los contrarios al dictamen del ponente<sup>1067</sup>. El turno asignado para votar, sin embargo, dependía de la antigüedad y la edad de los miembros de la Corporación, comenzando por el más moderno o el más joven de ellos<sup>1068</sup>. Si un informe era rechazado, se devolvía a la Secretaría para que fuese nuevamente extendido y, en caso de que la Comisión o el ponente se negasen a redactarlo conforme a los términos señalados por la mayoría, se nombraba a otro relator<sup>1069</sup>.

Tampoco hubo, hasta el reglamento de 1863, ningún precepto que fijase la forma que debían adoptar las resoluciones del Cuerpo consultivo. Sin embargo, es necesario afirmar que, en la mayoría de los casos, el acuerdo incluía una breve descripción de los hechos, así como la normativa en la que se fundaba la resolución<sup>1070</sup>. Para su válida adopción se requería la

---

inmediatamente en el libro destinado al efecto, autorizándose con la firma del Presidente y del Secretario”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863. A modo de ejemplo transcribimos aquí las palabras que inician el acta de la segunda sesión del Consejo provincial de Alicante, de 4 de agosto de 1845. Las mismas seguirían utilizándose, con alguna pequeña variación, hasta la disolución de la Corporación: “Se abrió a las doce, y leída el acta de la anterior quedó aprobada.”, ADPA, Legajo GE-24603/2, Actas de 1845, sesión del 4 de agosto, p. 1.

<sup>1066</sup> En concreto, establecía el art. 137 que: “La discusion de dictámenes que abracen diferentes puntos se dividirá en dos partes:= 1º Sobre la totalidad.= 2º Sobre los puntos, conclusiones ó artículos que comprenda”. A lo que añadía el 138: “Terminada la discusion sobre la totalidad, y aprobada esta, se pasará á la de los puntos, conclusiones, partes ó articulos en que esté dividido el dictámen.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>1067</sup> Artículo 139 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al Gobierno y Administración de las provincias: “En la discusion se harán los Diputados uso de la palabra por el órden en que la hubieren pedido, alternando los defensores y los impugnadores, y empezando por estos el turno”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>1068</sup> Artículo 140 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al Gobierno y Administración de las provincias: “Las votaciones se harán por el órden inverso de más moderno á más antiguo, ó de menor á mayor edad. Los Diputados que lo juzguen conveniente podrán salvar su voto y pedir que conste en el acta y en el respectivo acuerdo”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>1069</sup> Artículo 141 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al Gobierno y Administración de las provincias: “Desechado un dictámen, se devolverá á la Secretaría para que se extienda de nuevo, o en su caso se nombrará nueva comision ó nuevo ponente, si los anteriores rehusasen formular el parecer de la mayoría”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>1070</sup> Este último aspecto era, en concreto, el que prescribía el artículo 153 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al Gobierno y Administración de las provincias: “Los Consejos provinciales citarán en sus informes las leyes, disposiciones y precedentes en que funden la opinion que emitan, así como las razones que la abonen, resumiendo siempre aquella con claridad y precision en una ó más conclusiones.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863. A título de ejemplo transcribiremos la siguiente resolución del Consejo provincial de Alicante recaída sobre la solicitud de varios mozos del alistamiento de Callosa de Segura por la que pedía se incluyese en el alistamiento a otro joven de la misma población. En él se expresa, de forma clara, la normativa en que el Consejo basa su decisión: “En vista del espediente formado a instancia de Francisco Amorós, Agustin Rull y ocho mozos mas del alistamiento del corriente año de Callosa de Segura, en solicitud de que se incluya en el mismo alistamiento á José Roque Benabent y Manresa; resultando que José Benabent y Josefa Manresa tuvieron un hijo llamado José que nació el veintiocho de marzo de 1830 y murió en 10 de Mayo del mismo año; que en quince de Abril de mil ochocientos treinta y uno tuvieron otro hijo con el nombre de Roque José, si bien conocido siempre por el de José Roque el cual habiendo tomado voluntariamente plaza en el Ejercito de Ultramar fue admitido por el cupo de dicha Villa en el reemplazo de mil ochocientos cuarenta y

asistencia de la mayoría de los vocales, siendo, al menos uno de ellos, letrado<sup>1071</sup>. Se trata de una disposición que en el Consejo lucentino se cumplió sin fisuras, pues, no hubo ningún día en que no estuviese presente la pluralidad de sus miembros. Cuando faltaban los titulares eran rápidamente sustituidos por los supernumerarios, de forma que siempre hubo el *quorum* necesario. La no concurrencia de alguna de las indicadas prescripciones conllevaba la nulidad de la deliberación, transmitiéndose dicho vicio legal a la decisión adoptada por la máxima autoridad de la provincia en este mismo punto<sup>1072</sup>.

Como órgano consultivo que era, sus acuerdos no tenían otro carácter que el de meros dictámenes o deliberaciones; requiriendo, para su ejecución, la aceptación del delegado del poder central en la provincia. Esta autoridad era totalmente libre de seguir o no el parecer del Cuerpo consultivo, sin que su responsabilidad se viese modificada por adoptar una u otra opción. Por tanto, aunque se adhiriese enteramente a la resolución de la Corporación, debía dictar la providencia en su propio nombre y autorizarla con su firma; aunque según nos indicaba Colmeiro, era preciso añadir la fórmula “oido el Consejo provincial” en los casos en que el informe previo era preceptivo<sup>1073</sup>.

En este sentido, se planteaban Florencio García Góyena y Joaquín Aguirre una importante cuestión: ¿qué ocurriría cuando el gobernador no trasladaba a la Institución provincial aquellos expedientes en los que debía ser oída?, ¿había algún medio para poder exigir el cumplimiento de este trámite? No lo parece. Únicamente existía la posibilidad de que el ministro del ramo correspondiente modificase la decisión del jefe político si se denunciaba y

---

ocho: atendiendo á que aun cuando Roque José Benabent no tenia en 1848 la edad necesaria para entrar en quinta, pues cumplia los dieciocho años el 15 de Abril de 1849, sin embargo la circunstancia de ser conocido por José Roque debió hacer que se tomara por su partida de bautismo, la de su difunto hermano y que se incurriera en la equivocacion de alistarle y sortearle en el citado año 48, considerando que hallándose como se halla sirviendo dicho mozo desde 1846, no há debido ser alistado y sorteado en el año actual, según la Real Orden de 12 de Julio de 1842 y considerando por ultimo que la reclamacion de Francisco Amoros y demás mozos, no se ha producido ni en el modo ni dentro del termino que marcan los artículos 19 y 20 de la Lei de reemplazos, puesto que no se há acompañado la certificación de que hace merito el diezinueve, y que habiendo tenido lugar el acto de la rectificación del alistamiento del dia tres de Marzo ultimo, no se hizo la reclamación hasta el 4 de Abril, esto es treinta y dos días después; el Consejo desestimó la relacionada instancia,” ADPA, Legajo GE-24604/2, Actas de 1850, sesión del 24 de mayo, p. 36. El subrayado es nuestro.

<sup>1071</sup> Artículo 14 de la ley de 2 de abril de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 3860, miércoles, 9 de abril de 1845.

<sup>1072</sup> “La omision de cualquiera de estas circunstancias legales, por ejemplo, la asistencia de un número menor de consejeros que el requerido ó la falta de un vocal letrado, etc., seria la causa de la nulidad de la deliberacion, y trasmitiria el vicio de inconstitucionalidad en la forma el acto administrativo que la autoridad debiese haber adoptado prévio el dictámen del Consejo provincial, porque no es consultar á la corporacion oir á la minoría de sus individuos, pues solo la mayoría forma cuerpo y está facultada para tomar acuerdos colectivos.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, 1850, op.cit., p. 215. En los mismos términos, en la edición de 1858, Tomo I, p. 225.

<sup>1073</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, 1850, op.cit., pp. 212-213. De la misma forma, en la edición de 1858, Tomo II, pp. 223-224. También en la de 1865, Tomo I, op.cit., pp. 218-219.

quedaba acreditado que se habían perjudicado intereses particulares<sup>1074</sup>. No obstante, es necesario afirmar que en el caso de Alicante no se dio jamás este caso. No hay ningún acta del Consejo en que muestre su descontento o queja por no haber sido consultado, sino que, muy al contrario, pasaban a su examen cuestiones de relevancia que eran consideradas de la exclusiva competencia del Gobierno de la provincia. Un claro ejemplo lo encontramos en la sesión de 4 de septiembre de 1845, en la que José Rafael Guerra informaba al pleno de varios actos violentos acaecidos entre dos localidades, y las diligencias que había adoptado al respecto. El mismo responsable gubernativo se encargó de señalar que, si bien únicamente a él pertenecía la potestad de adoptar medidas de represión, había informado a la Corporación consultiva porque apreciaba “su ilustre acción y apoyo”<sup>1075</sup>.

## 2. Su actuación en los actos de quintas.

Aunque más adelante tendremos la oportunidad de ahondar en los casos concretos de los que conoció el órgano lucentino en las cuestiones de quintas, es necesario ahora, por la especificidad de la materia, analizar su funcionamiento cuando resolvía sobre este tipo de asuntos, pues sufría importantes variaciones. Se trata de una función que, como veremos, la normativa moderada se encargó de dividir entre las Diputaciones, Ayuntamientos y Consejos<sup>1076</sup>. En concreto, a las primeras correspondía el reparto de los hombres asignados a la provincia entre los distintos pueblos que la integraban<sup>1077</sup>. Los segundos realizaban el

---

<sup>1074</sup> GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., p. 106.

<sup>1075</sup> “Se abrió a las nueve con lectura del acta anterior, que le fue aprobada.= Acto continuo llamó el Sr. Gefe Político la atención del Consejo sobre los desordenes escandalosos ocurridos en el término de Altea, donde se han presentado tumultuariamente varios vecinos de Callosa de Ensarriá a robar las aguas e inutilizar las presas de los riegos de aquella huerta. Refirió su señoría otros sucesos de igual gravedad cometidos en este mismo pueblo, y manifestó que si bien le incumbía exclusivamente su represión, los había hecho presentes al Consejo, cuya ilustre acción y apoyo apreciaba en mucho, a fin de depurar todos los medios posibles de poner término a semejantes atentados. Se dio cuenta de las diligencias practicadas en virtud de una comisión expedida por dicho Sr. Gefe, y enterado el Consejo del dictamen extendido a su final, por el Sr. D. Juan Sanmartín se conformó con él, recomendando además a su señoría la necesidad de que use del todo el lleno de sus atribuciones para hacer respetar las leyes en Callosa, y de que imponga a este pueblo indócil un escarmiento proporcionado a los excesos cometidos, cuyo acuerdo consta en el expediente número diez y ocho.”, ADPA, Legajo GE-24603/2, Actas de 1845, sesión del 4 de septiembre, p. 3

<sup>1076</sup> Los reemplazos se regirán por la ordenanza de 5 de diciembre de 1837 hasta junio de 1851. Los artículos de ésta se modificaron, en 1846, para adaptarlos a la nueva situación jurídica. A partir de este momento se concederían las facultades de las Diputaciones en materia de quintas a los Consejos Provinciales. En 1851 se derogaría parte de esta norma al declararse aplicables los capítulos IX a XVII del proyecto aprobado por el Senado. Este último estuvo vigente hasta 1856, cuando fue abolida por la ley de 30 de enero de ese mismo año. En 1867 se publicó una nueva regulación para el reemplazo del ejército que dejaba sin vigor los artículos 1, 2, 11, 16, 17, 18, 20, 21 y 127 de la anterior normativa, así como cualquier precepto que entrase en conflicto con las nuevas disposiciones.

<sup>1077</sup> El procedimiento que se seguía para llevar a cabo este reparto lo explica José Antonio Pérez Juan en su Tesis Doctoral *La Diputación Provincial de Alicante*. En concreto, describe que se llevaba a cabo un prorrateo, mediante la aplicación de una fórmula matemática, en el que el número de almas de la provincia se dividía entre

alistamiento para el reemplazo en base al padrón general. En él debían incluirse todos los españoles solteros y viudos, sin hijos, de entre diez y ocho y veinticinco años<sup>1078</sup>. El listado se publicaba en los sitios acostumbrados<sup>1079</sup> y, días más tarde, se celebraba la rectificación del alistamiento<sup>1080</sup>, atendiendo las reclamaciones presentadas por los interesados<sup>1081</sup>. La resolución adoptada por el municipio podía ser recurrida ante las Diputaciones, si bien, a partir de 1846 asumirían el conocimiento de estas apelaciones los Consejos<sup>1082</sup>.

También correspondía a la Corporación consultiva la recepción de los quintos. En concreto, la orden de 21 de octubre de 1846 encargaba al jefe político la función de nombrar, de entre las personas de arraigo y moralidad con vecindad en la capital, dos comisionados de

---

el cupo señalado a la misma, aproximado hasta la millonésima. Ésto daba como resultado la proporción del número de almas por cada soldado. El siguiente paso consistía en dividir el total de población entre la cifra resultante de la operación anterior. De ahí surgía la cantidad de soldados que debía entregar cada municipio, PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, *La Diputación provincial de Alicante...*, op. cit., p. 549.

<sup>1078</sup> Artículo 9 de la ordenanza para el reemplazo del ejército de 5 de diciembre de 1837. A partir de 1856 esta franja de edad subiría. En concreto, el artículo 1 de la ley de 30 de enero la fijaba en 30 años. Sólo en caso de que no se pudiese alcanzar el suficiente número de soldados, se reclutaba a aquellos que tuviesen entre 20 y 22 años. Este precepto, sin embargo, sería derogado el 26 de junio de 1867, cuando se eliminaba toda referencia a la edad, *Gaceta de Madrid*, Núm. 178, jueves, 27 de junio de 1867.

<sup>1079</sup> Artículo 14 de la ordenanza para el reemplazo del ejército de 5 de diciembre de 1837. Este mandato se reiteraría en el artículo 42 de la ley de 30 de enero de 1856.

<sup>1080</sup> La ley de 30 de enero de 1856 fijaba, en concreto, como día para la rectificación del alistamiento, el primer domingo de marzo. Una explicación más detallada la realiza PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, *La Diputación provincial de Alicante...*, op. cit., pp. 552-553.

<sup>1081</sup> Artículos 15 y 16 de la ordenanza para el reemplazo del ejército de 5 de diciembre de 1837. A partir de 1856, como se ha puesto de manifiesto, se aplicaría en estos actos el artículo 44 de la nueva normativa. Este articulado disponía que los afectados debían realizar una exposición breve y sumaria de su reclamación ante la municipalidad, pudiendo aportar las pruebas que se considerasen convenientes. El Ayuntamiento estaba obligado a resolver de forma inmediata, adoptándose los acuerdos por pluralidad absoluta de votos y otorgándose a los interesados una certificación de su reclamación. Todo ésto debía hacerse constar, de forma sucinta, en el acta.

<sup>1082</sup> Artículo 2 de la orden de 4 de octubre de 1846: “Quedan confiadas á los consejos provinciales las atribuciones y facultades que por la ley de 2 de Noviembre de 1837 correspondian á las diputaciones en la ejecucion de los reemplazos, conservando estas únicamente la de hacer el reparto de sus contingentes respectivos á los pueblos, conforme á la de 8 de Enero de 1845, y quedando salvo á los interesados el derecho a reclamar sus agravios por el órden señalado en el Real decreto de 25 de Abril de 1844.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4408, viernes, 9 de octubre de 1846. La ley de 30 de enero de 1856 preceptuaba en su artículo 50 lo siguiente: “Dentro de los quince días siguientes acudirá el interesado á la Diputacion provincial presentando la certificacion que se le haya librado, sin la cual, ó pasado dicho término, no se admitirá su instancia, á no ser en queja de que se le niega ó retarda indebidamente aquel documento”. Sin embargo, tan pronto como la Unión Liberal alcanzó el poder y restableció el régimen administrativo de 1845, dictó una orden por la que se atribuía, de nuevo, a los Consejos provinciales el conocimiento de estas reclamaciones: “A fin de prevenir las dudas y consultas que en materia de quintas pueden ocurrir con motivo del establecimiento del régimen administrativo, decretado en virtud de la ley de 1 de Enero de 1845, y de evitar el consiguiente entorpecimiento en las operaciones relativas á un ramo tan importante del servicio público, la Reina (Q.D.G) se ha servido dictar las disposiciones siguientes:= 1º La intervencion de las Diputaciones provinciales en materia de quintas se ajustará á lo determinado en los párrafos segundo y tercero, artículo 55 de la ley orgánica de 8 de Enero de 1845, y á las demas disposiciones destinadas á desenvolver y regular el ejercicio de las facultades que en dichos párrafos se les confieren.= 2º Los Consejos provinciales restablecidos por Real decreto de 16 del corriente entrarán desde luego en el ejercicio de las restantes atribuciones que, con arreglo á la ley de reemplazos publicada en 30 de Enero último, correspondian á las Diputaciones provinciales.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 1394, martes, 28 de octubre de 1856.

entrega en caja para hacer más expedito el servicio<sup>1083</sup>. Dicha comisión solía estar siempre compuesta por, al menos, un consejero<sup>1084</sup>.

En el proyecto de ley de 28 de junio de 1851 se prescribía esta estructura interna mandando que la entrega de quintos, y en concreto, su talla y reconocimiento, se hiciese ante un vocal del Cuerpo consultivo, nombrado por el gobernador de la provincia, y un oficial de la clase de jefes, designado por el capitán general. Su asistencia era un requisito imprescindible para la validez del acto<sup>1085</sup>.

Concluido este trámite, se preguntaba a los mozos si tenían o no motivos para reclamar. En caso afirmativo se dejaba constancia de las respuesta y se citaba ante el Consejo al recurrente, al comisionado de entrega y a los suplentes que hubiesen quedado libres<sup>1086</sup>. El

---

<sup>1083</sup> Artículo 3 de la orden de 21 de octubre de 1846: “En atención al reducido personal de estos cuerpos, con el que no es compatible el encargo prevenido en los artículos 80, 84 y 91 de la Ordenanza, los gefes políticos nombrarán dos comisionados de entrega en caja para hacer mas expedito el servicio, los cuales ejercerán las funciones de estos artículos indicados, debiendo ser vecinos de la capital los nombrados, y procurando elegirlos entre las personas que se recomienden por su arraigo y moralidad.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4421, jueves, 22 de octubre de 1846.

<sup>1084</sup> En los actos públicos de quinta de veinte y cinco mil hombres decretadas en 4 de octubre de 1846 y 4 de mayo de 1847, estaba integrada por los supernumerarios Juan Rico y Amat y Juan Vignau: “La comision de recepción de quintos nombrada con arreglo al artículo tercero de la Real orden de veinte y uno de Octubre ultimo por el Sr. Gefe político, compuesta de los Consejeros supernumerario D Juan Rico y Amat y D. Juan Vignau, dio cuenta de los entregados en este dia y de las exenciones propuestas que fueron resueltas en la forma siguiente (...)”, ADPA, Legajo GE-17357/2, acto público del día 12 de diciembre de 1846, s/f. En los mismos términos, ADPA, Legajo GE-17357/3, acto público del día 25 de junio de 1847 s/f. En la de los ordenados en 1 de marzo de 1848, por Felipe Gil y Juan Pedro Sanmartin: “La comision de recepción de quintos nombrada con arreglo al artículo tercero de la Real Orden de veintiuno de Octubre de mil ochocientos cuarenta y cinco por el Sr. Gefe político compuesta de los Consejeros D. Felipe Gil y D. Juan Pedro Sanmartin, dió cuenta de los entregados en este dia y de las exenciones propuestas que se resolverán en la forma siguiente (...)”, ADPA, Legajo GE-17537/4, acto público del día 5 de abril de 1848, p. 1. En la de diciembre del mismo año, por Juan María Vignau y un concejal y propietario de la capital, José Manresa: “La comision de recepción de quintos nombrada con arreglo al artículo tercero de la Real Orden de veintiuno de Octubre de mil ochocientos cuarenta y cinco por el Sr. Gefe político compuesta de D. Juan Maria Vignau y D. José Manresa Concejal y propietario de esta Capital dió cuenta de los entregados en este dia y de las exenciones propuestas que se resolverán en la forma siguiente (...)”, ADPA, Legajo GE-17357/6, acto público del día 15 de febrero de 1849, p. 1.

<sup>1085</sup> Artículo 100 del proyecto de ley de 28 de junio de 1851 “La entrega de los quintos en la caja se hará por el comisionado del Ayuntamiento á presencia de un consejero provincial nombrado por el Gobernador de la provincia y de un oficial de la clase de jefes nombrado por el Capitan general.= Asistirán igualmente á este acto los suplentes ó cualesquiera otra personas que tengan interés por ellos y quieran concurrir; unos y otros presenciarán la medida, los reconocimientos y las demas diligencias que deban preceder al recibimiento de los quintos.= Se dará al comisionado un recibo de los quintos que entregue”. También este precepto se vería modificado por la normativa de enero de 1856. En concreto, el artículo 110 señalaba que dicho reconocimiento se realizaría en presencia del diputado provincial nombrado por la Diputación. Sin embargo la intervención de la Corporación popular en esta materia duró poco. Tal y como ocurrió con la facultad de conocer de las reclamaciones de los quintos, una vez ascendió al poder la Unión Liberal, se eliminó de entre sus competencias por el artículo 2 de la orden de 1 de octubre de 1856.

<sup>1086</sup> Artículo 118 del proyecto de ley de 28 de junio de 1851: “Hecha la entrega de los quintos y de los suplentes que deban ocupar el lugar de los que se escluyeron, los comisionados nombrados respectivamente por el Gobernador de la provincia y el Capitan general preguntarán á cada uno de ellos si tiene que reclamar ante el Consejo provincial acerca de agravios que les haya hecho el Ayuntamiento. Tomarán nota formal asi de los que manifiesten que tienen que hacer reclamacion como de los que digan que no tienen que hacer ninguna, y la pasarán al Consejo provincial autorizada con su firma y la del comisionado del pueblo”. El articulado de ley de

cumplimiento de este requisito era imprescindible para poder impugnar<sup>1087</sup>. En estos casos, ni siquiera la ausencia por fuerza mayor del interesado le eximía de la obligación de interponer la queja ante la municipalidad<sup>1088</sup>.

El acto de comparecencia debía ser público, pudiendo asistir cualquier persona interesada o quienes tuviesen la representación del recurrente<sup>1089</sup>. La sesión, como regla general, tenía

---

enero de 1856 declararían, de nuevo, competentes para el conocimiento de estas reclamaciones a las Diputaciones provinciales. Sin embargo, igual que ocurrió con las facultades que se han señalado anteriormente, ésta se devolvió a los Consejos provinciales una vez fueron restablecidos en septiembre del mismo año.

<sup>1087</sup> Así lo prescribía el artículo 34 de la ordenanza de 5 de diciembre de 1837 para el reemplazo del ejército. Esta debía, de acuerdo con el artículo 19 presentarse por escrito en el plazo de dos días siguientes a aquél en que se dictó la resolución, pidiendo en el mismo la certificación conveniente para apoyar su queja. Un ejemplo práctico lo vemos en el acto público de 30 de diciembre de 1846, donde se recordaba este extremo el propio Consejo Provincial al Ayuntamiento de Aspe: “(...) que se diga al Ayuntamiento que las reclamaciones relativas al alistamiento deben hacerse por escrito ante las municipalidades dentro de los dos días siguientes al en que se dió la determinacion con arreglo al artículo diez y nueve de la Ordenanza; que el treinta y cuatro de la misma espresamente prohíbe admitir reclamacion alguna sobre inclusion o exclusion de individuos en el sorteo que no hubiese sido propuesta en los dos días destinados a la rectificacion del alistamiento; que no habiendo sido hecha la de Monzon en el termino que marca el citado articulo diez y nueve de la ordenanza, faltó el Ayuntamiento abiertamente a lo que dispone el articulo treinta y cuatro oyendo y resolviendo la exencion que propuso en el acto de la declaracion de soldados; que por ello muy justamente el Consejo revocó el acuerdo de la municipalidad, lo que hubiera podido hacer aun cuando no mediara reclamacion; pues que existiendo una transgresion de ley no pudiera dejarla pasar desapercibida sin hacerse complice de los autores de ella; y finalmente que en lo sucesivo estudie y medite con mas detenimiento las leyes y ordenes vigentes, evitando asi incurrir al aplicarlas en faltas como la de que se trata, que a crearla el Consejo hija de otra causa que la de una equivocada inteligencia de los precitados articulos de la ordenanza, debiera castigar severamente.” ADPA, Legajo GE-17357/2, Acto público de quinta del 30 de diciembre de 1846, s/f. El subrayado es nuestro. Igualmente, encontramos muchos supuestos en los que, pese a haberse probado por el quinto la improcedencia de su declaración de soldado, se le dejaba de oír por no cumplir este requisito. Como muestra, transcribimos el siguiente acuerdo de la Corporación Alicantina: “Francisco Beltrá y Abad, numero cuarenta y dos solicitó se le relevara del servicio mediante haber sido alistado y sorteado en la primera serie de edad debiendo serlo en la segunda; y como no hubiera hecho esta reclamacion ante el Ayuntamiento como debia, segun el articulo quince de la Ley de reemplazos, ni ante el Consejo dentro del termino que marca el articulo veinte de la misma, se acordó que no podia oírse la pretension del referido Beltrá.” ADPA, Legajo GE-17357/3, Acto público de quinta del 28 de junio de 1847, s/f. Se establecía la misma regla en el artículo 92 del proyecto de ley de 28 de julio de 1851. En este caso, sin embargo, se modificaba el plazo, pues daba la posibilidad al mozo de que presentase su reclamación el mismo día en que se celebraba la declaración de soldados o en los siguientes hasta la víspera del que estuviese señalado para la salida de los quintos a la capital.

<sup>1088</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho Administrativo español*, Tomo I, 1865, op.cit., p. 619.

<sup>1089</sup> En este sentido, era habitual que se presentasen el padre, la madre, tutor o incluso un pariente del mozo cuando éste no estuviesen en la provincia. Así se desprende de las propias actas de la Corporación alicantina: “Por el mozo Pedro Saval y Zaragoza numero primero se presentó su padre Francisco Saval manifestando que aquel no lo hacia por hallarse en Cartagena en virtud de disposicion del Comandante de Marina de la provincia. Espuso que á su hijo le corresponde la exencion de matriculado; y como se contradijera por los interesados diciendo que dicho mozo no se empleaba en faenas del mar y si en su profesión de barbero; y constando por declaracion que ante el Consejo hizo Francisco Saval que su hijo hacia tres años que no se ocupaba en faenas marítimas, y que tan solo desde la publicacion de la presente quinta se ejercitaba en la pesca cinco o seis veces, dos o tres dias en cada una de ellas; teniéndose en consideracion ademas que segun la Real orden de veinte y cinco de julio ultimo es circunstancia indispensable para eximir del servicio á los matriculados que estos se ejerciten constantemente en la pesca o navegacion, se confirmó el acuerdo del Ayuntamiento declarando soldado al mozo Pedro Saval y Zaragoza numero primero.” ADPA, Legajo GE-17357/2, Acto público de quinta del 21 de diciembre de 1846, s/f. Como pariente podía presentarse hasta un sujeto alegando el parentesco por afinidad del quinto. Como ejemplo, transcribimos el siguiente caso en el que por el afectado se presentó su hermano político: “Por Jose Perez y Lledo numero siete compareció su hermano político Geronimo Morales reclamando la exencion que el Ayuntam<sup>to</sup> negó a aquel; y como hiciera constar que se hallaba inscrito en la lista de hombres de mar, sin que por los demas interesados se acreditara no ocuparse en faenas marítimas, cuando menos la mayor

lugar en días distintos a los de las reuniones ordinarias del Consejo<sup>1090</sup> y, además, este tipo de acuerdos se reflejaban en actas independientes a las del resto de asuntos. No obstante, no es difícil ver que en estas últimas también aparecen con frecuencia expedientes relativos a la materia de quintas, especialmente en los primeros años de ejercicio de la Corporación.

El pleno podía solicitar a las partes nueva documentación con la que se ampliase sus justificaciones<sup>1091</sup>, e incluso ordenar nuevos reconocimientos facultativos<sup>1092</sup>. Además,

---

parte del año, se le declaró libre.”, ADPA, Legajo GE-17357/2, Acto público de quinta del 21 de diciembre de 1846, s/f.

<sup>1090</sup> Cuando se celebraban el mismo día, lo hacían a distintas horas. Así ocurrió el día 5 de febrero de 1847. Primero se celebró la sesión ordinaria del Consejo, que se comenzó a las diez y concluyó a las once y media y, a las doce de la mañana comenzó el acto público de quintas, ADPA, Legajos GE-24603/4 y GE-17357/2, respectivamente.

<sup>1091</sup> Artículo 119 del proyecto de ley de 28 de junio de 1851: “El Consejo provincial cuando lo crea necesario dispondrá que se practiquen diligencias, á fin de decidir con el debido conocimiento acerca de las reclamaciones de los quintos, y podrá concederles un término para la presentacion de justificaciones ó documentos, cuidará sin embargo de que dichos trámites sean los mas breves posibles. Para que por ellos no se retarde la operacion de la entrega, el mozo ó mozos que hayan sido declarados soldados por Ayuntamiento ingresarán en la caja con nota de recurso pendiente hasta que el Consejo dicte su resolución”. La misma prevención se recogía en el artículo 129 de la ley de enero de 1856. A pesar de que, como ya hemos visto, en éste se concedía la competencia a la Diputación, cuando se restableció el sistema administrativo moderado en ese mismo año, el texto de la ley continuó vigente, adaptándose a la nueva situación. En este sentido, el indicado precepto se entendió aplicable a los Consejos provinciales. En la práctica de la Corporación alicantina se dieron muchos de estos supuestos. Sin ánimo de ser exhaustivos transcribiremos los siguientes: “Miguel Mascaró y Ripoll numero ocho pidió su padre se eximiese del servicio a dicho mozo por tener otro hijo soldado; mas como no hubiese acreditado que este se halla sirviendo en la actualidad. Ó bien que ha muerto en accion de guerra ó por heridas recibidas en ella, el Consejo dispuso ingrese el Miguel Mascaró en Caja concediendo á su padre cuarenta dias de termino para acreditar la ecsistencia de su otro hijo en el servicio ó su defuncion por los motivos espresados.”, ADPA, Legajo GE-17357/4, acto público del día 7 de abril de 1848, p. 4. “Fran<sup>co</sup> Vidal y Mora N<sup>o</sup> 12 reclamante, alegó padecer miopia y una hernia inguinal; y reconocido por los facultativos, resultando que no ecsiste la hernia que dice padecer, y que no ha presentado el Esped<sup>te</sup> justificativo sobre la escencion de miopia, le concedió el Consejo el termino de seis dias para la instruccion de este, ingresando entretanto en Caja.”, ADPA, Legajo GE-17358/1, acto público del día 1 de agosto de 1851, p. 1. El subrayado es nuestro.

<sup>1092</sup> Artículo 122 del proyecto de ley de 28 de junio de 1851: “Cuando se suscite duda ó se reclame acerca de la aptitud física de un quinto porque padezca enfermedad ó tenga defecto físico, que no sea el de falta de talla, el Consejo provincial, asociado igualmente con los dos jefes militares, dispondrá su reconocimiento por facultativos, y decidirá acerca de su aptitud con presencia del dictámen de los mismos, arreglándose en cuanto á estos dos extremos á lo que se determine en el reglamento y á lo que se prescribe en el art. 120 respecto á la manera de resolver.= Los facultativos nombrados para este reconocimiento serán distintos cada dia, cuanto mas lo permitan las circunstancias de las poblaciones, y nombrados con la única anticipacion que fuere indispensable”. Descendiendo de nuevo a la práctica encontramos que el Consejo provincial de Alicante se servía de este recurso en multitud de ocasiones. Así, encontramos el siguiente ejemplo: “José Valero Sampere n<sup>o</sup> 6 alegó tener cortada la lengua, los facultativos, á cuyo reconocimiento pasó le conceptuaron pendiente de la formacion de espediente y en su consecuencia el Consejo le concedió el termino de ocho dias para que lo hiciera.”, ADPA, Legajo GE-17359/2, acto público del día 16 de mayo de 1854, p. 1. Esta misma previsión venía recogida en el precepto 131 de la ley de enero de 1856. En concreto, establecía: “Cuando se suscite duda ó se reclame acerca de la aptitud física de un quinto porque padezca enfermedad ó tenga defecto físico que no sea el de falta de talla, se practicará un nuevo reconocimiento por dos facultativos que no hayan intervenido en el primero, y que serán nombrados, uno por la Diputacion provincial y otro por la autoridad militar superior de la provincia; y en el caso de discordia por un tercero, que nombrará dicha corporacion, la cual, en vista de los dictámenes de los dos facultativos, ó de los tres, si hubo discordia, decidirá acerca de la aptitud del quinto, arreglándose á lo que se determine sobre el particular en el reglamento de exenciones fisicas.= Los facultativos nombrados para este reconocimiento serán distintos cada dia, cuanto mas lo permitan las circunstancias de las poblaciones, y nombrados con la única anticipacion que fuese indispensable”. De la misma forma que sucedió con los preceptos señalados anteriormente, éste se mantuvo vigente aun finalizado el Bienio Progresista, aunque

cuando se reclamaba la talla, bien por el propio mozo o por los demás interesados, estaba facultado para nombrar un perito que examinase de nuevo al quinto<sup>1093</sup>.

La Corporación, oídas las partes, examinados los documentos y justificantes que se aportasen, y vistas las diligencias tramitadas en el Ayuntamiento, dictaba la correspondiente resolución. Esta decisión era ejecutoria, sin perjuicio de la facultad que tenían los interesados de presentar recurso ante el Ministerio de la Gobernación<sup>1094</sup>. La impugnación debía interponerse ante el gobernador en el plazo de ocho días desde la notificación del acuerdo<sup>1095</sup>. Acto seguido, la autoridad superior de la provincia elevaba al Ejecutivo el correspondiente expediente, incluyendo en él los informes municipales y los del Consejo provincial, así como las copias de sus acuerdos y las pruebas y documentos que se tuvieron a la vista para adoptarlos<sup>1096</sup>.

No todos los dictámenes eran recurribles. Era imposible acudir al Gobierno central cuando, se hubiese reclamado la falta de talla o impedimento físico, y talladores y facultativos estuviesen de acuerdo; o, en los casos en que, pese a haber disconformidad entre ellos, el fallo del órgano consultivo coincidía con dos de los tres peritos nombrados al efecto. De la misma forma, todas aquellas reclamaciones con defectos de tiempo y/o forma eran rechazadas<sup>1097</sup>. Tampoco se admitiría la apelación cuando se hubiese acordado el ingreso de un quinto en caja con el beneplácito de los facultativos, los talladores y los interesados, o se hubiese resuelto en este mismo sentido por la Institución en unión de los jefes militares. En estos casos, no cabía oposición respecto a su admisión, ni se podría dar otro mozo en su reemplazo, aunque se probase su inutilidad<sup>1098</sup>.

---

aplicándolo a la nueva situación. Así lo vemos en el siguiente fragmento recogido de un acta del Consejo provincial de finales de 1856: “Consecuente á lo acordado en sesiones anteriores, compareció Vicente Garcia Martinez nº 36 de aquel cupo, y habiendo alegado padecer del oído izquierdo, pasó á ser reconocido por los facultativos: de la certificación espedita por estos resultó tener un flujo purulento abundante, pero no constando su cronicidad, le declararon pendiente de presentación de espediente. El Consejo fundado en que la dolencia está probada por la aseveración de los médicos, y la cronicidad, otra de las circunstancias exigidas por la Ley, lo está también por la declaración unánime de los mozos, le declaró inútil para el servicio de la misma.”, ADPA, Legajo GE-17359/4, acto público del día 30 de diciembre de 1856, s/f.

<sup>1093</sup> Artículo 121 del proyecto de ley de 28 de junio de 1851. De nuevo, encontramos muchísima casuística en la práctica del Consejo provincial, dado que se trataba de una de las causas de reclamación más habituales. A modo de ejemplo, citaremos la siguiente resolución: “Jalon. Seguidamente fue tallado el mozo Bautista Vies Santacreu nº 1 del cupo de Jalon en el reemplazo de 1865, el cual resultó con talla y habiendo reclamado el padre acerca de la medición, el Consejo acordó dejarle pendiente de un nuevo turno de talladores para el día veinte.”, ADPA, Legajo GE-24612/2, Actas de 1868, sesión del 18 de marzo, p. 43.

<sup>1094</sup> Artículo 119 del proyecto de ley de 28 de junio de 1851. De igual forma, artículo 136 de la ley de 30 de enero de 1856.

<sup>1095</sup> Artículo 126 del proyecto de ley de 28 de junio de 1851.

<sup>1096</sup> Artículo 127 del proyecto de ley de 28 de junio de 1851 y artículo 137 de la ley de 30 de enero de 1856.

<sup>1097</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho Administrativo español*, Tomo I, 1865 op.cit., p. 620.

<sup>1098</sup> Artículo 124 del proyecto de ley de 28 de junio de 1851.

La intervención de estas autoridades en la materia de quintas es una muestra clara del gran despojo de competencias que sufrieron las Diputaciones y, en consecuencia, de la voluntad de ahogar la independencia de la periferia. Sería, además, como tendremos ocasión de ver, una materia que absorbió gran parte de la actividad de nuestra Corporación.

## B. PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

### 1. Consideraciones generales.

Como ya se ha indicado, el conocimiento y resolución de los asuntos contencioso-administrativos, en primera instancia, correspondía a los Consejos provinciales. La concepción que sobre estos Tribunales y su procedimiento existía en la opinión pública era diversa. Los periódicos ministeriales los entendían beneficiosos e imprescindibles tanto para el Estado como para la población, mientras que la prensa progresista los condenaba antes, incluso, de haber puesto en marcha su actividad.

En el primer sector localizamos a *El Castellano* y a *El Herald*. Para estos dos rotativos el establecimiento de estos entes colegiados había puesto fin a la anarquía y el caos en que vivía la Administración pública, y, en concreto, a las cuestiones interminables de competencia que hacían imposible su marcha. Ningún otro órgano, de acuerdo con estos periódicos, era tan propicio para hacerse cargo de estos procedimientos. Entendían que el sometimiento a la jurisdicción ordinaria de los litigios en los que interviniese el interés general supondría concederle facultades que no le correspondían. De igual forma, entendían estos editores, que no se podía atribuir esta competencia a las Diputaciones ni a los Ayuntamientos, ya que no eran capaces de desempeñarla de manera adecuada<sup>1099</sup>.

---

<sup>1099</sup> “Mucho tiempo hace que se ha clamado por el establecimiento de los consejos provinciales á fin de sacar de la anarquía y el caos la administracion pública. Los embrollos y cuestiones interminables de competencia que los asuntos contencioso-administrativos ofrecian á cada momento, hacian poco menos que imposible la marcha administrativa. Ni los particulares sabian á donde reclamar con mas seguridad sus derechos, ni los funcionarios públicos acertaban á deslindar sus atribuciones; resultando de esta suerte perjuicio para los intereses del individuo, perjuicio para el interés público y conflictos de jurisdiccion casi siempre funestos para administradores y administrados. Sin reglas de antemano señaladas en la clasificacion de las cuestiones contencioso-administrativas; el capitan general, el gefe político, el intendente, la audiencia, se creían á su vez competentes para obrar en la mayor parte de los casos. Era preciso poner remedio á este mal de consecuencias mas importantes que á primera vista aparece (...) Los tribunales de justicia no se deben mezclar en negocios puramente administrativos, á no apoderarse de atribuciones que no les corresponden; la ley destruye esta mala práctica encomendado á tribunales administrativos lo que aquellos no debian en buenos principios resolver. Ni las diputaciones provinciales, ni los ayuntamientos podian encargarse de este cuidado, atendida su indole particular; la ley ha previsto aquellos inconvenientes en la creacion de una oficina especial.”, *El Castellano, Periódico de política, administración y comercio*, Núm. 2701, miércoles, 9 de abril de 1845. “(...) los consejos provinciales tienen (...) atribuciones (...) por las cuales deberán actuar como tribunales en los asuntos administrativos; y bajo tal concepto están destinados á llenar uno de los mas grandes vacios que ofrecen las

En la postura contraria encontramos las cabeceras de *El Espectador* y *El Clamor público*. Consideraban poco útil la faceta judicial de los Consejos al entender que las quejas de los particulares se resolvían de forma más sencilla y breve por los delegados del Ejecutivo, pues, en definitiva, era a ellos a quien competía reformar las providencias de sus subalternos<sup>1100</sup>. Además, continuaban, la participación de las Corporaciones consultivas en este tipo de pleitos no tenía otro fin que conceder a la Administración ventaja con respecto a los particulares<sup>1101</sup>.

---

instituciones actuales. Aquellos asuntos contenciosos en que el interes general se encuentra enfrente del interes y los derechos de los particulares, y que por su indole especial reclaman una resolucion pronta, libre de las trabas y embarazos que hacen tan lânguida y pesada la tramitacion de los negocios ordinarios, corresponden, segun la nueva ley, à los consejos provinciales que actuaràn en tal caso como tribunales administrativos. A ellos atañe el concepto de entender y fallar (...) todos aquellos litigios en que los intereses del comun se rocen con los de los individuos, ó con los de alguna corporacion particular. Son tan palpables las ventajas que debe ofrecer esta nueva jurisdiccion respecto de los asuntos de competencia, que juzgamos inútil insistir mas en demostrarla. Baste decir que con ella se llena un gran vacío y se atiende cumplidamente á una de las necesidades mas generalmente sentidas por los pueblos.”, *El Herald*, Núm. 874, sábado, 12 de abril de 1845.

<sup>1100</sup> “Son tambien los consejos provinciales tribunales de administracion; y si como consejos son inútiles, como tribunales tambien. (...) Lo *contencioso* de que han de conocer los tribunales administrativos está reducido à las cuestiones en que lucha de una parte el interes general y de otra el particular. Esta esplicacion técnica no da bastante luz para conocer los casos en que los tribunales administrativos han de intervenir; (...) aquella esplicacion vuelta à un lenguaje mas claro, mas inteligible, y tambien mas verdadero, lo contencioso en la administracion civil son las quejas de los particulares contra una autoridad.= Hé aquí á lo que queda reducido todo aquel aparato de intereses particulares é intereses de la generalidad con que se alucina al hombre desprevenido que carece de conocimientos en administracion. En lo contencioso-administrativo, hablando con lisura y con verdad, no hay mas que intereses generales que el interés que tiene una autoridad en sostener sus providencias: de aquí nace lo contencioso en la administracion. Un ayuntamiento hace un repartimiento entre los vecinos de su poblacion: hay alguno que se cree agraviado, y reclama: el ayuntamiento no le oye, y el agraviado se queja á la autoridad superior: esto es lo que se llama litigio en administracion civil. Ahora bien, para conseguir ó rectificar, ó reformar la providencia del ayuntamiento, ó para desoir y desechar la reclamacion del interesado ¿se necesita un tribunal compuesto de cuatro individuos con el gefe político, que marchando pausadamente por los trámites de la ley, pronuncie por último una sentencia, que si no es bien comprendida por los interesados dará lugar á trámites nuevos cuyo resultado será muchas veces inútil por su inoportunidad? Veamos por el contrario qué sencillo y qué breve es decidir estas contiendas por la autoridad gubernativa, que es á quien exclusivamente compete reformar las providencias de las autoridades subalternas. Un ayuntamiento hace el repartimiento de las contribuciones; un vecino se cree perjudicado, reclama, y el ayuntamiento desatiende la reclamacion. El vecino recurre á la diputación provincial; la diputacion examina el amillaramiento, se hacen comparaciones entre la riqueza del reclamante y otros vecinos en que puedan ilustrar los informes de las personas desinteresadas, y la diputacion provincial en cuatro dias dá terminado el negocio, y decide de qué parte está la razon. Pues lo mismo que la diputacion provincial hace el gefe político, cuando es de sus atribuciones el negocio (...)”, *El Espectador*, Núm. 1178, jueves, 17 de abril de 1845.

<sup>1101</sup> “Muchas veces (...) hemos tenido ocasion de manifestar las ideas que profesamos respecto á las jurisdicciones privilegiadas. Sobre todas ellas, ha sido blanco de nuestros continuos ataques la contencioso-administrativa, importada de Francia como otras muchas instituciones que no han podido todavia aclimatarse entre nosotros. El fuero privilegiado de Hacienda mereció tambien las censuras de *El Clamor*, porque repugna á la razon que dependan de una de las partes interesadas los jueces que han de decidir la contienda. A medida que es mas elevada la posicion del litigante, y mayor su influencia, exigimos nosotros que sean mas seguras y firme la independendencia de los jueces. Las dos jurisdicciones mencionadas y todas las de su clase son para nosotros un contrasentido, una violacion de los buenos principios, bien pretendan cohonestarse por la índole peculiar de los negocios que en nada varian esencialmente de los comunes, bien se manifieste sin rebozo el verdadero motivo que se reduce á conceder á la administracion cierta superioridad y ventaja en sus pleitos con los particulares. Para la secta doctrinaria la justicia es un acto administrativo que somete al poder ministerial principalmente en los casos donde se ventila la rectitud de su proceder. El prurito de dar fuerza incontrastable al principio de autoridad ha hecho incurrir en esta y otras aberraciones semejanτες. Cuando se necesitaban mas garantías, cuando eran de exigir mayores seguridades, se sacrificaron las comunes por una falsa preocupacion.”, *El Clamor Público, periódico del partido liberal*, Núm. 2511, sábado, 25 de septiembre de 1852.

También el diario *La Esperanza* se mostraba receloso de estos entes colegiados pues, según entendía, al estar integrados por vocales que no necesariamente debían ser letrados era muy probable que pudiese errar en sus fallos<sup>1102</sup>. La dificultad e importancia de los negocios que quedaban bajo su jurisdicción, así como el proceso a seguir, exigían que quienes debían pronunciar sentencia tuviesen los conocimientos necesarios para decidir sobre el pleito. Además, continuaba este diario, si los negocios contenciosos no abundaban en las provincias, no tenía sentido que dichos asuntos se extrajesen de los juzgados ordinarios, más aun cuando existían procesos sumarios y sumarísimos que podían facilitar la tramitación rápida de dichos expedientes<sup>1103</sup>.

Pese a las diferencias expuestas, la opinión pública fue unánime al criticar la lentitud con la que se redactó el reglamento relativo al procedimiento contencioso-administrativo. Al respecto decía *El Espectador* lo siguiente:

“(...) ¿Quién desempeña en el día las atribuciones que en lo contencioso de la administracion desempeñaban las diputaciones? ¿Ellas mismas? No: porque hoy están atendidas a una nueva ley ¿Los gefes políticos? Esto sobre ser un desorden seria una manifiesta ilegalidad: ¿quien las desempeña pues? ¿Se habrá cometido la imprudencia

---

<sup>1102</sup> Esta circunstancia la ponía también de manifiesto Julián Peláez del Pozo, si bien admitía este autor el hecho de que era posible que la misma se debiera al hecho de que no hubiese juristas especializados en lo contencioso-administrativo, al tratarse de una materia poco desarrollada y estudiada. Al respecto afirmaba: “(...) en ninguna parte de la ley, ni en ninguna disposicion ulterior hallamos que se exija á estos funcionarios los requisitos de ciencia y saber que hemos visto son indispensables para el buen desempeño de sus obligaciones. Verdad es que está prevenido que dos al menos de los que hayan de componer el Consejo sean letrados, requisito que no nos parece suficiente, toda vez que éstos con los consejeros restantes tienen voto en las decisiones. Bien conocemos que por este medio y con la reunion de hombres de práctica gubernativa y de jurisperitos se ha querido obviar la dificultad que habia en España de hallar jurisconsultos que abrazasen la completa instruccion que para dichos cargos se requiere, toda vez que el estudio del derecho administrativo y de la administracion se hallaba tan descuidado; (...), PELÁEZ DEL POZO, JULIAN, *Tratado teórico-práctico...*, op. cit., p. 114.

<sup>1103</sup> “Si consideramos á las corporaciones de que vamos hablando bajo el concepto de tribunales, ocurrenos desde luego la mas grave razon para desconfiar que sus fallos sean acertados, y es la de que en ellas figuran ó al menos tienen derecho á figurar segun la ley, individuos que no sean letrados. Se nos contestará que podrán en todo caso ser auxiliados con las luces de los dos abogados que debe haber siempre en cada consejo, pero para nosotros es un absurdo investir del carácter de magistrado á una persona que haya de mendigar precisamente las luces de otra en el acto de prestar su voto para la sentencia. Además, la calidad misma de los negocios sometidos al juicio de estos consejos, negocios en parte de interés público y en la otra de interés particular, nos parecen, por su importancia y complicacion, los menos apropiados para ensayar la habilidad de las personas legas en el fallo de los litigios. Y aun si se quiere, se aumenta la fuerza de nuestras reflexiones considerando que por lo regular los juicios en los negocios de administracion quedarán reducidos á trámites breves, porque tal parece ser el espíritu de la ley: á lo cual será consiguiente que los destinados á pronunciar sentencia en ellos se hallen al fin del pleito con menor instruccion y copia de datos para decidir de los que facilitan los trámites mas detenidos de los juicios comunes.= Si esto es asi, si por otra parte no abunda mucho esta clase de negocios contenciosos, á lo menos en muchas provincias, ¿á qué extraerlos de los juzgados ordinarios? ¿Pueden presumirse en los nuevos consejeros conocimientos especiales de que no debemos suponer adornados á los jueces de primera instancia, ministro de las audiencias y demas funcionarios que forman la escala respectiva? Hemos observado que es todo al revés. Si se apetece la breve terminacion de estos litigios, ¿hay mas que sujetar su tramitacion á reglas escepcionales que tiendan á producir este efecto? ¿Acaso no conoce nuestra jurisprudencia otras especies de juicios sumarios y sumarísimos? (...)”, *La Esperanza*, Periódico monárquico, Núm. 166, martes 22 de abril de 1845.

de encomendarlas á los nuevos consejos cuando estos todavía no han recibido la base de su organizacion? esto es espantoso (...)”<sup>1104</sup>

Estas palabras, unidas a un editorial de *El Herald*, donde se lamentaba de que la mayor parte de estos expedientes estaban paralizados por la falta de una normativa que fijase el modo en que debían tramitarse<sup>1105</sup>, nos llevan a considerar que, durante el año de su instauración, 1845, los Consejos provinciales no pudieron conocer como Tribunal ningún litigio. Esta afirmación queda constatada, igualmente, al comprobar que en estos primeros meses la Corporación alicantina no resolvió ningún procedimiento de esta clase.

Llegados a este punto nos interesa averiguar cómo se despachaba este tipo de asuntos. Para ello no debemos olvidar que la jurisdicción contenciosa se inspiraría en la legislación procesal civil para la configuración de su proceso. En concreto, señalaba Colmeiro que, entre otros aspectos, las pruebas documental y testifical, la defensa en estrados, y la publicidad de los juicios, eran solemnidades propias del derecho común introducidas en el contencioso-administrativo para garantizar el acierto en la resolución, facilitando, además, la audiencia de los agraviados y el esclarecimiento de la verdad<sup>1106</sup>.

---

<sup>1104</sup> *El Espectador, periódico político, literario, industrial y satírico*, Núm. 1317, martes, 16 de septiembre de 1845.

<sup>1105</sup> “En lo que no podemos convenir con nuestro colega es en que no sea urgente el reglamento para los consejos provinciales, puesto que los negocios contencioso-administrativos, son los menos frecuentes y los que menos han de dar que hacer á los consejeros de provincia. Este es un error muy grave (...) Nosotros podemos asegurar á nuestro colega que la mayor parte de aquellos funcionarios están ociosos en la actualidad por falta de reglamento en cuestion, y que si no han de trabajar mas y ser mas útiles cuando este vea la luz pública, podríamos pasar muy bien sin ellos(...)”, *El Herald, Periódico político, religioso, literario e industrial*, Núm. 1004, miércoles, 24 de septiembre de 1845. Unos días mas tarde también manifestaba, en el mismo sentido, lo siguiente: “Por fin ha visto la luz pública el famoso y cacareado reglamento sobre el modo de proceder los consejos provinciales en los negocios contenciosos de administracion. Ya era tiempo de que así sucediera; ya era tiempo de que el señor ministro de la Gobernacion diera ese reglamento, si habian de cumplimentarse sus órdenes y ser una verdad los consejos provinciales. Estaba mandado que para el día 1º de agosto se instalasen estas corporaciones, y han pasado dos meses sin que hayan podido funcionar en los negocios contencioso-administrativos por falta de reglamento. Durante este tiempo habrán ocurrido necesariamente en toda España algunos casos de gravedad y urgencia que no se habrán podido resolver, y que habrán irrogado perjuicios considerables. (...)”, *El Herald, Periódico político, religioso, literario e industrial*, Núm. 1014, domingo, 5 de octubre de 1845. El subrayado es nuestro.

<sup>1106</sup> “(...) cuando la administracion procede por vía de juicio, toma de la jurisdiccion ordinaria la forma; pero en la esencia sus actos son verdaderamente administrativos. Los tribunales colegiados, las pruebas documentales y de testigos, la defensa en estrados, la publicidad de los juicios y otras son solemnidades propias del derecho comun, son medios de asegurar el acierto en la resolucion final de las controversias que se muevan entre el estado y los particulares, facilitando la audiencia de los agraviados y esclareciendo la verdad con maduro consejo, y puras cautelas contra la arbitrariedad de los ministros. Jurisdiccion perfecta es la ordinaria encomendada á jueces y magistrados que aplican la ley sin intervencion del Gobierno; mas la jurisdiccion administrativa confiada á las autoridades y corporaciones dependientes del poder ejecutivo, es una jurisdiccion imperfecta, externa y sin fuerzas para dictar ningun fallo verdadero. Bien sabemos que sus resoluciones son definitivas y causan ejecutoria; pero asi y todo, los tribunales de este órden no pronuncian sentencias, sino que dictan ó preparan decisiones administrativas.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, 1858, op.cit., pp. 295-296.

Sin embargo, recordaba Posada Herrera, no se podía perder de vista que los trámites de estos Tribunales no podían ser iguales a los de la vía ordinaria. Una de las características que distinguían a esta clase de litigio era, en concreto, su tramitación perentoria, que afectaba a todas y cada una de sus fases. No se podía permitir que tuviese términos tan amplios como el civil<sup>1107</sup>. El juicio, sentaba Gallostra y Frau, tenía que ser rápido, y económico. Por eso, decía, se había intentado simplificar la discusión escrita, se había dado el carácter de fatales a todos los plazos procesales y se había suprimido la intervención de los letrados y procuradores<sup>1108</sup>. Debía predominar, por tanto, en esta jurisdicción el carácter administrativo sobre el judicial. De hecho, para Oliván, ni siquiera les correspondía, ni podía atribuírseles, la denominación de “Tribunales”, o “Juzgados”<sup>1109</sup>.

Hechas estas consideraciones previas, en las siguientes líneas procederemos a examinar con profundidad el proceso contencioso-administrativo, analizando la legislación y descendiendo, simultáneamente, a la práctica. De este modo, trataremos de dar respuesta a las siguientes incógnitas: ¿es cierto que existía una gran diferencia entre este tipo de pleito y el civil?, en caso afirmativo ¿cuáles eran estas?, y, finalmente, ¿se consiguió agilizar con esta medida la resolución de estas causas?

## 2. La composición del Tribunal.

Para la válida constitución del Consejo provincial como Tribunal era necesaria la asistencia de, al menos, tres vocales, de los cuales uno debía de ser letrado<sup>1110</sup>. En la desafortunada reforma de 1847 se modificó este punto, exigiendo la presencia, no un de número fijo, sino de la mayoría de los miembros de la Corporación<sup>1111</sup>. La propuesta de 1858, recuperaría la

<sup>1107</sup> DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración*, op. cit., p. 285.

<sup>1108</sup> GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Lo Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 12-13.

<sup>1109</sup>“En estos juzgados tiene que predominar el carácter administrativo sobre el judicial: sus atribuciones los colocan en la esfera y espíritu de la administración, sin que tengan otra conexión con el orden judicial, que la más ó menos perfecta imitación de algunas de sus formas y solemnidades. Así es que en todo rigor no les cuadra el nombre de tribunales ni aun el de juzgados: sus trámites son expeditivos, y sus fallos no deben llevar el nombre de sentencias sino meramente el de *decisiones*.”, OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública ...*, op. cit., p. 73.

<sup>1110</sup> Artículo 1 del reglamento de 1 de octubre de 1845 sobre el modo de proceder los Consejos provinciales como tribunales administrativos, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845. La presencia del abogado, decía Manuel Colmeiro, se requería como garantía del acierto en las cuestiones de derecho, haciendo las veces de asesor, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, 1850, op.cit., p. 257. De la misma forma, en la edición de 1858, Tomo II, p. 341.

<sup>1111</sup> Artículo 18 del decreto de 29 de septiembre de 1847: “Para que se pueda tomar acuerdo en lo contencioso deberá estar presente la mayoría de los vocales, contando el Gobernador civil cuando asista, y haber por lo menos un letrado.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4764, jueves, 30 de septiembre de 1847. En el mismo sentido se recogía en artículo 20 del proyecto de 1851: “Para que se pueda tomar acuerdo en lo no contencioso, deberá estar presente la mayoría de los vocales, contando el gobernador de la provincia cuando asista, y haber por lo

necesaria concurrencia de tres de sus componentes<sup>1112</sup>, y así se mantendría en la ley sobre el gobierno y administración de las provincias de 1863<sup>1113</sup>. En los casos de ausencia de algún consejero titular se contemplaba su sustitución por un suplente, designado por el gobernador civil<sup>1114</sup>. Asimismo, se disponía que a la suprema autoridad gubernativa le correspondía la presidencia. Si bien, cuando ausentase, sería suplida por el vicepresidente y, en su defecto, por uno de los vocales designado por el mismo jefe político<sup>1115</sup>. Este último punto fue modificado en septiembre de 1863. La nueva normativa establecía que, en caso de inasistencia del gobernador, ejercería la presidencia el vocal designado por el Gobierno al efecto y, a falta de éste, desempeñaría sus funciones el más antiguo, y si estos fuesen de la misma fecha de nombramiento, el de mayor edad<sup>1116</sup>.

Mostraba Oliván su disconformidad ante el hecho de que el delegado del Poder central pudiera, no solo estar presente, sino presidir el Tribunal cuando actuaba en asuntos contenciosos. En su opinión, los jueces debían ser personas distintas de aquellas que habían dictado la resolución impugnada. No obstante, el jurista aragonés, a renglón seguido afirmaba que quizás la solución propuesta no sería negativa durante un tiempo si ayudaba a que las autoridades gubernativas recuperaran su prestigio<sup>1117</sup>. Posada Herrera, en cambio, defendía

---

menos un letrado. En caso de empate, el voto del presidente será decisivo.”, DSCS, apéndice 2º al Núm. 26, jueves, 6 de noviembre de 1851.

<sup>1112</sup> Artículo 23 del proyecto de ley presentado a las Cortes en febrero de 1858: “Para que se pueda tomar acuerdo en lo no contencioso, deberá estar presente la mayoría de los vocales de número, contado el gobernador de la provincia cuando asista, y haber por lo ménos un letrado. En caso de empate, el voto del presidente será decisivo.= Para la decision final de los negocios contenciosos se requiere precisamente la asistencia de tres consejeros, uno de ellos letrado; y lo mismo para finiquitar las cuentas de fondos municipales, siendo indispensable en este último caso la presencia del gobernador.”, DSCD, apéndice 2º al Núm. 20, miércoles, 10 de febrero de 1858.

<sup>1113</sup> Artículo 95 de la ley sobre el gobierno y administración de las provincias de 1863: “Los fallos de los consejos provinciales serán siempre motivados. Para la decisión final de los negocios contenciosos se requiere precisamente la asistencia de tres consejeros, uno de ellos letrado.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo 27 de septiembre de 1863. Ésta, en concreto, fue la fórmula que se adoptó por el proyecto que se presentó a las Cortes el 30 de octubre de 1860, que no sufrió variación en los casi tres años de discusión.

<sup>1114</sup> Artículo 4 del reglamento de 1 de octubre sobre el modo de proceder los Consejos provinciales: “Cuando falte algún consejero propietario, designará el Gefe político, entre los supernumerarios, el que haya de sustituirle”. Nada dice en este punto, la normativa de 1863, por lo que entendemos que no se alteraba.

<sup>1115</sup> Artículo 17 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “El Gefe político será el Presidente nato del Consejo cuando este actúe en lo contencioso.= El Vicepresidente nombrado por el Gobierno presidirá siempre que el Gefe político no asista.= A falta del Vicepresidente titular el gefe político nombrará un Vicepresidente interino de entre los vocales del Consejo.= Cuando el Gefe político asista, el primer asiento á la derecha de este será el Vicepresidente”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1116</sup> Punto 4 de la orden de 25 de septiembre de 1863: “Que cuando el Gobernador de la provincia no asista al Consejo, deberá presidirlo el Consejero nombrado por el Gobierno, segun lo dispuesto en el artículo 66 de la ley: que á falta de Presidente, desempeñará sus funciones el más antiguo por el órden de nombramiento; y si estos fuesen de la misma fecha, el de más edad, considerándose en esto reformado el art. 17 del reglamento.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

<sup>1117</sup> “(...) El gobernador presidirá el consejo de provincia en negocios consultivos. En los contenciosos no debiera asistir, en obsequio al principio de que los que fallen sean distintos de los que obran, y cuyos actos dan motivo á las reclamaciones y demandas. Sin embargo, las circunstancias en que se halla la sociedad española,

firmemente que los delegados del Gobierno presidiesen el Consejo en su faceta contencioso-administrativa. Entendía que esta autoridad representaba el interés público y su intervención en el litigio permitiría conocer información que ayudaría a la resolución del asunto<sup>1118</sup>. De este mismo parecer era Colmeiro. En su opinión, esta participación respondía al principio de que la justicia administrativa no era, al contrario que la ordinaria, independiente, y, por tanto, no debía existir un aislamiento absoluto entre acción y juicio<sup>1119</sup>.

Auxiliaban al Tribunal dos ujieres a quienes, como ya se ha dicho, correspondía hacer los emplazamientos, citaciones, notificaciones, embargos y demás diligencias que se practicasen fuera de la audiencia y de la Secretaría. Asimismo eran responsable de hacer guardar el orden y ejecutar las indicaciones del presidente o vice-presidente relativas al despacho y servicio del Consejo<sup>1120</sup>.

### 3. La incoación del proceso.

Las distinciones entre el procedimiento civil y el contencioso-administrativo se observan, ya, desde su inicio. Como es sabido, en el primero, independientemente de quien lo entablase, se exigía para su puesta en marcha un escrito de demanda. En el segundo, sin embargo, el tipo de documento que iniciaba el juicio variaba en función de su autor. Si era un particular o

---

en que las autoridades han visto eclipsar su prestigio, ya por efecto de una legislación insuficiente, ya por otras causas, quizás exigirían que durante algunos años se confiriese á los gobernadores la presidencia del juzgado administrativo de su provincia, para procurar autorizarlos y darles influencia, al mismo tiempo que se imbuyese mas el juzgado en el espíritu de la administración. (...)”, OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública ...*, op. cit., p. 92.

<sup>1118</sup> “(...) los gefes políticos deben formar parte de los tribunales administrativos, y no solo deben formar parte de ellos, sino que conviene que los presidan y dirijan sus deliberaciones con su saber, sus luces y su talento. El gefe político en su persona representa los intereses generales de la nación; sería un contrasentido admitir á un debate el interés general, sin llamar al mismo tiempo el interés mas alto y mas sagrado, que es el de la sociedad. No pueden tener los tribunales administrativos todos los datos necesarios para resolver con acierto en la mayor parte de los asuntos, sino oyen y escuchan en ellos la voz del gefe político, que ya por sus circunstancias, ya por ser el primer representante de la administración, debe conocer mejor la índole de todos los obstáculos que se pongan á su marcha.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., p. 281.

<sup>1119</sup> “El gobernador de la provincia es presidente nato del Consejo provincial, no solo considerando como cuerpo consultivo de la administración, sino tambien cuando actúa en lo contencioso. En ausencia de dicha autoridad ejerce sus atribuciones el vice-presidente nombrado por el gobierno. Esta intervención se funda en el principio que la justicia administrativa no es independiente á semejanza de la ordinaria, y por tanto no puede ni debe haber un aislamiento absoluto entre la acción y el juicio.= El gobernador recibe además y despacha la correspondencia del Consejo, firmando las contestaciones que no se autoricen por secretaria y autoriza los despachos de este tribunal, porque sus facultades son puramente pasivas. Tambien decreta las providencias interinas que por urgentes deban dictarse sin demora, poniéndolo á la mayor brevedad en conocimiento del Consejo, en cuyo caso procede con el carácter de juez, y no de administrador.= Al presidente del Consejo provincial pertenece el gobierno interior, mantener el órden en las sesiones y publicar las sentencias definitivas.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, 1850, op.cit., p. 256. En el mismo sentido, en la edición de 1858, Tomo II, p. 341.

<sup>1120</sup> Artículo 9 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

persona jurídica, estaba obligado a interponer demanda en tiempo y forma<sup>1121</sup>, mientras que si el litigio lo planteaba la propia Administración o alguna de sus Instituciones, debía hacerlo mediante de un simple escrito o memoria validada por la autoridad correspondiente<sup>1122</sup>. Esto es, a los representantes del Ejecutivo les bastaba con explicar sus actos, concediéndoseles, por tanto, un medio más fácil de defensa para proteger sus intereses<sup>1123</sup>.

De esta forma, en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo desaparecía un fundamento esencial del procedimiento civil, a saber, el principio de igualdad procesal. Este hecho, que justifica Colmeiro en razones de conveniencia general, para mantener ilesos los derechos del Estado y proteger sus intereses<sup>1124</sup>, no implicó, en la práctica, que la mayoría de los pleitos fuesen iniciados por parte del Estado. Al estudiar la documentación generada por el Consejo alicantino observamos que todos los casos localizaos fueron entablados por un particular.

Una vez comenzado el proceso debemos descender al estudio de sus plazos, la forma de la demanda e, incluso, la legitimación y representación procesal.

a. El acto administrativo.

Para poder iniciar un pleito contencioso-administrativo era imprescindible la existencia de un acto administrativo previo que, entendiéndose como lesivo, se pudiese impugnar ante un Tribunal<sup>1125</sup>. La normativa era tajante al respecto:

---

<sup>1121</sup> Artículo 22 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “En los negocios que se entablen á instancia de particulares ó corporaciones se incoará el procedimiento con la demanda documentada del particular ó corporación”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1122</sup> Artículo 21 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “En los negocios que se entablen á instancia de la administracion, se incoará el procedimiento con un escrito ó memoria documentada que el Gefe político mandará pasar al Consejo”. Ésta memoria debía estar autorizada por la autoridad civil superior de la provincia o, con su visto bueno, por el encargado de la dependencia administrativa a quien correspondiese la cuestión. Así lo disponía, en concreto, el artículo 37 del indicado reglamento de 1 de octubre de 1845: “En los negocios en que sea parte la Administracion, las memorias presentadas á su nombre irán autorizadas por el Gefe político, ó por el encargado de la dependencia administrativa á que corresponda la cuestión, con el visto bueno del mismo Gefe político”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1123</sup> GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., p. 608.

<sup>1124</sup> “Fúndase este privilegio en graves razones de conveniencia general. Quiso la ley que como el estado se halla expuesto á sostener diarias contiendas ya con los particulares, ya con las corporaciones, á fin de conservar ilesos sus derechos y proteger sus intereses, tuviese tambien medios mas fáciles y expeditos de defensa.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, 1850, op.cit., p. 260. De la misma forma, en la edición de 1858, Tomo II, op.cit., pp. 344-345.

<sup>1125</sup> CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL, “Los consejos provinciales: atribuciones contenciosas, procedimiento y sistema de recursos” en CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL (Dir. y Coord.) *El nacimiento de la Justicia Administrativa provincial. De los Consejos de prefectura a los Consejos provinciales*, Dykinson S.L., 2014, p. 408.

“No siendo justo ni conveniente que la causa pública sea de peor condición que los particulares, á los cuales concede la ley medios de transigir sus diferencias por motivos de equidad antes de verse envueltos en las dificultades que ofrece un litigio, y considerando que la instrucción de expedientes gubernativos puede suplir en los negocios en que es parte el Estado, las ventajas que en los privados producen los juicios de conciliación, se ha servido S.M. resolver, de acuerdo con lo propuesto por V.S. y por el asesor de la Superintendencia, que no se admita por ningún tribunal demanda alguna en que se controviertan intereses del Estado sin que previamente se haga constar, por medio de certificación autorizada en debida forma, que se ha obtenido resolución en asunto sobre que verse la vía gubernativa”<sup>1126</sup>.

Según la doctrina de la época el objeto de esta exigencia era impedir cualquier obstáculo a la ejecución de las leyes<sup>1127</sup>. No obstante, en el seno de la Ciencia jurídica existe un apasionado debate sobre la significación de este requisito procesal. De acuerdo con Parada Vázquez el mismo no implicaba que el contencioso-administrativo se configurara como un proceso de apelación, ya que las autoridades gubernativas no gozaban del privilegio de decisión ejecutoria<sup>1128</sup>. Además, continúa este jurista, no debe olvidarse que el acto administrativo puede ser la causa del proceso pero, nunca, su objeto<sup>1129</sup>. Para ilustrar sus

---

<sup>1126</sup> Orden de 9 de junio de 1847. El subrayado es nuestro.

<sup>1127</sup> Mantenía esta teoría, por ejemplo, Alejandro Oliván: “En lo contencioso-administrativo, el litigio supone la existencia anterior de un acto de administración, y nace de la reclamación á que este acto ha dado lugar. Lo que en su origen no era más que una operación de administración activa, se transforma en contencioso con ocasión del perjuicio que experimenta ó pretende experimentar el que reclama. Este litigio es la lucha real ó aparente del interés privado contra el interés común. (...)”, OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública ...*, op. cit., p. 117. En términos parecidos se expresaba Colmeiro: “La primera regla del procedimiento administrativo es que en ningún caso hay lugar á la vía contenciosa sin haber apurado antes todos los recursos de la gubernativa, para que no se susciten obstáculos inútiles á la ejecución de las leyes. (...) La segunda regla del procedimiento es que no debe preceder juicio de conciliación para intentar la vía contenciosa, ya porque la vía gubernativa suple los medios legítimos de avenencia, y ya porque si los particulares, por bien de paz, pueden renunciar en todo ó en parte á su derecho, no así la administración que no defiende intereses propios, sino procura los intereses del estado.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho Administrativo español*, Tomo II, 1858, op.cit., pp. 340-341.

<sup>1128</sup> “(...) el sistema procesal administrativo que se instaura en nuestra patria por la legislación de 1845, copiada más o menos, aunque algo más que algo menos, del sistema francés. Se trata de un proceso contencioso al servicio directo de la resolución de cuestiones conflictivas y no de la apelación o revisión de actos administrativos ejecutorios. Los órganos de la Administración activa carecían del privilegio de decisión ejecutoria sobre situaciones conflictivas, supuesto éste en que únicamente tal privilegio tiene jurídicamente interés y relevancia. El proceso contencioso originario responde al modelo del proceso civil declarativo de primera instancia. Por ello no hay plazos de interposición del recurso, ni se impugna un acto previo, ni hay recursos o agotamientos de la vía gubernativa, ni la Administración se instala siempre en la comfortable posición procesal de la demandada. Cabe, por último, un proceso contencioso entre simples particulares.”, PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, “Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso”..., op.cit., pp. 65-66.

<sup>1129</sup> “Por de pronto ha de notarse que no hay en ellos la menor alusión al acto administrativo, que no cuenta sustancialmente en el proceso. El acto administrativo puede dar ocasión al proceso, pero no es el objeto del proceso (...) De ahí se deriva la importante consecuencia de que el proceso contencioso, como ocurre en los procesos civiles de primera instancia, no está sujeto a plazo de interposición que haya de descontarse a partir de la notificación de una decisión administrativa ejecutoria o ejecutoriada. Por la misma razón tampoco se plantea ningún problema en relación con la suspensión del acto administrativo, porque se respeta, como en el proceso civil, la situación posesoria previa. Asimismo se da una ausencia total de la técnica de la interposición. No existe tampoco vía administrativa previa, ni regulación, ni teorización doctrinal alguna sobre recursos administrativos, habiéndose establecido en la Real Orden de 1 de enero de 1847 que en los pleitos ante los Consejos provinciales

argumentos utiliza un asunto sobre indemnizaciones debidas por contratistas de obras públicas a particulares ribereños de las mismas. En este supuesto, en caso de entablarse un litigio contencioso-administrativo no se estaría impugnando ninguna decisión administrativa, al tratarse de un pleito entre dos particulares en el que no interviene la Administración<sup>1130</sup>. En conclusión, para Parada Vázquez, el procedimiento contencioso-administrativo estaría destinado, como el civil, a resolver conflictos entre partes en “posición de igualdad procesal”<sup>1131</sup>.

No comparte ninguno de los argumentos expuestos Alejandro Nieto. En su opinión, la jurisdicción que nos ocupa era revisora de los actos gubernativos. De acuerdo con este autor, las dos facetas de que goza el Poder Ejecutivo, ejecutiva y contenciosa, están perfectamente delimitadas material y temporalmente. De este modo, hasta que la primera no finalice no puede tener lugar la segunda y, ésta solo puede interferir si, previamente, ha existido una decisión administrativa<sup>1132</sup>.

---

no era ni siquiera necesario el juicio de conciliación.”, PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, “Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso”..., op.cit., p. 80.

<sup>1130</sup> .”, PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, “Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso”... op.cit., pp. 79-80. Esta afirmación viene contestada por Juan Ramón Fernández Torres, con quien nos mostramos totalmente conformes, en la nota al pie número 915 de su obra titulada *La formación de la Jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*. De acuerdo con éste, no se puede ignorar que la característica más importante del procedimiento contencioso administrativo entre dos particulares es que el mismo se circunscribe a supuestos tasados de las concesiones de servicios públicos y contratos de obras públicas y suministros, en virtud de los cuales se ejercen verdaderas funciones públicas por delegación de la Administración concedente o se ejecutan actos de gestión intercambiando prestaciones diversas. Esa actividad de los particulares no puede catalogarse de forma distinta que como administrativa, lo que supone que el Estado siempre será parte interesada en los litigios que de esta clase se planeen.”, FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa...*, op.cit., pp. 401-402.

<sup>1131</sup> “Si el proceso contencioso-administrativo no era un proceso revisor de actos administrativos resolutorios de controversias jurídicas, ¿cuál era su verdadera naturaleza y funcionalidad para la garantía del derecho material cuestionado? La respuesta es muy simple: el proceso contencioso ante los Consejos Provinciales o de Prefectura o el Consejo Real o de Estado es al Derecho administrativo lo que el proceso civil es al Derecho material civil; es decir, un proceso en el que se resuelven en primer grado cuestiones contencioso-administrativas entendidas como situaciones conflictivas entre partes en posición de igualdad procesal. Ello impide a cualquiera de ellas alterar la situación de hecho o posesoria existente en el momento en que surge el conflicto, desplazando sobre la otra la carga de accionar y forzándola a acudir al proceso en situación de demandante y desposeído”, PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, “Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso”..., op.cit., p. 75

<sup>1132</sup> “Hay, en efecto, una línea de separación entre la Administración activa y la Administración contenciosa; pero su significado es el siguiente: cada una de estas esferas tiene competencias propias en las que recíprocamente no pueden interferirse, y que se articulan en un orden cronológico o sucesivo, es decir, que la Administración contenciosa sólo entra en juego después de haber dictado un acto administrativo la Administración activa y, por su parte, la Administración activa, a partir de ese momento ya no puede actuar. Dicho con otras palabras: se trata de competencias exclusivas, y la determinación de sus círculos es importante no sólo porque establece una separación entre ellas, sino respecto de la jurisdicción ordinaria. Hay, pues, un acto administrativo previo a la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual es muy lógico, puesto que la violación de normas objetivas o de derechos subjetivos que realice la Administración ha de ser normalmente causada por una actuación administrativa inmediata y concreta (o sea, un acto administrativo), y no por la vaga impresión de que va a actuarse algún día en tal sentido. En definitiva, es la oposición del particular al acto lo que convierte una materia en contenciosa, y lo que no puede hacer la Administración activa es decidir sobre tal oposición, de

Llegados a este punto, debemos cuestionarnos si realmente, en este tipo de procesos existía o no igualdad entre las partes. Creemos, con Juan Ramón Fernández Torres<sup>1133</sup> y Miguel Ángel Chamocho Cantudo<sup>1134</sup>, que no. Como ya hemos puesto de manifiesto, desde la propia incoación del procedimiento se pueden contemplar diferentes exigencias en función de quién interpusiese la demanda. En concreto, los escritos presentados por los particulares estaban sometidos a un trámite previo de admisión que, como veremos, podía dar lugar a que se considerase su pretensión como competencia del jefe político, sin quedar otra opción al interesado que acudir a la autoridad central para reclamar. Sin embargo, no ocurría lo mismo con los de la Administración, a favor de los cuales existía una presunción *iuris et de iure* de su correcta formalización. No es este el único aspecto en el que quiebra el principio de equidad procesal. Hay que añadir que, pese a que en la normativa inicial no se estableció plazo alguno para interponer demanda contenciosa contra un acto administrativo, sí que lo hizo, como veremos, la legislación especial y, posteriormente, la ley de 1863, que fijaba términos distintos al Poder público y a los particulares. Esto, sin duda, permite refutar la tesis de Parada de que el proceso contencioso-administrativo se podía iniciar, al igual que el civil, en cualquier momento siempre que no hubiese prescrito el derecho que legitimaba la reclamación<sup>1135</sup>.

---

la misma manera que la Administración contenciosa no puede intervenir antes de haber sido dictado el acto administrativo. En una palabra: la jurisdicción contencioso-administrativa es, en principio, revisora de actos administrativos”, NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, “Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo Contencioso-administrativo”..., op.cit., p. 30.

<sup>1133</sup> “(...) Mientras que los escritos de demanda de la Administración Central del Estado quedan exentos de una eventual declaración de inadmisibilidad (existe una presunción *iuris et de iure* a su favor, por virtud de la cual se los considera bien formalizados, que, si bien no está reconocida expresamente en las leyes de 1845, se traduce desde el punto de vista técnico en la falta de previsión de toda cuestión previa de admisibilidad referida a las demandas interpuestas por aquella), las reclamaciones de los particulares demandantes se ven forzosamente sometidas a un obscuro trámite previo de examen de su procedencia o improcedencia que, en manos de las autoridades administrativas activas, se puede saldar de manera negativa en el supuesto de no concurrir todos los presupuestos formales requeridos por la legislación y la jurisprudencia. Esta dualidad de trato es claramente atentatoria contra la igualdad de las partes en el proceso.”, FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit., pp. 403-404.

<sup>1134</sup> “Un primer privilegio de la administración se encuentra desde el mismo momento de incoar el procedimiento contencioso. La demanda del administrado o administrados, por sí o por sus procuradores, presentada ante la Secretaría de la jefatura política, se encuentra sometida a numerosas formalidades, en comparación al contencioso incoado a instancia de la propia administración (...)”, CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL, “Los consejos provinciales: atribuciones contenciosas, procedimiento...” op. cit. p. 409.

<sup>1135</sup> “El proceso se inicia, como en los procesos civiles de primera instancia, con la demanda, cuya presentación no está sujeta a más plazo que el que pudiera derivarse del plazo de prescripción del derecho material discutido. En cualquier caso, la prescripción del derecho ejercitado no originaría una cuestión previa sobre admisibilidad de la acción procesal, sino que había de resolverse como cuestión de fondo por la sentencia.”, PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, “Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso”..., op.cit., p. 81.

De lo expuesto hasta el momento no es posible afirmar de manera inequívoca que la jurisdicción contencioso-administrativa sea una instancia revisora de los actos administrativos<sup>1136</sup>. La respuesta a esta cuestión dependerá del marco legal vigente en la fecha en que se dictó el acto impugnado. No debemos olvidar, como afirma Juan Ramón Fernández Torres, que tras la puesta en práctica del sistema previsto en la normativa de 1845, a través de legislación especial, se fueron imponiendo correcciones tendentes a reforzar la posición procesal de la Administración activa<sup>1137</sup>. Este argumento se confirma al estudiar la documentación generada por el Consejo provincial de Alicante. Es el caso, por ejemplo, del expediente instruido en 1861 contra un particular al que, por entender que estaba defraudando al fisco, le fue impuesta la multa de catorce mil reales<sup>1138</sup>. Contra esta resolución el interesado interpuso, amparándose en el artículo 45 del decreto de 20 de octubre de 1852, recurso de alzada ante el Consejo provincial de Alicante, si bien debía consignar, de forma previa, en

---

<sup>1136</sup> Tal y como afirma Juan Ramón Fernández Torres, el procedimiento contencioso-administrativo no nació con esta finalidad, sino que la misma se fue definiendo con los años. La prueba de ello es la posibilidad de que la Administración pueda ser parte demandante en un litigio, lo que lleva rápidamente a la conclusión de que las resoluciones de ésta carecen de medios expeditos y enérgicos para asegurar su cumplimiento cuando se resiste por su destinatario, FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la Jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit., pp. 415-416.

<sup>1137</sup> FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la Jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit., pp. 415-416.

<sup>1138</sup> “Sor D. Juan B. Lafora= 20 de Diciembre de 1861= Del espediente gubernativo instruido en esta Admon. contra V. por estar funcionando en esta Capital como comerciante capitalista sin estar inscripto en matricula aparece, 1º Que fue denunciado V. á esta Admon. en 18 de Nobre. ultimo por estar funcionando como comerciante capitalista sin haberse inscripto en matricula, ni pagado por consecuencia la contribución de subsidio de comercio del corriente año:(...) los hechos justificados demuestra[n] y prueba[n] 1º Que en los años de 1859 y 1860 estuvo V. matriculado como almacenista de frutos coloniales y ejerciendo como comerciante capitalista: 2º Que en 31 de Diciembre de 1860 se dio V. de baja como tal almacenista y no se matriculo por ningun concepto, habiendo estado también ejerciendo como comerciante capitalista, lo cual revela su deliberado propósito de defraudar, circunstancia agravante que es preciso tener en cuenta: 3º que durante los tres años las operaciones de comerciante capitalista las ha hecho por si y para si y no por cuenta de tercera persona: 4º que la cuota de comerciante capitalista en un año importa 3500 r., sin que la descuenta lo que ha pagado V. desde el 13 del actual que son 297 r. 40 cent, porque cuando solicito V. inscribirse ecstisia ya el espediente gubernativo y 5º que no puede V. alegar que las operaciones de banca que ha hecho que los poderes que ha dado que los libros de comercio que lleva, que su inscripción en los registros del Tribunal de comercio ha sido todo realizado con el carácter de Director de la Sucursal de la Caja de Descuentos, por que todo lo ha hecho por si y para si: y aun hay mas, que ni como tal Director de la espresada sucursal ha debido V. funcionar legalmente sin haber pagado la contribución de subsidio de comercio como comisionado de dha. caja, ó estar matriculado como comerciante al tenor de lo espresamente mandado en el primer párrafo de la tarifa nº 2º unida al Real Decreto de 20 de Octubre de 1852. = El Sor. Gobernador de la prov. por resolucion del dia de ayer, con presencia del espediente referido y de lo espresamente mandado en el articulo 45 del Real decreto de 20 de Octubre de 1852, ha impuesto á V. la multa de 14000 r. ó sea el cuádruplo de 3500 r. de una cuota de comerciante capitalista, condenándole además ha satisfacer los 9296r 46 cent que según liquidación ha dejado V. de satisfacer al Tesoro y participes en los años de 1859, 1860 y el actual sin perjuicio de que use V. si le conviene el derecho que le concede el mismo articulo 45 previa la consignación de los 14000 r. de multa en la caja de depósitos, quedando V. privado desde luego de su egercicio de comerciante y de Director de la sucursal de la Caja de descuentos si en el mismo dia ó al siguiente del recibo de esta comunicación no hace la consignación en la caja, de la multa de los 14000r.= Lo que participo á V. para su conocimiento, siendo adjunta copia de la liquidación formada por esta Admon para que le conste.”, ADPA, Legajo GE-13300/2, pp. 55-60.

depósito la cantidad a la que se le había condenado<sup>1139</sup>. Igualmente, traemos otro litigio iniciado por un particular cuyo suplico reza lo siguiente:

“Suplico al Consejo se sirva haber por presentada la copia de sustitución de poder y mandarla certificar en autos, y que se me entregue y á su tiempo revocar la providencia del Sor. Gobernador Civil de ocho de Octubre del pasado año mil ochocientos cincuenta y nueve, declarando irresponsable á D. Vicente Barceló de la prolongación de los turnos de que se le hace cargo; y que se le devuelvan por el Alcalde de Benidorm los dos mil seiscientos cuarenta y dos reales vellón á que ascendió el valor del ganado que se le vendió por orden del espresado Alcalde, y que consta en la certificación que tengo presentada; reservando á mi principal el derecho que pueda competirle para reclamar daños y perjuicios de quien haya lugar; pues es justicia que pido con costas”<sup>1140</sup>.

Es innegable, por lo tanto, que, en este caso, la incoación del procedimiento contencioso-administrativo buscaba la anulación o rescisión, y por tanto la revisión, de un acto administrativo previo que se entendía como injusto, siendo éste el objeto del litigio. De otra forma, no tendría sentido alguno que, como ocurría en el expediente al que nos hemos referido anteriormente, sobre imposición de una multa por defraudación a Hacienda, se obligase al interesado, para poder demandar, la consignación de una cantidad igual a la cuantía de la sanción. Tampoco lo tendría que el Tribunal pudiese revocar la decisión del gobernador civil de la provincia, declarando la devolución del depósito. La resolución de este asunto resulta bastante ilustrativa. En concreto, decía:

“Fallamos: que debemos revocar y revocamos el decreto apelado y en su virtud absolvemos á D. Juan Bautista Lafora del pago de las cuotas del subsidio industrial y de comercio y multa impuesta por el Sr Gobernador civil de esta provincia, sin hacer espresa condenacion de costas, mandando se le devuelvan los catorce mil reales que consignó en la caja de Depósitos á las resultas de este espediente con los intereses que hayan devengado y declarando que esta sentencia no será ejecutoriada si se interpusiese apelacion dentro del término fijado por la ley. Y por esta nuestra sentencia definitivamente juzgando asi lo pronunciamos mandamos y firmamos”<sup>1141</sup>.

---

<sup>1139</sup> “(...) 2º de Enero de 1862= Presentado á las once de este dia y dese cuenta al Consejo prov. p<sup>r</sup> el Secretario del mismo. (firma) = D<sup>n</sup>. Juan Bta Lafora, del comercio de esta plaza, al Consejo Provincial, con el debido respeto espone: Que la Administracion de Hacienda Pública de esta Provincia ha exigido al esponente la multa de catorce mil reales vellón, por supuesta defraudación de la contribución de comercio, requiriéndole además al pago de nueve mil doscientos noventa y seis reales vellón, cuarenta y seis centimos, en igual concepto. Dicha cantidad de catorce mil reales vellón queda ya depositada en la Caja de Depositos, según el talon números novecientos ochenta y cinco y ciento veinticuatro, su fecha veinticuatro corriente, que se acompaña a este escrito. El esponente cree que la Administracion de Hacienda Pública, procede en este caso con notable injusticia al exigirle aquellas cantidades, y por tanto usando del derecho que le concede el Real Decreto de 20 de Octubre de 1852, acude al Consejo Provincial, en suplica y en la esperanza fundada de que le absolverá de aquellos pagos con los favorables pronunciamientos que correspondan. (...)”, ADPA, Legajo GE-13300/2, p. 83.

<sup>1140</sup> ADPA, Legajo GE-16992/1, pp. 11-12.

<sup>1141</sup> Los autores de la resolución fueron Joaquín de Orduña, Pedro Miralles de Imperial, José María Puig y Primitivo Serriá. ADPA, Legajo GE-13300/2, p. 232. El subrayado es nuestro.

b. Plazos para la interposición de la demanda.

Ni la ley de 2 de abril de 1845, ni el reglamento de 1 de octubre del mismo año fijaban un plazo determinado para la presentación de la demanda. Este hecho, sin embargo, se vería prontamente alterado por numerosas disposiciones específicas<sup>1142</sup>; dado que, como afirma Santamaría Pastor, el esquema procesal previsto en la indicada legislación no se ajustaba a las exigencias de la realidad administrativa<sup>1143</sup>. Esta laguna legal fue cubierta en 1863 al establecerse un término máximo de treinta días para su interposición. El reloj comenzaba a contar, para los particulares, desde el día siguiente a la notificación de la providencia y, respecto a la Administración, pasado un año desde que se comunicó la resolución al interesado. Se puede apreciar, por tanto, cómo quiebra en este punto el principio de igualdad procesal entre las partes. Esto constituye, a nuestro parecer, una importante diferencia entre el proceso civil y el contencioso-administrativo<sup>1144</sup>.

Sin embargo, hay una cuestión especialmente importante no resuelta en la normativa. ¿Cómo debían computarse los citados plazos? Para Martínez Alcubilla la respuesta a esta pregunta requería aplicar el principio de analogía legislativa. De este modo, y de acuerdo con el reglamento del Consejo Real, se excluía del cómputo el día del vencimiento del plazo y, siguiendo el contenido de los artículos 25 y 26 de la ley de enjuiciamiento civil de 1855, no se tramitarían en los días en que no pudiesen tener lugar las actuaciones judiciales<sup>1145</sup>. Además, hay que tener en cuenta que ningún emplazamiento ni notificación ni cualquiera otra actuación podía practicarse los domingos o festivos<sup>1146</sup>, ni tampoco antes de la salida ni

---

<sup>1142</sup> Encontramos, por ejemplo, el reglamento de 18 de diciembre de 1846, que señalaba un plazo de quince días para recurrir, ante el Consejo provincial, las resoluciones relativas a la estadística de la riqueza territorial o un mes para las reclamaciones a nombre de los pueblos por perjuicio en su catastro respectivo; o la orden de 20 de septiembre de 1852, que marcaba el término de doce días para interponer recurso contra las multas impuestas por fraude en la contribución industrial, *Gaceta de Madrid*, Núm. 6665, martes, 21 de septiembre de 1852.

<sup>1143</sup> SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, “El problema de los plazos en el recurso contencioso-administrativo: ¿prescripción o caducidad?”, en *Revista de administración pública*, p. 188.

<sup>1144</sup> Artículo 93 de la ley de 25 de septiembre de 1863.

<sup>1145</sup> MARTÍNEZ ALCUBILLA, MARCELO, *Diccionario de la administración española...*, op. cit., Voz “Administración Contenciosa”, p. 3.

<sup>1146</sup> La orden de 1 de enero de 1847, que disponía que los Consejos provinciales debían vacar, salvo en casos extraordinarios, como Tribunales que eran, en los días feriados. En concreto, manifestaba: “S.M. la reina se ha enterado de la comunicacion de V.S., fecha 9 de noviembre anterior, consultando si en los asuntos de que conoce el consejo provincial debe preceder el juicio de conciliacion, y si el referido consejo está obligado á la observancia de los dias feriados con arreglo á las disposiciones generales que rigen en la materia, y S.M. con presencia de lo dispuesto en el reglamento provisional para la administracion de justicia, y de conformidad con lo que establece el de 1º de octubre de 1845, se ha servido declarar que no es necesario intentar el juicio de la conciliacion en los asuntos de que conocen los consejos provinciales, y que estos, como tribunales, deben vacar en los dias feriados, salvo los casos de urgencia á juicio de los mismos consejos ó de los gefes politicos”, en *Colección legislativa de España, primer cuatrimestre de 1847*, Tomo XL, Madrid, 1849, p.4. El subrayado es nuestro.

después de la puesta de sol<sup>1147</sup>.

c. Trámites previos.

El escrito de demanda debía presentarse en la Secretaría del Gobierno político<sup>1148</sup>. Allí el jefe político decidía si el asunto quedaba en lo gubernativo y, por tanto, reservado a su conocimiento<sup>1149</sup>, o si, por el contrario, debía entablarse un procedimiento contencioso-administrativo, remitiéndolo, en este caso, al Consejo provincial<sup>1150</sup>. En consecuencia, este proceso no daba comienzo hasta que la autoridad civil superior de la provincia se pronunciase sobre el asunto<sup>1151</sup>. Sin duda fue este un punto muy criticado y polémico entre la doctrina. El propio Silvela, en su proyecto de 1838, reconocía los inconvenientes que este trámite previo conllevaba, como una dilación innecesaria o la posible parcialidad del Gobierno a la hora de decidir la competencia. No obstante, entendía más importante el hecho de que, de esta forma, se garantizaba que la acción gubernativa quedaba libre y expedita. A este argumento había que añadir que, en caso de error en la decisión del delegado del Poder central, ya fuese remitiendo a la Corporación consultiva asuntos que no eran de su competencia, o reservándose para su propio conocimiento negocios que debían considerarse contenciosos, siempre se podía encontrar una fácil solución<sup>1152</sup>. Sin embargo, otros autores, contrarios a esta

---

<sup>1147</sup> Artículo 10 de la ley de enjuiciamiento civil y 72 y 73 del decreto de 1845 completando la organización del Consejo Real.

<sup>1148</sup> Artículo 23 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “El particular ó el representante de la corporacion, á cuyo nombre se produzca la demanda, la firmará de su puño si pudiere, y la entregará personalmente ó por medio de su apoderado en la secretaría del Gobierno político”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1149</sup> Artículo 24 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “Si en vista de la demanda decidiere el Gefe político que el asunto que la motiva es de su exclusiva competencia, lo resolverá gubernativamente por sí, y comunicará su resolucion al demandante.= Cuando este insista en que el asunto no es de la competencia del Gefe político, sino de la del Consejo provincial, podrá recurrir al Ministerio de la Gobernación de la Península, por el que, oído el Consejo Real, se decidirá lo conveniente”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1150</sup> Artículo 25 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “Si el Gefe político estimare de la competencia del Consejo provincial, mandará que se de cuenta á este de la demanda por la Secretaría del mismo Consejo”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1151</sup> BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE; *Suplemento al diccionario razonado ...*, op. cit., Voz “Consejo provincial” p. 232.

<sup>1152</sup> “(...) No falta quien sostenga que los interesados deben acudir directamente al consejo para pedir justicia. Pareceles que, de no hacerse así, resultarían inconvenientes en la práctica, tales como dilaciones innecesarias; porque en el gobierno político merecerán preferencia, sobre lo contencioso, los asuntos de la administracion activa; ó porque por malicia pudiera diferirse el remitir al consejo las quejas de los administrados contra la administracion.= El que suscribe reconoce como fundadas estas observaciones; pero considera de mayor peso las contrarias. El gefe político, segun el sistema propuesto, deslinda los asuntos contenciosos de los de la administracion activa: al consejo solo le corresponde admitir y juzgar los que aquel no retenga como suyos. De lo contrario, y si la corporacion ejerciese sobre este particular la iniciativa, paralizaria, cuando á bien tuviese, ó sin quererlo, la accion del gobierno; que, como tantas veces se ha repetido, debe quedar siempre libre.= De dos modos puede errar el gefe: ó remitiendo al consejo asuntos de la administracion activa, ó juzgando él algunos de lo contencioso. En el primer caso, el consejo está autorizado expresamente por un artículo para no juzgar, devolviendo el expediente; y entonces se entabla un mero y simple conflicto negativo de jurisdicciones, que se

formalidad, defendían la existencia de alternativas más garantistas a este sistema. Es el caso de Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre para quienes este mecanismo dejaba al Tribunal contencioso-administrativo sin medios para reclamar un negocio que considerase de su competencia. En su lugar, proponían una vía intermedia con el fin de que, sin deprimir las facultades de la autoridad civil superior de la provincia, se tuvieran garantías para obtener una resolución óptima en cada caso. Para estos autores bastaba con que el jefe político informase al órgano consultivo de todas las cuestiones que estuviesen íntimamente relacionadas con las que la ley calificaba de contencioso-administrativas<sup>1153</sup>. José de Posada Herrera, por su parte, abogaba por dejar en manos de los particulares la elección de la autoridad a quien debía presentar su escrito de demanda, esto es, al jefe político o al Tribunal contencioso-administrativo<sup>1154</sup>.

---

resuelve como todos los demas. Si, por la inversa, el gefe juzga algo de lo contencioso, el tribunal superior reforma sus decisiones á peticion de la parte interesada. Cualquiera de estos dos males es ciertamente menor que el que antes se ha señalado.”, SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN, *Colección de proyectos...*, op. cit., p. 205.

<sup>1153</sup> “(...) Admitimos como necesario que toda clase de solicitudes se presenten por la secretaría del gobierno político, cuya cabeza lo es tambien del Consejo; pero no podemos convenir en que este carezca de medios para hacer que se le presenten aquellos recursos que por su naturaleza hayan de ser contenciosos y estén comprendidos en las facultades que como tribunal le competen. Entre que los interesados acudan directamente al Consejo, y que el jefe político sea el único que deslinda los asuntos contenciosos, de los de la administracion activa, puede elegirse un medio, que sin vulnerar en nada las facultades de la autoridad superior de la provincia evite los desaciertos que pueden cometerse en la resolucion de los negocios que deben despacharse con las solemnidades prescritas por las leyes y reglamentos. Este podria ser que el jefe político diese necesariamente cuenta al Consejo de todos aquellos asuntos que tengan un íntimo contacto con los comprendidos en la enumeracion que la ley hace de los asuntos administrativos, que pudiendo llegar á ser contenciosos son del conocimiento del Consejo como tribunal. De otro modo vemos que pueden causarse graves perjuicios á las partes que creyéndose con derecho á reclamar y ser oidos, lejos de conseguirlo, ven resueltas gubernativamente sus instancias, quedándoles solo el recurso de acudir á la superioridad que si bien podrá reformar la providencia del jefe político, no siempre le será facil reunir los datos é instruccion que el espediente tendria si se hubiera seguido contradictoriamente y con audiencia de los interesados.”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., p. 75-76.

<sup>1154</sup> “El que tiene que demandar justicia ante un tribunal contencioso-administrativo ¿á quien deberá dirigirse? ¿deberá hacer su peticion al gefe político para que este la remita al tribunal contencioso-administrativo, ó deberá mas bien dirigirse desde luego al tribunal para que éste resuelva el negocio? El Sr. Silvela (...) cree conveniente que todas las demandas que se hayan de presentar á los tribunales contencioso-administrativos, se dirijan por conducto del gobierno político. Sin duda alguna que la administracion activa debe inspeccionar todas las instancias que pasan á los tribunales y discernir aquellas en que le toca entender de aquellas que verdaderamente competen á estos cuerpos, en el círculo de sus atribuciones. Sin embargo, yo creo que no se debe cerrar al interés individual una puerta, cuando puede haber dos abiertas á la vez. Si el individuo desconfia de que el gefe político cumple con su deber y remite pronto el negocio al tribunal, si el individuo se queja tal vez de este mismo gefe ¿por qué no se le ha de dar ésta garantia, permitiendole ir directamente al tribunal contencioso-administrativo? Por otra parte es necesario en cualquier sistema que se adopte, conceder al individuo la facultad de acudir al tribunal, para quejarse del gefe político que no remitió pronto su solicitud. Y puesto que cuando el gefe politico no remita prontamente el espediente ó no responda á la solicitud del interesado, se le ha de permitir de necesidad que acuda al tribunal, mejor es concederselo desde luego, y poner en su mano que elija cualquiera de los dos medios que tiene de obrar. El interés individual entonces, persuadido de lo que le conviene, procurará saber si el negocio corresponde para su resolucion al gefe político ó al tribunal; si se equivoca, (...) entonces el gobierno ó el tribunal en su caso corregirá el yerro. Si el individuo acudió al tribunal en vez de ir al gefe político, el tribunal remitirá al gefe político el espediente y si por el contrario se dirigió al gefe político en vez de al tribunal, el gefe político remitirá al tribunal la solicitud para que la resuelva

En todo caso, la propia normativa permitía a la parte, en el supuesto no estar conforme con la resolución de la autoridad provincial, recurrirla al Ministerio de la Gobernación, debiéndose suspender todas las actuaciones<sup>1155</sup>. No cabía reclamar ante el Consejo porque la providencia del jefe político era gubernativa, y, por tanto, el recurso debía ser de la misma naturaleza.

Nos llama poderosamente la atención el hecho de que en toda la documentación consultada en el Archivo de la Diputación provincial de Alicante no hallamos encontrado ni un solo expediente en el que se diera esta circunstancia. Sin embargo, sí que existe constancia, en alguno de ellos, del trámite que analizamos. Es el caso, entre otros, del legajo relativo a una queja planteada por los síndicos de Callosa, Catral y Cox que se negaban a pagar una monda mal realizada en una acequia denominada “de Callosa” sita en el término municipal de Orihuela<sup>1156</sup>. Concluida la instrucción del asunto se declaró responsable del trabajo a Andrés Rebagliato<sup>1157</sup>, condenándole al pago de una nueva limpieza y de los gastos derivados del

---

según sus facultades. Estas dos autoridades que están en presencia una de otra y que sirven para auxiliarse recíprocamente, deberán tener atribuciones marcadas en la ley, corresponderá á esta distinguir lo que es de atribución administrativa, de lo que es de atribución contenciosa.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., pp. 282-283.

<sup>1155</sup> Artículo 24 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “Si en vista de la demanda decidiere el Gefe político que el asunto que la motiva es de su exclusiva competencia, lo resolverá gubernativamente por sí, y comunicará su resolución al demandante.= Cuando este insista en que el asunto no es de la competencia del Gefe político, sino de la del Consejo provincial, podrá recurrir al Ministerio de la Gobernación de la Península, por el que, oído el Consejo Real, se decidirá lo conveniente”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1156</sup> “(...) Sr. Gefe= De la inf<sup>on</sup>. y comunicaciones que forman este expediente, se deduce ecsiste una gran rivalidad entre los pueblos de Callosa de Segura, Catral, Cox, Granja y Albatera, con Orihuela, cuya escusa es la distribución de horas de riego y las obras de conservación de acequias. Los Síndicos de las Junta de aguas de los primeros, acusan á la de Orihuela de no haber hecho en la acequia la monda conforme á lo prevenido en las ordenanzas: y que sin dar las cuentas correspondientes, se les ecsige un pago que por creerlo indebido se niegan á hacerlo hasta tanto que se ecsaminen aquellas, y que la Junta no se ha constituido con los requisitos que las ordenanzas previenen; y el Alcalde de Callosa dá parte de que un trozo de la obra hecha por su cuenta en la acequia, ha sido destruido por lo que aquella autoridad ha podido averiguar, por vecinos de Orihuela.= El Juzgado privativo de Orihuela se queja de que no quieren satisfacer los citados pueblos las cantidades que les ha correspondido por razón de obras de monda, sin saber en que se fundan, puesto que según manifestacion de los Síndicos y peritos que reconocieron aquella este año se ha hecho mas y mejor que ningun otro (...)”. ADPA, Legajo GE-16418/1, pp. 4-6.

<sup>1157</sup> “(...) Sr. Gobernador.= El reconocimiento practicado en la acequia de Callosa de Segura ha tenido por objeto averiguar de un modo cierto si la monda en ella practicada se hizo conforme á las ordenanzas. Por el informe que presentan los peritos nombrados al efecto aparece que no tan solo se ha ejecutado mal en el año actual esta obra, sino que hace muchos años que se practica del mismo modo, con lo que se perjudica considerablemente á los regantes inferiores ó sean los últimos q. toman agua. (...)= La cuestión pendiente entre el Juzgado privativo de aguas de esta Ciudad y los pueblos con ella unidos en el riego, está á mi juicio plenamente probada de parte de quien está la razón que es, Callosa, Catral, Cox, Granja y Albatera, por cuya causa en primer lugar creo de justicia sean satisfechos por el Juzgado privativo de aguas de Orihuela, dos mil cuatrocientos cuarenta y siete r. á que ascienden los derechos del escribano y gastos y honorarios del arquitecto y fiel de aguas; y en cuanto á la monda creo conveniente disponga V.S. se practique luego que cese la urgencia de aprovechar las aguas, para que en lo sucesivo no se les irroque perjuicio á los interesados en el riego, y para evitar el mal que á la salud puede ocasionar la corrupción de las aguas cenagosas que contiene el acueducto. Y para que las obras sean una verdad, creo acertado se prevenga á los pueblos en ellas interesadas, avisen la oportunidad en que debe darse principio, para que por el bien de los mismos se nombre por V. una persona entendida y de

proceso<sup>1158</sup>. No gustó esta resolución al interesado, quien la impugnó obteniendo una rebaja sustancial de la pena inicialmente impuesta<sup>1159</sup>. Curiosamente, tampoco satisfizo los intereses del oriolano este nuevo fallo y lo impugnó ante el propio gobernador civil, quien le remitió, en este caso, al Consejo para que se iniciase la vía contencioso-administrativa<sup>1160</sup>. El examen

---

probidad reconocida para que presencie los trabajos y sea al mismo tiempo el director de ellos, haciéndole responsable de su resultado, en virtud al diario que se le señale y que pagaran en proporción los seis pueblos que tienen parte.= Si á V.S. le parece bien puede recomendársele á los Sindicatos la conveniencia de hacer las reparaciones necesarias á cuyo efecto como asunto por su costo importante, se les autorice para que convoquen á Junta general de interesados en el riego presidiendo su Sindico á cada pueblo y acuerden el mejor medio de proceder á unas obras tan útiles como necesarias. V.S. sin embargo= Alicante 4 de Junio de 1859= Martin del Barco.”, ADPA, Legajo GE-16418/1, pp. 20-23.

<sup>1158</sup> “Sr. Gobernador= (...) En consecuencia de todo, y considerando el que suscribe prudentemente fundada la solicitud del Síndico de Catral D. Ignacio Mompean, asi como la indispensable necesidad de hacer sentir la inflexible severidad con que V.S. está decididamente resuelto á hacer respetar y ejecutar sus mandatos, es de parecer: (...) 5º. Que se (...) haga saber á D. Andres Rebagliato la resolución de V.S. advirtiéndole además, que si á los 15 dias de como se le notifique no acredita haber pagado ó consignado la cantidad á que asciendan los gastos de la monda y la devengada por los peritos, se procederá contra sus bienes ejecutivamente pues que mientras no se haya cumplido lo mandado, no podrá tomarse en consideración su solicitud.= V.S. no obstante se servirá acordar lo que en su ilustración considere mas justo. Alicante 17 de Marzo de 1860.= Manuel Ge. Mariño.= Con la Sección.= Marzo 20 (...) Cumplido.”, ADPA, Legajo GE-16418/1, pp. 48-51.

<sup>1159</sup> “D. Mariano Herranz en nombre y con poder del Ylmo. Sr. D. Andres Rebagliato, vecino de Orihuela, dice: Que en 3 de Febrero de 1860, su representado como juez de aguas que había sido de dha. Ciudad espuso á V.S. que en el año 1859 hizo como tal juez lo que debía respecto de la monda de la acequia llamada de Callosa en tanda de Orihuela y rogaba á V.S. se sirviese reformar su decreto de 19 de Agosto de 1859 dictado en este negocio: que en 20 de Marzo siguiente dispuso V.S. que para tomar en consideración dicho escrito debía consignar cierta cantidad y asi lo verificó su representado en la Tesoreria de aguas de Orihuela, sin insistirlo como fundadamente pudiera haber hecho: que después han transcurrido once meses y todavía no se ha dictado resolución quedando subsistente el decreto en que sin haberlo oído se le impuso gubernativamente una condena que á mas de estar basada en equivocaciones notorias, escede los limites de la facultades de la acción gubernativa; y queriendo que su representado como siempre sostenga ilesa su honra, suplica á V.S. tenga á bien dictar su resolución conforme á la reclamación de 3 de febrero de 1860 ó bien remita el expediente al Gobierno de S.M.= Sr. Gobernador= (...) Es incuestionable, Sr. Gobernador, que si la nueva monda mandada ejecutar por V.S. se hubiese llevado a cabo oportunamente para remediar los defectos y males que causara la antigua, el Juez que era de Orihuela D. Andres Rebagliato estaba obligado á sufragar su coste. Empero con demoras y contestaciones, en que no ha tomado parte el solicitante se ha dejado transcurrir el tiempo sin cumplir lo acordado por V.S., viniendo á hacerse la citada nueva monda pasado un año de la en cuestión y en la época de costumbre para las ordinarias: en el mes de Marzo, razón por la cual creo que la cuestión ha variado completamente en favor del Sr. Rebagliato, por que no habiéndose remediado el mal con una monda extraordinaria, no tiene por que pagar los gastos de la ordinaria que siempre han corrido á cargo del heredamiento, el que, además, los tiene ya satisfechos. No sucede lo mismo con respecto á los 2447 r. importe de las dietas de los que verificaron el reconocimiento, por que habiendo tenido este acto lugar por la obstinación del Sr. Rebagliato en negar los hechos, de su cuenta debe ser el satisfacerlos.= Resumiendo, Sr. Gobernador, el negociado, en merito de todo lo espuesto opina se sirva V.S. relevar á D. Andres Rebagliato del pago del importe de la nueva monda, disponiendo que los 2447 r. depositados en la Tesoreria del heredamiento sean abonados á los peritos que intervinieron en el ya repetido reconocimiento. Sin embargo, como el negocio es de cierta importancia convendría que V.S. se sirviese oír el ilustrado parecer del Consejo provincial. Alicante 11 de Marzo de 1861=(...)= Marzo 12= Pase al Consejo para que se sirva emitir su ilustrado dictamen= Cisneros= Sr. Gobernador= El Consejo Provincial en sesion de 15 de Octubre de 1861 ha acordado informar á V.S. al tenor del documento adjunto. (...)= Oct 20= Con el dictamen del Consejo= Cisneros= (...) El Consejo considerando arreglado á la resultancia de este expediente el dictamen emitido por esta Sección y equitativa y justa además la resolución que en el se propone consulta á V.S. acuerde de conformidad con el espresado dictamen en todas sus partes. (...)”, ADPA, Legajo GE-16418/1, pp. 52-57.

<sup>1160</sup> “D. Andres Rebagliato, acude á V.S. quejándose de la providencia dictada por V.S. por la que se le condena al pago de las dietas de la Comisión q. verificó el reconocimiento. Para probar la razón que le asiste reproduce los mismos argumentos de la instancia que dirigió desde Cadiz diciendo q. otras verdades se desprenden de dha. instancia y demas documentos q. obran en el expediente q. no dice por q. la cuestión solo se

de este asunto nos confirma la realización de este trámite previo que hemos analizado. En conclusión, una vez presentada la demanda era el gobernador quien decidía si el asunto era de su incumbencia o, por el contrario, si lo remitía a la vía contenciosa. La fórmula utilizada era la siguiente:

“(…) Soy de opinión se sirva V.S. remitir con decreto al Consejo Provincial la estractada instancia y poder q. acompaña el recurrente para que obre sus efectos en el espediente contencioso á que se refiere.= Alicante 14 de Dic. de 1861= Ignacio Herrera y Mateos= Conforme”<sup>1161</sup>.

La ley de gobierno y administración de las provincias de 1863 alteró totalmente esta fase inicial del proceso. A partir de esta fecha la reclamación ya no se presentaría en la Secretaría del Gobierno civil, sino que se haría directamente ante el propio Consejo. Ahora era el órgano consultivo quien debía pronunciarse sobre la procedencia o improcedencia del proceso<sup>1162</sup>. De acuerdo con este dictamen, y en un plazo no superior a tres días, correspondía al delegado del Gobierno en la provincia emitir una resolución al respecto. Dicha decisión podía recurrirla el interesado ante el ministro correspondiente<sup>1163</sup>.

Una muestra clara de este cambio procedimental lo encontramos en el expediente relativo a la supresión por parte del Ayuntamiento de Onil de la sociedad denominada “Barranco de

---

comprende estando en el terreno. Vuelve á manifestar que se le condenó sin oírle y q. hay extralimitación de facultades en el fallo y concluye suplicando se declare que no es responsable al pago y q de no acordarlo V.S. así, se le admita la esposición y mandar que pase al Consejo como cual Contencioso p<sup>a</sup>. que se le dé comunicación del espediente gubernativo á fin de ampliar y formalizar la demanda= Sr. Gobernador= El oficial del negociado es de opinión se diga al recurrente por conducto del Alcalde de Orihuela q. reproduciendo en su instancia antes estractada los mismos argumentos q. ha tenido V.S. presentes al dictar su fallo, no puede reformar este: que en su consecuencia acuda si lo cree conveniente al Tral. Contencioso en forma, el que si lo cree conveniente podrá acordar se le dé vista del espediente facultativo, como pretende= Alicante 26 de Noviembre de 1861=Su Sección conforme (...) Conforme.”, ADPA, Legajo GE-16418/1, p. 57.

<sup>1161</sup>ADPA, Legajo GE-16418/1, pp. 57-58.

<sup>1162</sup> Lo establecía así, en concreto, el artículo 93 de la ley de gobierno y administración de las provincias de 1863: “Las demandas se presentarán ante el Consejo provincial en el término improrogable de treinta dias, que empezarán á contarse, respecto de las de particulares y corporaciones, desde el dia siguiente al de la notificacion administrativa de la providencia reclamable; y respecto de la Administracion, dentro de un año, contado desde la fecha de la comunicacion al interesado.= El consejo provincial en vista de la demanda consultará al Gobernador si procede ó no la via contenciosa, acompañando con su informe copia de la demanda misma”. Este precepto se vió ratificado por el artículo 6 de la orden de 25 de septiembre de 1863 por el que se reforman algunos artículos del reglamento sobre el modo de procede los Consejos provinciales en los negocios contenciosos de la Administración, según el cual: “(...) las demandas de la Administracion, de los particulares ó de las corporaciones han de presentarse dentro de los plazos improrogables señalados en el art. 93 de la ley en la Secretaria del Consejo provincial en dias y horas hábiles, debiendo el Secretario poner al pié de las mismas demandas la nota de su presentacion, y facilitar al interesado que lo pidiere documento bastante para acreditarlo, quedando en esto reformado el art. 23 del reglamento”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>1163</sup> Artículo 94 de la ley de gobierno y administración de las provincias de 1863: “El Gobernador dentro de tercero dia resolverá lo que estime conveniente, comunicándolo al Consejo. Si la resolucion fuere que no procede la via contenciosa, y el demandante no se conformare, podrá recurrir al Ministro del ramo respectivo, que decidirá, oido el Consejo de Estado, sin que en el caso de estimarse la procedencia de la demanda, deje de ser competente el Consejo provincial”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

la Arcada”<sup>1164</sup>. Esta resolución fue recurrida por los afectados ante la Secretaría del Consejo el 12 de diciembre de 1863. La Corporación informó al gobernador que era procedente la vía contenciosa y, en el mismo escrito, tal y como se puede ver a continuación, éste anotó su conformidad con lo resuelto por el Consejo. Decía:

“Sr. Gobernador.

En el día doce del actual se ha presentado en la Secretaría de este Consejo una demanda cuya copia es adjunta apelando del decreto de V.S. de doce de Noviembre último por el que se sirvió aprobar una medida tomada por el Alcalde de Onil encargando á este que adoptase las disposiciones convenientes á impedir la prosecución de las obras y excavaciones para investigar aguas en el barranco de la arcada en el termino de dicha Villa.

Visto el artículo 93 de la ley para el Gobierno y admon de las provincias que dispone que las demandas se presentarán ante el Consejo Provincial en el termino improrrogable de treinta dias.

Considerando que la demanda presentada por Vicente Santonja, vecino de Onil es procedente en dicho concepto, el Consejo ha acordado informar á V.S. procede la via contenciosa. Alicante 16 Diciembre 1863=El Presidente ac.=José M Puig= El Srio.= José M<sup>a</sup> Caro= Alicante 18 de Debre de 1863.=

Con el Consejo: Comuniquese al mismo con arreglo al artº 94 de la ley de 25 de Sbre último”<sup>1165</sup>.

d. Legitimación y representación.

El pleito podía plantearse entre dos o más personas físicas y/o jurídicas que disputaban acerca de un acto administrativo; entre un individuo y la Administración o alguna de sus

---

<sup>1164</sup> “Sr. Alcalde de Onil.= Alicante 12 de Nov de 1863= Me he enterado del expediente instruido á virtud de la medida tomada por V. prohibiendo las reuniones de la sociedad exploradora de aguas del barranco de la Arcada, mientras no acreditase su existencia legal. Resulta de él, que varios propietarios de esa villa acudieron á este Gob<sup>no</sup>. solicitando la disolucion de la Sociedad por no hallarse constituida legalmente y por q. con las excavaciones se perjudica al manantial de Jabanella y se intercepta el acegador y abrevadero de ganado (...) Que pedido a V. informe lo ha evacuado en el sentido de q. el terreno en q. se hacen las excavaciones es público, que el permiso concedido por el Ayuntamiento no es bastante al objeto y q. finalmente las operaciones practicadas perjudican al manantial y al abrevadero público de ganados.= Visto el espediente que V. acompaña a su citado informe del q. aparece, q. varios interesados solicitan del Ayuntamiento adquirir la propiedad perpetua del terreno p<sup>a</sup>. escavar, y q. previo informe del procurador Sindico, dha. corporacion concedió el permiso que se solicitaba, siempre q. se formára escritura obligándose los socios á garantir los daños y perjuicios que con las excavaciones pudieran irrogarse al comun ó á algun vecino.= (...) Considerando que habiéndose concedido la licencia de q. se trata por el Ayuntamiento en infracción de la ley citada, no tiene fuerza ni valor de ningún género y por consiguiente no puede en él fundar sus dros. la sociedad exploradora:= Considerando que la misma sociedad se formó p<sup>a</sup>. iluminar aguas en virtud del ya mencionado é indebido permiso y que por consecuencia no está constituida legalmente:= Considerando, por último, que con las excavaciones que se están practicando se perjudica á un manantial existente y sobretudo al abrevadero público, cuya conservacion debe procurar la admon.= He aprobado la medida tomada por V. acerca de la prohibición de las reuniones de la sociedad, y encargo á V. á la vez, que adopte las disposiciones convenientes á impedir la prosecución de las obras y excavaciones. Sirvase V. hacer saber esta resolución á los representantes de la referida sociedad.(...)”, ADPA, Legajo GE-16418/2, pp. 22-23.

<sup>1165</sup> ADPA, Legajo GE-16418/2, p. 25. El subrayado es nuestro.

Instituciones y, finalmente, entre una empresa y el Estado<sup>1166</sup>. En este sentido, el diario *El Espectador* cuestionaba que el Gobierno, considerado en abstracto, no podía entablar demandas y, por lo tanto, se preguntaban por la autoridad o instancia administrativa, en concreto, que debía llevar a cabo este trámite<sup>1167</sup>. No entendemos muy bien las dudas que formulaba este editor. La respuesta estaba clara en la propia legislación. Al respecto, la ley de 8 de enero de 1845 establecía que las municipalidades serían representadas por los alcaldes<sup>1168</sup>, previa autorización de los Ayuntamientos<sup>1169</sup>, ratificada por el gobernador con audiencia del Consejo provincial<sup>1170</sup>. En este sentido, cuando el responsable municipal entablaba una demanda contencioso-administrativa, ejercía la acción popular, planteándola

---

<sup>1166</sup> PELÁEZ DEL POZO, JULIAN, *Tratado teórico-práctico...*, op. cit., p. 166.

<sup>1167</sup> “El capítulo primero del título segundo, cuyo epígrafe es también bastante oscuro, pues al decir de la *discusión escrita*, mas parece que se va á tratar de la discusión que por escrito tengan los consejos, que de la discusión que ante ellos tengan las partes contendientes, empieza con un artículo que dice así: *En los negocios que se entablen á instancia de la ADMINISTRACION se incoará el procedimiento con un escrito ó memoria documentada que el jefe político mandará pasar al consejo*. Perdónenos el señor Pidal si le decimos que en este artículo está también ininteligible. ¿Quién es la administracion? ¿A quién ha querido personificar el señor Pidal? La administracion es el gobierno del Estado; y el gobierno del Estado considerado en abstracto, como se le considera bajo el nombre de *administracion*, no entabla demandas: ¿qué es, pues, lo que quiere decir el reglamento? ¿Ha querido acaso hablar de las demandas de los ayuntamientos por la parte que tienen en la administracion? No; porque á continuacion del artículo que analizamos hay otro que habla de los negocios entablados por corporaciones, bajo cuyo nombre se comprenden los ayuntamientos; además de que sería un absurdo imperdonable dar á los ayuntamientos el nombre genérico de *administracion*. ¿Luego quién es esa administracion que se ha de meter a *litigante*? ¿Es la administracion el jefe político; es la administracion el intendente; es el gobierno? Tampoco puede ser, porque los consejos provinciales no fallan en las contiendas entre un jefe político, un intendente ó el gobierno y un particular.”, *El Espectador, Periódico político, literario, industrial y satírico*, Núm. 1336, miércoles, 8 de octubre de 1845.

<sup>1168</sup> Artículo 74 de la ley de 8 de enero de 1845: “Como administrador del pueblo, corresponde al Alcalde, bajo la vigilancia de la administracion superior: (...) 10. Representar en juicio al pueblo ó distrito municipal, ya sea como actor, ya sea como demandado, cuando estuviere competentemente autorizado para litigar. En casos urgentes podrá, sin embargo, presentarse en juicio desde luego, dando cuenta inmediata al Gefe político para obtener la correspondiente autorizacion”.

<sup>1169</sup> Martínez Alcubilla incluía, en su obra, un modelo de autorización al Ayuntamiento para litigar: “Núm. 1. –Certificacion de acuerdo de ayuntamiento para litigar.= D.N. Secretario del ayuntamiento constitucional de Villanueva en la provincia de...= CERTIFICO: Que segun consta en el libro de actas de dicha corporacion correspondiente á este año de la fecha, al folio tantos hay un acuerdo tomado por unanimidad en sesion ordinaria (ó extraordinaria) de tal día con asistencia de los señores concejales D.N, N. y N. y el señor alcalde presidente, el cual copiado á la letra dice así:= *Se dió cuenta de un oficio del señor gobernador de la provincia comunicando la resolucio n que ha dictado en el expediente de arriendo de los pastos de Pinesilla que ha arbitrado el ayuntamiento de Quintano sin anuencia de este, y como dicha resolucio n sea contraria al uso y aprovechamiento de que goza este pueblo en el referido monte, el ayuntamiento enterado de todos los antecedentes de este asunto y prévia una detenida deliberacion acordó autorizar al alcalde para que entable y sostenga cuantas reclamaciones sean necesarias llevándolas al Consejo provincial y si es necesario á los demás tribunales que sean competentes (ó bien acordó que se entablen y sostengan ante el Consejo provincial en la esfera contenciosa las reclamaciones que han mediado en la gubernativa) hasta obtener sentencia favorable (Arts. 74 párrafo 10, y 81 párrafo 12 de la ley municipal.)=Y para los efectos correspondientes expido la presente certificacion, de órden verbal del señor alcalde y con su Vº. Bº en dicha Villa á tantos etc.=Como secretario del ayuntamiento= Vº Bº= El Alcalde= F. de T.”, MARTÍNEZ ALCUBILLA, MARCELO, *Diccionario de Administracion...*, op. cit., Voz “Administración Contenciosa”, p. 373.*

<sup>1170</sup> Artículo 81 de la ley de 8 de enero de 1845 de organización y atribuciones de los Ayuntamientos: “Los Ayuntamientos deliberan conformándose á las leyes y reglamentos: (...) 12. Sobre entablar o sostener algun pleito en nombre del común. (...) Los acuerdos sobre cualquiera de estos puntos se comunicarán al Gefe político, sin cuya aprobacion, o la del Gobierno en su caso, no podrán llevarse á efecto”.

en nombre de todos los habitantes del pueblo<sup>1171</sup>. El representante legítimo de la provincia era el jefe político<sup>1172</sup>, si bien éste podía nombrar, en su lugar, a un defensor destinado a sostener los intereses y derechos de la misma<sup>1173</sup>. Por lo que respecta a la Administración económica los encargados de interceder eran los fiscales de Hacienda<sup>1174</sup>. Este hecho es fácilmente apreciable en los litigios que hemos consultado sobre reclamaciones por sanciones impuestas a consecuencia de un fraude. En todos ellos era el promotor fiscal de la Hacienda pública quien contestaba a la demanda. Representación que se mantendría con la normativa promulgada en 1863 que, además, regulaba que de la defensa de la Administración central, provincial y municipal correspondía a un letrado nombrado por el gobernador, la Diputación y el Ayuntamiento, respectivamente. Si bien, en el caso del Gobierno provincial podía designarse a un diputado que hiciera las veces de abogado en el procedimiento<sup>1175</sup>.

En la práctica, lo habitual, sin embargo, como ya se ha manifestado, era que la incoación del proceso se llevase a cabo por un particular o una compañía mercantil disconforme con una resolución administrativa. Tanto es así que en ninguno de los expedientes que hemos podido consultar se da el caso contrario. En este sentido, es necesario apuntar que no tenían legitimación activa los menores o incapaces, ni las mujeres casadas<sup>1176</sup>. Los primeros debían

---

<sup>1171</sup> “En cuanto á la accion popular como derecho de todos los vecinos ó de alguno de ellos á tomar la defensa de los intereses municipales, ha declarado con mucho acierto el Consejo Real en varias decisiones, que con arreglo al artículo 74, párrafo 10 de la ley municipal solo al Alcalde como representante del pueblo, ó al pedáneo en su caso, (núm. 4º, art. 91 del Reg.) pertenece ejercitar en juicio la accion popular, y eso cuando esté competentemente autorizado para litigar; y que no corresponde por lo tanto dicha representacion ni al síndico ni á los vecinos particulares, aunque digan que lo hacen de su cuenta y riesgo y sin afectar al presupuesto municipal, pues que las antiguas leyes que lo autorizaban están derogadas por dicho art. 74 de la de 8 de enero de 1845 (Decision 27, de 25 de junio de 1859; decision 3ª de 14 enero 1852; y 34, de 31 de agosto de 1853)”, MARTÍNEZ ALCUBILLA, MARCELO, *Diccionario de Administracion...* op.cit., Voz “Accion popular”, pp. 150-151.

<sup>1172</sup> Así se desprende de los artículos 21, 27 y 76 del Reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 184.

<sup>1173</sup> Artículo 44 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “El gefe político, cuando lo estime conveniente, podrá nombrar un defensor que sostenga los derechos de la administracion, ó autorizar para que le nombren á las corporaciones ó funcionarios administrativos sobre cuyos actos verse la controversia.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1174</sup> COS-GAYON, FERNANDO; CÁNOVAS DEL CASTILLO, EMILIO, *Diccionario manual de Derecho Administrativo Español para uso de los funcionarios dependientes de los ministerios de Gobernacion y Fomento y de los alcaldes y Ayuntamientos*, Madrid, 1860, voz “Consejos”, p. 358.

<sup>1175</sup> Artículo 92 de la ley de 25 de septiembre de 1863: “Representarán en estos juicios:= A la Hacienda, el Promotor fiscal de la misma.= A los demás ramos de la Administracion central, el Letrado á quien el Gobernador señale en cada caso.= A la provincia, el Diputado que la Diputacion haya elegido con arreglo al art. 37, ó el Letrado á quien dé su poder.= A los Ayuntamientos, un Letrado de su nombramiento”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>1176</sup> Peláez del Pozo manifestaba que la posibilidad de que existiesen individuos que no gozasen de legitimación para litigar, se debía a que la resolución definitiva tenía la capacidad de obligar a las partes a pasar por ella cuando llegaba a ser verdadera sentencia ejecutoriada. La ley, decía, consideraba al juicio como un cuasi contrato, y por ello solo permitía entrar en él y pleitear a los que segun la misma podían contraer y obligarse. En este sentido, el ilustre administrativista distinguía entre dos tipos de incapacidad para litigar, la absoluta y la relativa. En la primera comprendía a aquellos que padecían enajenación mental, a los privados judicialmente del manejo de sus bienes y a los menores de 25 años. En la segunda, por su parte, incluía a los hijos de familia aun

comparecer por medio de un tutor o curador, mientras que las segundas lo harían a través de sus maridos<sup>1177</sup>. Encontramos, sin embargo, procedimientos en los que era parte una viuda. Esta circunstancia se dio, por ejemplo, en la causa entre el Ayuntamiento de Orihuela y Manuela Buitrón por el derribo de una pared de su propiedad<sup>1178</sup>.

Las partes del proceso tenían la facultad de decidir libremente si deseaban comparecer por sí mismas o, por el contrario, hacerlo a través de abogado y procurador<sup>1179</sup>. Curiosamente, esta potestad suscitó en las páginas del periódico *El Español* un interesante debate entre sus suscriptores. Uno de ellos, de la provincia de Granada, mantenía que, al dejarse a la voluntad de los particulares el estar representados o no en este tipo de pleitos, se estaba despojando a estos profesionales de poder ejercer la abogacía. Además, se cuestionaba la dignidad de la profesión, al permitir que un lego en derecho compitiera, de igual a igual, con un letrado<sup>1180</sup>. Otros abonados al diario, por su parte, defendían que los referidos titulados no tenían el derecho exclusivo de intervenir en los procedimientos contenciosos. Por supuesto, no estaba permitido el intrusionismo, pero no podía considerarse como tal el hecho de que una persona

---

mayores de 25 años, y a la mujer casada sin licencia de su marido o sin autorización judicial, PELÁEZ DEL POZO, JULIÁN, *Tratado teórico-práctico ...*, op. cit. pp. 166-167.

<sup>1177</sup> MARTÍNEZ ALCUBILLA, MARCELO, “*Diccionario de la administración española...*”, op. cit., Voz “Administración Contenciosa”, pp. 369-370.

<sup>1178</sup> La demanda, en concreto, reza lo siguiente: “D. Ramon Lobeiz Procurador del Juzgado de primera Instancia de esta Ciudad y su partido en nombre de D<sup>a</sup> Manuela Buitron viuda de D<sup>n</sup> Antonio Garcia, vecina de la Ciudad de Orihuela, segun la copia de poder bastante que por separado acompaño ante el Consejo Provincial parezco y del modo que mejor en derecho proceda digo: Que el día nueve de febrero del pasado año mil ochocientos sesenta y uno, al recibir mi poderdante un recado del Alcalde Constitucional de la espresada Ciudad, para que derribase la pared del patio de una casa, que con justos y legítimos títulos posee al n<sup>o</sup> 1<sup>o</sup> de la calle nombrada de Arriba, procedió acto seguido á su demolicion, y obtenida el día once del mismo mes la nueva linea por la que había de levantar dicha pared, lo hizo así no estralimitandose en lo mas minimo de la linea marcada, quedando terminada la obra el día trece del mismo mes (...)”, ADPA, Legajo GE-16590/2, p. 155.

<sup>1179</sup> Artículo 8 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “En los Consejos provinciales no será obligatorio el ministerio de abogados ni procuradores”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1180</sup> “(...) ¿Por qué no se conceptúa precisa la intervencion de los procuradores y abogados en estos actos negocios? ¿Es por dar la libertad y franqueza á los litigantes? ¡Ah! ¡Qué libre y qué franco es el señor ministro de la Gobernacion! Asi lo fuera en otras cosas. Lo que yo veo es que quienes proclaman *respeto á la propiedad, respeto á la dignidad de las profesiones, respeto á las costumbres de nuestros padres* son los primeros en olvidarse de todo esto cuando se estasian ó trastornan, metidos en sus nebulosas regiones del poder. Los hombres que á costa de dinero han adquirido unos oficios públicos, que les vendió la corona, exigiéndoles gruesas sumas por permitirles el derecho exclusivo de la procuracion en todos los asuntos contenciosos: los hombres que han invertido sus capitales y los mejores años de su vida por alcanzar el título de profesores de jurisprudencia, tienen el derecho exclusivo tambien de ejercer la abogacía en todos los asuntos contenciosos, y el gobierno que les quita á estos hombres esos derechos, les despoja, les usurpa, les quita lo que es suyo. Y ademas, ese gobierno ataca á la dignidad de la clase mas respetable de todos, permitiendo que pueda ser abogado en los consejos provinciales, y medirse de igual á igual con el primer letrado de la nacion, á un fiel de fechos, á un charlatan, á un intrigante. ¡Verdad es que si los abogados tienen decoro, se bajarán notablemente de los estrados antes que entrar en cuestion con un adversario indigno, con un enemigo, que no sea tambien abogado! (...) el pais que desde tiempo inmemorial se ha regido bien por las prácticas que ahora destroza de un golpe el Sr. Pidal, tenia el derecho de que se le hubiera tratado mejor por el gobierno, y reprueba con energía sus erradas y absurdas determinaciones. ¿Es esta la prometida organizacion? ¡Ah! ¡qué desengaño!”, *El Español*, Núm. 407, jueves, 16 de octubre de 1845. Lo mismo mantenía en Núm. 336, viernes 25 de julio de 1845.

se defendiese a sí misma<sup>1181</sup>. Al contrario, se decía, estábamos ante un derecho innato de los ciudadanos e impedir su libre ejercicio supondría dejar en estado de desamparo a todas las personas que no fuesen letrados o procuradores, obligándoles a costear las minutas de éstos sin causa justificada<sup>1182</sup>. La práctica, sin embargo, no justificó la indignación del primero de los tertulianos. Solo en cuatro de la totalidad de los expedientes consultados en el Archivo de la Diputación provincial de Alicante el demandante actuó sin representación procesal.

Cuando se intervenía a través de abogado y procurador era necesario aportar la escritura notarial de poder. Empero, cabía la posibilidad de acreditarlo en el mismo proceso mediante diligencia autorizada por el secretario del Consejo ante dos testigos<sup>1183</sup>. Si bien, en los casos que hemos localizado se constata que los particulares optaban siempre por la primera fórmula. Como ejemplo consideramos interesante transcribir la siguiente copia aportada en un litigio

---

<sup>1181</sup> “(...) un suscriptor de Granada (...) reprueba la facultad de gestionar sin procuradores ni abogados que designa á los litigantes el reglamento de los consejos provinciales; y con ese motivo dice, que semejante medida es un agravio á los títulos de procurador y abogado: un visible despojo: una funesta violacion de la sagrada propiedad: una ofensa á los derechos é intereses de los mismos litigantes: una injuria hecha á la dignidad del foro: una mengua de la oratoria: un daño á los procedimientos: un hecho atentatorio, insostenible, absurdo: un absurdo de fuerza, una tirania, una inmoralidad, un ejemplo pernicioso y alarmante para la sociedad: una brecha abierta en el crédito de la nacion, y por último, despues de llamar en su auxilio á los patriotas periodistas, concluye diciendo que acusa al gobierno de haber obrado de mala fe.= Supone el remitente, que los titulos de procurador y de abogado, se consideran hoy legalmente como oficios enagenados de la Corona, y esto no es exacto. Todo el mundo conoce la legislacion vigente sobre aquellos oficios. Asegura tambien que por los referidos títulos se les concede intervenir exclusivamente en todos los asuntos; y cree que es esa regla tan absoluta que á todos comprende; pero se equivoca; los títulos excluyen de ejercer esos oficios á los intrusos que no los tienen y procuran y abogan por lo demas; pero como el que se defiende á si mismo no se entromete á procurar ni abogar por nadie, ni las leyes ni título alguno de procurador ni de abogado hablan con él, como no hablaban con el que se hacia para si la ropa y el calzado, ninguno de los títulos de maestros sastres y zapateros, no obstante de que cuando estaban en boga estas corporaciones gremiales los títulos suyos contenian las mismas cláusulas exclusivas que los de procuradores y abogados”, *El Español*, Núm. 439, sábado, 22 de noviembre de 1845.

<sup>1182</sup> “(...) y á la verdad podríamos estrañar que hubiese en el presente siglo quien hable de despojo y violacion de la propiedad, sin reparar que con lo mismo que pretende, quiere despojar á todos los vivientes, que no son procuradores ni abogados, del primero y mas sagrado derecho y propiedad de defenderse á sí mismos con que les dotó el Supremo Hacedor de todas las cosas, y está consignado en todas las leyes, antiquísimas, antiguas y modernas. No puede llamarse ofensa contra los derechos é intereses de los litigantes, á un precepto arreglado á las leyes en que se previene que él no devengue derechos por fuerza y con perjuicio de los intereses de aquellos. (...) Ultimamente, este derecho indestructible no abre una brecha en el crédito de la nacion. Lo que sí abriría millones de brechas en el crédito de los individuos regnícolas y estrangeros que la componen, seria una medida que á todos desacreditaría, considerándolos como imbéciles, sin derechos propios, incapaces de atender por sí al remedio de sus necesidades, privados de dignidad, profanos á la oratoria y ajenos al conocimiento en el orden de proceder. (...) no queremos que los procuradores ni abogados invadan nuestra propiedad por fuerza, porque no tienen ni han podido tener racionalmente jamás ningun titulo para dirigir nuestras contiendas, que representan nuestras propiedades á despecho nuestro y con gravámen de nuestros intereses: el que quiera un buen procurador ó un buen abogado, ya lo buscará bien de su grado, sin necesidad de que nadie se lo mande: al que no lo quiera, nadie está autorizado para obligarle á que lo tome por fuerza.”, *El Español*, Núm. 439, sábado, 22 de noviembre de 1845.

<sup>1183</sup> Artículo 26 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “El nombramiento de apoderado podrá hacerse en las actuaciones por diligencia que autorice el secretario del Consejo ante testigos.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

contencioso-administrativo sobre uso de las aguas de las fuentes públicas en la capital de la provincia. Rezaba este documento lo siguiente:

“Copia Número cuatrocientos cincuenta y siete: En la Ciudad de Alicante á veinte y uno de Mayo de mil ochocientos y sesenta: Antemí el notario publico (...) fueron presentes Dn. Miguel Pascual de Bonanza, Dn. Francisco Navarro y Asin, Dn. Matias Gadea, D<sup>a</sup>. Josefa Simon y Jabea, viuda, Dn. Francisco Reyner y Carratalá, D<sup>a</sup>. Luna y D<sup>a</sup>. Rosa Pasqual de Bonanza, de estado soltera y no sujeta á patria potestad, y Ramon Solér, todos de esta vecindad, á quienes doy fé conozco; y otorgan: que dan y confieren todo su poder cumplido y bastante en favor de Dn. Leandro Bernabeu, Dn. Juan Pedro Sanmartin y Dn. Miguel Carratala, vecinos también de esta Ciudad, (...) para que en representación de los otorgantes puedan gestionar y entablar toda clase de solicitudes ó demandas ante el exmo. Ayuntamiento de esta Capital, Sor. Gobernador de la Provincia, Consejo Provincial de la misma y ante cualesquiera Tribunales ó Juzgados que corresponda, de esta Capital ó de fuera de ella, en reclamación del Derecho que han tenido y tienen”<sup>1184</sup>.

En el caso de la Administración, sin embargo, era suficiente con un oficio emitido por la propia autoridad gubernativa en el que hiciese constar el nombramiento. Un modelo de este tipo de delegación lo reproducimos a continuación:

“En uso de las atribuciones que me concede el artículo 92 de la ley para el Gobierno y admon. de las provincias, he acordado con esta fecha nombrar á D<sup>n</sup>. Pedro Miralles de Imperial para que represente á la admon. en el espediente contencioso, promovido por D. Vicente Santonja vecino de Onil, sobre revocación del decreto disolviendo la sociedad explorado de aguas del barranco del Arcada.= Lo digo á V.S. para su conocimiento y efectos consiguientes= Dios gue. á V.S. m. a.= Alicante 13 Junio 1864= S. de Cisneros= Sr. Presidente del Consejo Provincial”<sup>1185</sup>

e. Forma.

Nos referimos en este apartado exclusivamente a la demanda, entendida como el escrito presentado por un particular o persona física y no al interpuesto por la Administración que, como ya hemos apuntado, era distinto.

---

<sup>1184</sup> ADPA, Legajo GE-16656/1, pp. 1-2, El subrayado es nuestro. Otro ejemplo, es el siguiente: “Copia Número treinta y cinco= En la villa de Monforte á veinte y nueve de Mayo de mil ochocientos sesenta y tres: antemi D<sup>n</sup>. Antonio Gras, Notario del distrito de Novelda y del colegio del territorio de la Audiencia de Valencia, vecino de esta Villa, y testigos que se nombraran, comparecio D<sup>n</sup>. Antonio Pascual Fuertes y Botella, Viudo de Ramona Llopis, de setenta años de edad propietario, vecino de la misma, domiciliado en la posada de San Pascual de la Calle de Salitre, de cuya profesión y domicilio doy fe; y sin impedimento alguno para otorgar esta escritura, por hallarse en pleno uso de sus facultades intelectuales y derechos civiles,= Dijo: Que dá y confiere todo su poder cumplido, bastante y cual de derecho se requiere y sea necesario á Dn. Ramon Sobe y Dn. Francisco Llido, procuradores del numero y Juzgado de primera instancia de la Ciudad de Alicante (...)”, ADPA, Legajo GE-16600/2, s/f.

<sup>1185</sup> ADPA, Legajo GE-16418/2, p. 54.

Encabezada con la fórmula “Al Consejo provincial”, la misma iba documentada y firmada de puño y letra por el demandante o, en su caso, por su apoderado<sup>1186</sup>. En cuanto a su contenido, debía, en primer lugar, identificarse al actor, señalando el domicilio a efectos de notificaciones<sup>1187</sup> y, si se daba el caso, a su representante, acompañando copia literal de los títulos que acreditasen su personalidad, las escrituras justificativas de su legitimación activa y las pretensiones de la parte actora<sup>1188</sup>. También era necesario hacer constar todos los datos del demandado, señalándose, además de su nombre y apellido, el lugar de su vecindad y residencia, y cualquier otra circunstancia que fuese necesaria para su identificación<sup>1189</sup>.

Seguidamente, la demanda incluía una exposición detallada, en párrafos separados y numerados, de los puntos de hecho y de derecho que fundamentaban la pretensión<sup>1190</sup>. A

---

<sup>1186</sup>MARTÍNEZ ALCUBILLA, MARCELO, *Diccionario de Administración...*, op.cit., Voz “Administración Contenciosa”, p. 341.

<sup>1187</sup> Artículo 31 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “El actor, al deducir la demanda, y el demandado, al contestarla, declararán la casa-habitación que eligieren para que en ella se les hagan las citaciones y notificaciones. Cuando alguna de las partes no eligiere casa, y mientras no la elija, las notificaciones que le conciernan se harán en estrados”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845. Si bien, lo normal es que esta información se hiciese constar por Otrosí.

<sup>1188</sup> GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de Jueces, abogados...*, op. cit., p. 608. Nos parece importante transcribir aquí, como ejemplo, la demanda presentada por Francisco Heredia en un procedimiento contencioso sobre uso de las aguas de una fuente pública en la ciudad de Alicante. Resulta especialmente interesante porque se trata de un litigio entablado por una pluralidad de vecinos de forma conjunta, existiendo, por tanto, un litisconsorcio activo de cuya posible concurrencia no hemos encontrado mención alguna en la normativa contencioso-administrativa: “Don Francisco Heredia, vecino de esta ciudad, en representación de Dn. Miguel Pascual de Bonanza, Dn. Francisco Navarro y Asin, Dn. Matias Gadea, D<sup>a</sup>. Josefa Simon y Fabra, D<sup>a</sup>. Luisa y D<sup>a</sup>. Rosa Pascual de Bonanza, Dn. Ramon Soler, José Carbonell y Maruenda, Francisco Serra y Perez, Dn. Ramon Oliver, Dn. Rafael Pascual del Povil, D<sup>a</sup> Francisca Pascual del Povil, Dn. Antonio Garrigos y Lopez, (...), todos los vecinos de esta ciudad, Dn. Juan Roca de Togores, que lo es de la Villa de Elche, La Sra. Condesa de Soto-Ameno, D<sup>a</sup> Maria Luisa Rojas y el Sor. Conde de Almodovar que lo son de Valencia (...)”, ADPA, Legajo GE-16656/1, pp. 85-97.

<sup>1189</sup> PELÁEZ DEL POZO, JULIÁN, *Tratado teórico-practico de la organización, competencia y y procedimientos en materias contencioso-administrativas...* op. cit., pp. 186-187. Nos parece importante transcribir aquí, como ejemplo de demanda, la presentada por Francisco Heredia en un procedimiento contencioso sobre uso de las aguas de una fuente pública en la ciudad de Alicante. Resulta especialmente interesante porque se trata de un litigio entablado de forma conjunta por una pluralidad de vecinos, existiendo, por tanto, un litisconsorcio activo de cuya posible concurrencia no hemos encontrado mención alguna en la normativa contencioso-administrativa: “Don Francisco Heredia, vecino de esta ciudad, en representación de D<sup>n</sup>. Miguel Pascual de Bonanza, D<sup>n</sup>. Francisco Navarro y Asin, D<sup>n</sup> Matias Gadea, D<sup>a</sup>. Josefa Simon y Fabra, D<sup>a</sup>. Luisa y D<sup>a</sup>. Rosa Pascual de Bonanza, D<sup>n</sup> Ramon Soler, José Carbonel y Maruenda, Francisco Serra y Perez, D<sup>n</sup> Ramon Oliver, D<sup>n</sup> Rafael Pascual del Povil, D<sup>a</sup>. Francisca Pascual del Povil, D<sup>n</sup> Antonio Garrigos y Lopez, (...) todos los vecinos de esta ciudad, D<sup>n</sup> Juan Roca de Togores, que lo es de la Villa de Elche, la Sra. Condesa de Soto-Ameno, D<sup>a</sup>. Maria Luisa Rojas y el Sor. Conde de Almodovar que lo son de Valencia (...)”, ADPA, Legajo GE-16656/1, pp. 85-97.

<sup>1190</sup> Artículo 30 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “En la demanda y contestación y en los demás escritos mencionados en el artículo anterior, antes de fijarse la pretensión, se extenderá por párrafos numerados un resumen de los puntos de hecho y de derecho que sustente el que produzca escrito”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845. En el caso que hemos puesto de ejemplo, la demanda incluía dieciséis puntos de hecho y seis de derecho. Sin ánimo de ser exhaustivos y a título ilustrativo, reproducimos algunos de ellos, a saber: “(...) ante el Consejo de esta provincia y como mejor proceda= Digo:= 1º Que en el año mil quinientos sesenta y nueve adquirió el Ayuntamiento una cantidad de agua potable para el aprovechamiento comun de los habitantes de esta ciudad. Esta agua es una parte de la fuente llamada de la Casa\_Blanca, y se ha conducido á esta población por medio de acueductos, pero se ignora absolutamente con que recursos se hicieron

continuación debía redactarse de forma clara y directa el suplico. En la causa a la que nos estamos refiriendo se solicitaba, en concreto, que se revocase una decisión de la municipalidad por la que se había dejado sin suministro de agua a los demandantes y se le condenase a indemnizar a los perjudicados y al pago de las costas. Decía:

“Suplico al Consejo: se sirva declarar que el Exmo. Ayuntamiento de esta ciudad no ha obrado dentro del circulo de sus atribuciones al declarar caducadas las concesiones hechas por acuerdos anteriores del mismo Ayuntamiento, para llevar por medio de cañerías alguna parte de las aguas de aprovechamiento comun de esta población á las precitadas casas de la pertenencia de mis representados, que tampoco ha debido inutilizar gran numero de las presas del servicio de las citadas casas, y en su consecuencia, que deben quedar subsistentes las mencionadas concesiones y reponerse las presas inutilizadas al estado que tenían antes de la innovación que han sufrido por mandato del mismo Ayuntamiento; condenando á esta corporación á que indemnice los perjuicios causados por ello y en las costas de este procedimiento; pues á este fin interpongo, á nombre de mis representados, la demanda mas conforme á justicia que pido (...)”<sup>1191</sup>.

las obras necesarias para su conducción: se dice que una sociedad compuesta de varios vecinos y propietarios sufragó estos gastos.= 2º Como estas aguas se destinaron para beber y al servicio domestico de la población y como los Ayuntamientos han sido siempre los administradores y distribuidores de todas las cosas de aprovechamiento comun de los pueblos, el de Alicante repartió dichas aguas ó determinó los varios medios de que podían valerse los vecinos para usarlas ó aprovecharlas, y á consecuencia de esta determinación, fue concediendo sucesivamente á muchos de estos que, por medio de cañerías, llevaran las aguas á a sus casas y que en estas tuvieran grifos, piletas ó cisternas.= 3º Estas concesiones fueron gratuitas, sin ninguna condición espresa que limitara el tiempo de su duración y dejaron á cargo de los dueños de las casas, á cuyo favor se otorgaron, los gastos necesarios para utilizar las aguas por el medio indicado.= 4º Para otorgar estas concesiones, precedía un acuerdo del Ayuntamiento, y su secretario lo comunicaba verbalmente al interesado y daba las ordenes convenientes para ejecutarlo. Este modo de obrar, sin aparato ni grandes formalidades, era achaque de aquellos tiempos en que había sobra de buena fé y falta de expedientes.= 5º Entre las concesiones de agua á domicilio, que han acordado los Ayuntamientos de esta ciudad, desde mediados del siglo diez y seis hasta la fecha, se encuentran á favor de mis representados las ciento veinte y cinco que se espresan en la nota que acompaño. (...)= Estos son los hechos que dan motivo y sirven de fundamento á la demanda que mis autorizantes se ven precisados á interponer y que formularé en lugar correspondiente.= Expuestos los hechos paso a esponer las razones y leyes que son fundamento de la misma demanda.= 1º La declaración de caducidad de las concesiones otorgadas para conducir agua a las casas por cañerías no es una medida, que la exige necesariamente, la realizacion de la mejora del viage de las aguas de la Casa Blanca; por lo cual, en la aprobación que ha obtenido el Ayuntamiento del proyecto de esta mejora, no puede entenderse incluida implícitamente la de su acuerdo sobre caducidad de las concesiones, ni los motivos y razones que se alegen para convencer de la utilidad de aquel proyecto pueden servir para que este acuerdo aparesca justo ni equitativo.= (...) 3º Todos mis representados han conducido á sus casas por cañerías aguas de aprovechamiento comun por espacio de muchos años, autorizados por el Ayuntamiento y sin que este jamas les haya interrumpido en ello, y han pagado el subsidio impuesto sobre las concesiones de agua á domicilio hasta el año 1859 inclusive: estos hechos notorios y que justificaré plenamente, en caso necesario, son una prueba muy clara de que mis representados gozaban un beneficio legitimo, y ahora el mismo Ayuntamiento de la capital, por su propia autoridad, se lo ha quitado á unos y ha mandado quitarlo á todos. Este proceder del Ayuntamiento es contrario á los principios fundamentales de la justicia, á toda razón y á lo mandado en todos nuestros códigos, y últimamente en la ley 2ª Titº 34 libº 11 de la Novisima Recopilación se consigna este principio general: “Ningun Alcalde ni Juez ni persona privada sean osados quitar á persona alguna la cosa ó beneficio que disfruta, sin ser antes oído y bendecido por derecho”.= (...) Por todo lo espuesto.= (...)", ADPA, Legajo GE-16656/1, pp. 85-97

<sup>1191</sup> ADPA, Legajo GE-16656/1, pp. 85-97. El subrayado es nuestro.

Por último, podía incluirse algún *otrosí* en el que se pedía se tuviese por presentada determinada documentación que se acompañaba<sup>1192</sup>, se solicitaba copia de acuerdos o resoluciones gubernativas<sup>1193</sup>, o se hacía constar el domicilio del letrado o demandante a efectos de notificaciones<sup>1194</sup>.

Analizados los diversos escritos de demanda conservados en los procesos localizados en el Archivo del Consejo lucentino, observamos que no existían diferencias de forma entre éstas y sus homónimos de la jurisdicción ordinaria. La razón de esta similitud es a nuestro entender muy clara, y es que no existiendo en la incoación de ambos tipos de procedimientos más disparidad que los plazos perentorios impuestos a los particulares en el contencioso-administrativo, no había razón alguna para establecer modificaciones en el modelo de reclamación que se utilizaba habitualmente en la vía civil<sup>1195</sup>.

#### 4. Su desarrollo.

##### a. Emplazamiento y notificación.

Una vez recibida en la secretaría del Consejo la memoria de la Administración o la demanda del particular, la Corporación consultiva debía examinar el asunto y, a continuación, dictar un auto en el que se pronunciaba sobre si se tenía por parte al demandante y, en su caso,

---

<sup>1192</sup> “1er Otrosí= Suplico al Consejo: se sirva tener por presentadas las trece copias de escritura de poder que acreditan mi representación en esta demanda.= 2º Otrosí= Suplico al consejo: se sirva tener por presentada la certificación que acompaño con el N° 1º y los recibos del pago del Subsidio para la construcción y mejora de los acueductos de las fuentes publicas de esta ciudad, que también acompaño con los N° 2º al 54 inclusive.”, ADPA, Legajo GE-16656/1, pp. 85-97

<sup>1193</sup> “(...) 3º Otrosí= Suplico al Consejo: se sirva mandar que el Secretario ó Archivero del Exmo. Ayuntamiento de esta ciudad exhiba los libros de acuerdos de esta corporación que existan, desde fecha proxima al año 1569 has el actual, y que el mismo Secretario ó archivero encargado de ellos libre certificación de las actas ó acuerdos que se le designen por mi parte, con citación de la contraria.= 4º Otrosí=Suplico al Consejo: se sirva mandar que el precitado Secretario ó archivero libre certificación literal del acuerdo ó acta de la sesion celebrada por el citado Ayuntamiento en el dia ocho de Julio de mil ochocientos veinte y cinco y de la memoria y nota ó lista de concesiones de agua á domicilio que están unidas á este acta, previa citación del Ayuntamiento demandado.= 5º Otrosí=Suplico al Consejo: se sirva mandar que, con citación contraria, el mismo archivero ó Secretario libre certificación literal de la sesion ó sesiones del mismo Ayuntamiento en que se acordó el impuesto ó subsidio para la construcción y mejora de los acueductos de las fuentes publicas de esta ciudad, y que fue aprobado por Real orden de 1º de Agosto de 1846, y empezó á cobrarse en este mismo año.= 6º Otrosí=Suplico al Consejo: se sirva mandar que las libretas ó padrones para la cobranza del impuesto citado en el anterior otrosí, correspondientes á los años de 1846 y de 1859, las entregue el archivero ó Secretario del mencionado Ayuntamiento al de este Consejo y corran unidas á este espediente, ó que aquel Secretario ó archivero libre certificación literal de ambas libretas ó padrones, con citación del demandado.”, ADPA, Legajo GE-16656/1, pp. 85-97

<sup>1194</sup> “7º Otrosí= Al efecto de oír los emplazamientos y notificaciones que haya lugar, declaro mi domicilio calle de Teatinos numero 14 y= Al Consejo suplico: se sirva haber por hecha esta declaración, para el indicado efecto y en justicia que pido, como antes.”, ADPA, Legajo GE-16656/1, pp. 85-97.

<sup>1195</sup> Regulado en la sección segunda, artículos 224 y ss., de la ley de enjuiciamiento civil de 5 de octubre de 1855.

ordenaba el traslado del escrito al demandado, reclamándose el expediente gubernativo al gobernador<sup>1196</sup>.

Las notificaciones se realizaban mediante cédula original, de la que se entregaba una copia a cada una de las partes en su domicilio, si lo habían hecho constar en sus escritos. En el supuesto de que alguna de ellas estuviese ausente, se dejaba la comunicación al dueño de la casa, a los individuos de la familia o a los criados. En todo caso, el receptor estaba obligado a firmar el aviso original, y, en el supuesto de que no supiese, debía hacerlo un testigo. Si no fuera posible entregar el certificado en la dirección postal de alguna de las partes, la proclama se realizaba en estrados<sup>1197</sup>.

La normativa no regulaba el modo de realizar este trámite cuando los interesados no residían en la capital de la provincia. En estas ocasiones se aplicaba la analogía y, de acuerdo con lo prescrito en el reglamento de 30 de diciembre de 1846 sobre el procedimiento contencioso ante el Consejo Real, se exhortaba al juez de primera instancia al que pertenecía el sujeto para que hiciese el exhorto<sup>1198</sup>.

---

<sup>1196</sup> Así lo vemos en el expediente contencioso entablado por un particular como consecuencia del derribo de una pared de su propiedad por parte del Ayuntamiento de Orihuela: “Auto= Señores= Orduña= Miralles= Puig= Bellido= Por presentado con el poder y boletín oficial que se acompaña; se ha por parte a D. Ramon Lobe en representacion de D<sup>a</sup>. Manuela Buitron y es confiere traslado con emplazamiento en forma por término de cinco días al Ayuntamiento de la Ciudad de Orihuela y para su notificacion dirijase el oportuno exhorto con los insertos necesarios al Sr Juez de 1<sup>a</sup> Instancia de dha. Ciudad y reclamese del Sr. Gobernador el espediente gubernativo á que se refiere el 1<sup>er</sup>. otrosi y remitido que sea unase al frente de estas actuaciones para las cuales se nombra ponente al Sr. Orduña. Asi lo acordaron y rubricaron los Sres del margen en Alicante á cuatro de Julio de mil ochocientos sesenta y dos de que certifico.”, ADPA, Legajo GE-16590/2, p. 166.

<sup>1197</sup> Artículo 32 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “De toda notificacion que hagan los ugieres, extenderán una cédula original, y ademas una copia para cada una de las partes.= En la casa elegida entregarán la copia á la parte en su persona, si se hallase en ella, y en su defecto al dueño de la casa, individuos de la familia y criados, por el órden que aquí se expresa.= La persona á quien se entregue la copia firmará, si pudiere, y si no un testigo á su ruego, la cédula original, que se unirá en seguida al expediente.= Las cédulas contendrán literalmente la providencia notificada.= Las notificaciones en que no se guarde la forma prescrita en este artículo serán nulas.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845. En igual sentido se expresaba, para el procedimiento civil, el artículo 228 de la ley de enjuiciamiento civil de 1855. Transcribimos aquí un ejemplo de las realizadas por los ujieres alicantinos: “Notifiq.= En la misma Ciudad y día me constituí en la casa domicilio de D. Francisco Rovira procurador de la Comision de regantes de la huerta de esta Capital y pueblos de su comprensión, le enteré de la presente Cedula dándole copia y firmó de que certifico.= Francisco Rovira= Pedro Corona.”, ADPA, Legajo GE-16590/3, p. 101.

<sup>1198</sup> Así lo vemos claramente en el procedimiento incoado por la Comisión de Regantes de la Huerta de Alicante contra algunos vecinos de Castalla alegando que éstos últimos estaban aprovechando ilegítimamente las aguas que corrían por la rambla del Sarganella: “Providencia= Señores= Gefe Político= Gil= Sanmartin y Torres= Rico= En la ciudad de Alicante á diez y seis de Junio de mil ochocientos cuarenta y siete yo el infraescrito ugier del Consejo provincial certifico que en la demanda producida por Don Francisco Rovira en nombre de la Comision de regantes de la huerta de esta capital sobre de que se declare que Doña Victoriana Rico y D. Carlos Miro vecinos de Castalla no tienen derecho al aprovechamiento de las aguas que corren por la rambla llamada de Sarganella ha recaído la providencia que sigue= Alicante quince de Junio de mil ochocientos cuarenta y siete. Por presentado con los documentos y papel de reintegro que se acompaña; puesta nota bastante del poder de que se hace merito, traslado por diez días á D<sup>a</sup>. Victoriana Rico y Don Carlos Miro vecinos de la villa de Castalla, para cuyo emplazamiento se espida el oportuno exhorto al Juez de primera instancia del partido

b. Declaración de rebeldía.

La rebeldía tenía lugar cuando alguna de las partes, aun estando debidamente emplazada o citada, no se personaba en el procedimiento o no exponía su defensa<sup>1199</sup>. Esta incomparecencia debía denunciarse por escrito o de palabra, extendiéndose, en este último caso la oportuna diligencia que debía firmarse por los interesados<sup>1200</sup>. Normalmente, era el propio litigante el que denunciaba que la otra parte había dejado transcurrir el término correspondiente y suplicaba la declaración de rebeldía y la consecuente resolución del pleito. A título ilustrativo, traemos a colación la solicitud presentada por Francisco Rovira, representante de la Comisión de Regantes de la Huerta de Alicante, en el juicio contra dos particulares, Victoriana Rico y Carlos Mira, sobre aprovechamiento ilícito del agua de la rambla del Sarganella. Los términos en que está redactada la instancia resultan elocuentes:

“Sres. Presidente y Vocales del Consejo de esta Prov<sup>a</sup>.

D. Francisco Rovira, en nombre de la Comisión de Regantes de la Huerta de esta Capital, ante el Consejo paresco en los autos contra D<sup>a</sup>. Victoriana Rico y D. Carlos Mira sobre aprovechamiento de las aguas que discurren por la Rambla de la Sarganella y como más haya lugar digo: Que conferido traslado de su instancia, á los demandados á quienes se ha citado y emplazado, como consta de autos, han dejado pasar con muchísimo exceso el termino que se les prefijó sin haber comparecido, ni opuesto cosa alguna por lo que les acuso la rebeldía y=

Suplico al Consejo que teniéndola por acusada y con arreglo á lo dispuesto en el reglamento sobre el modo de proceder en los Consejos provinciales, se sirva resolver este negocio, según lo requirí en mi escrito de demanda; por ser conforme á justicia que pido etl<sup>a</sup>= Alicante treinta de octubre año del sello.= Dr. Dn. Francisco Rovira”<sup>1201</sup>.

---

de Jijona al que corresponde la espresada villa; y se nombra consejero ponente á D. Juan Rico y Amat. Lo mandaron y rubricaron los Señores del margen de que certifico= Está rubricado= El Secretario Ignacio Estalella.= Pedro Corona.”, ADPA, Legajo GE-13252/1, p. 105.

<sup>1199</sup> Artículo 54 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “Cuando alguna de las partes debidamente emplazada ó citada no acudiere á exponer sus defensas, el Consejo, á instancia de los demás interesados, decidirá el asunto en rebeldía.= La instancia por parte de la administración se entiende hecha desde el momento en que el secretario expone al Consejo haber pasado el término señalado, y lo certifica en las actuaciones.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1200</sup> Artículo 55 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “La rebeldía podrá acusarse por escrito ó de palabra: en este último caso el secretario extenderá la oportuna diligencia, que firmarán las partes interesadas.= Acusada que sea la rebeldía, el Consejo procederá á fallar el pleito.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1201</sup> ADPA, Legajo GE-13252/1, p. 116. El subrayado es nuestro. De la misma forma, encontramos un escrito muy parecido en el que se solicitaba se declarase en rebeldía a la Administración: “Don Vicente Santonja y Juan, vecino de Onil por si y á nombre de los Socios de la compañía exploradora de aguas llamada del Barranco del Arcada domiciliada en Onil ante el Consejo paresco en el pleyto contencioso administrativo sobre revocación de una providencia del Sr. Gobernador Civil de la Provincia disolviendo la espresada sociedad y en la forma que mas haya lugar en derecho Digo: Que en doce de Diciembre del próximo pasado año presenté escrito de demanda para revocación de la espresada providencia, y se le confirió traslado al Sr. Gobernador Civil de la Provincia.= Con fecha veinte y seis de Febrero presenté esposicion al Sr. Gobernador Civil solicitando se entablara competencia con el Juzgado de primera Inst<sup>a</sup> de Jijona por haber admitido un interdicto de despojo contra la sociedad que represento por ser incompetente para conocer en materias de administración como lo son

Una vez examinada la petición, si el Tribunal decidía declarar la rebeldía de una de las partes, solía notificarlo a los interesados, tanto personalmente<sup>1202</sup>, como a través de los estrados<sup>1203</sup>, fijando fecha para la vista. La estructura de esta providencia era la siguiente:

“Resultando haber pasado con mucho exceso el término concedido al Ayuntamiento de Agres para contestar la demanda sin haber comparecido.

Resultando que el Procurador Lobez le acusa la reveldia:

Visto el artículo 54 del reglamento de Consejos Provinciales, de primero de Octubre de mil ochocientos cuarenta y cinco, por el que se dispone que cuando la parte debidamente emplazada no acudiese á esponer sus defensas, el Consejo a instancia de los demas interesados decidirá el asunto en reveldia:

Visto el artículo cincuenta y cinco del mismo reglamento, el cual previene que acusada que sea la reveldia, el Consejo procederá á fallar el pleito:

Considerando que no habiendo comparecido el Ayuntamiento de Agres, apesar de haber sido citado y emplazado, á esponer su defensa, se está en el caso de llevar á efecto lo dispuesto en los citados artículos.

---

esencialmente todo lo que se refiere á la iluminación de aguas á su curso, distribución, navegación y flote de los ríos y canales y obras hechas en sus causas y márgenes, y también porque no proceden admitirse interdicto de despojo contra los acuerdos que dicten los Ayunts y Diputaciones Provinciales.= No habiendo contestado la Administración á mi demanda, a pesar de haber transcurrido seis meses desde que se le confirió el traslado, se acuso la rebeldía.= Suplico al Consejo se sirva haberla por acusada, mandar recoger los autos y que se me pongan de manifiesto para pedir lo que proceda en justicia.= Alicante quince Junio de mil ochocientos sesenta y cuatro.= Ldo Bonif<sup>o</sup> Amorós Vicente Santonja.”, ADPA, Legajo GE-14618/2, p. 39. En este caso no prosperó la petición de rebeldía porque el representante de la Administración se personó pocos días después, contestando a la demanda. Inmediatamente se dio traslado a la parte demandante del escrito de contestación. Decía: “Auto (...) En lo principal del anterior escrito presentado por D. Pedro Miralles de Imperial y Gomez con fecha 18 de los corrientes, traslado á D. Vicente Santonja por término de seis días; en órden al primer otrosí, se ha por pate en estos asuntos al espresado D. Pedro Miralles como representante de la Administración pública, uniéndose á continuación el oficio que dirigió el Sr. Gobernador al Consejo en trece de los corrientes con motivo del nombramiento hecho á su favor y por el que se acredita la legitimidad de su persona; y respecto al segundo otrosí, como se pide. Y por lo que hace al escrito presentado por el Santonja, su fecha quince del actual, estese á lo mandado en este mismo proveído, toda vez que ha producido ya su contestación el Gobierno de la provincia. Así lo acordaron y rubricaron los Sres del margen en Alicante á veinte de Junio de mil ochocientos sesenta y cuatro.”, ADPA, Legajo GE-16418/2, p. 53. El subrayado es nuestro.

<sup>1202</sup> “Cedula de Notificacion.= En la Ciudad de Alicante á diez de Noviembre de mil ochocientos cuarenta y siete, yo el infraescrito Ugier del Consejo provincial certifico: Que en el Espediente promovido por D. Francisco Rovira en nombre de la Comision de regantes de la huerta de esta Capital, sobre que se declare que D<sup>a</sup>. Victoriana Rico y D. Carlos Mira no tienen derecho á utilizar las aguas que discurren por la rambla de Sarganella, ha recaído en virtud de escrito producido por la parte demandante, el auto que á la letra dice= Auto= Sres.= Gefe Politico= Gil= Sanmartin y Torres=Rico= Alicante diez de Noviembre de mil ochocientos cuarenta y siete= Atendiendo á que ha transcurrido el termino concedido en auto de quince de Junio ultimo sin que D<sup>a</sup>. Victoriana Rico y D. Carlos Mira hayan contestado á la demanda interpuesta por D. Francisco Rovira en nombre de la Comision de regantes de la Huerta de esta Capital:= Atendiendo á que la demanda está fundada en los documentos que la acompañan y que obran en este Espediente:= El Consejo declara en rebeldía á los referidos D<sup>a</sup>. Victoriana Rico y D. Carlos Mira, y señala para la vista de estos autos del día trece de los corrientes á las diez de la mañana previa la correspondiente citación.= Lo mandaron y rubricaron los Sres del margen de que certifico= Esta rubricado= El Srio Ignacio Estalella= Pedro Corona= Notifiq.: En la misma Ciudad y dia constituido en la casa domicilio de D. Francisco Rovira y le hice saber el contenido de la presente cedula dándole copia y firmó de que certifico.= Francisco Rovira= Corona.”, ADPA, Legajo GE-13252/1, p. 118.

<sup>1203</sup> “Otra en Estrados:= En la referida Ciudad y dia hallándome en los Estrados del Consejo provincial publique el contenido de la presente cedula mediante la ausencia y rebeldía de D<sup>a</sup>. Victoriana Rico y D. Carlos Mira demandados, de que certifico= Corona.”, ADPA, Legajo GE-13252/1, p. 118.

El Consejo acordó dar por acusada la rebeldía, mandando se tengan los autos a la vista para la sentencia inmediata, á fin de resolver si se ha de hacer alguna prueba para mejor proveer, notificandose este Auto al Procurador Lobe y á los estrados del Consejo, en representacion de la municipalidad de Agres, fijandose en los mismos copia de este proveido. Asi lo acordaron y rubricaron los Srs. del margen en Alicante á seis de Noviembre de mil ochocientos sesenta y tres<sup>1204</sup>.

A partir de este momento, el proceso continuaba sin la parte insumisa, pudiéndose practicar de oficio las pruebas necesarias, a excepción de la testifical<sup>1205</sup>. El litigio concluía con la sentencia, que era comunicada por cédula o despacho, dejándose, además, una copia en los tablonos de la Corporación<sup>1206</sup>. El fallo del Consejo, obligatoriamente era publicado en el Boletín oficial de la provincia, incorporándose un ejemplar del anuncio al expediente<sup>1207</sup>.

---

<sup>1204</sup> ADPA, Legajo GE-12799/3, s/f. Es necesario precisar que, en el caso de litisconsorcio, era posible que pudiese declararse en rebeldía solo a algunos de los individuos que lo conformasen. Es el caso, por ejemplo, del expediente que transcribimos a continuación: “El infrascrito Ugier de este Consejo Provincial.= Certifico: Que en el expediente contencioso administrativo promovido por D. Basilio Planelles contra la Admon sobre agravio en la contribución de Subsidio industrial, al escrito presentado por el Promotor Fiscal de Hacienda en el que acusa la rebeldía á D. Pedro Ibarra, D. José Marcili, Sra Viuda de Juan y Carratalá y D. Rafael Jordá= Auto= Señores= Puig= Serriña= Bellido= El Consejo ha dictado el siguiente =auto= Por acusada la rebeldía a D Pedro Ibarra, D. José Marcili, Sra. Viuda de Juan J. Carratala y D. Rafael Jordá y traslado á D. Basilio Planelles por el termino de seis días. Asi lo acordaron y rubricaron los Sres. del margen en Alicante á seis de Octubre de mil ochocientos sesenta y dos según certifico= está rubricado= Roman Lopez de Cisneros Secretº accid.=Juan Farach”, ADPA, Legajo GE-16992/1, s/f. En este caso, el expediente continuó siendo partes, a partir de ese momento, solo Basilio Planelles y el fiscal de Hacienda. El subrayado es nuestro.

<sup>1205</sup> Artículo 56 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “Para mejor proveer en rebeldía, podrá el Consejo mandar practicar de oficio la prueba que estime conveniente, con tal que no sea la de testigos.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1206</sup> “Notifiq.= En la misma Ciudad y dia me constitui en la Casa domicilio de D Francisco Rovira Procurador de la Comision de regantes de la Huerta de esta Capital y le notifique el contenido de la presente cedula dándole copia y firmó de que certifico. = Francisco Rovira = Corona= Con esta fha se ha librado el oportuno exhorto al Juez de 1ª Instancia del partido de Jijona para la notificación de Dª Victoriana Rico y D Carlos Mira, el que ha sido entregado á D Francisco Rovira para su debido curso. Del propio modo se ha fijado en la Sala del Consejo una copia de la sentencia pronunciada en estos autos, y se ha pasado otra al Sr Gefe político para su inserción en el Boletín Of en cumplimiento de lo que previene el artículo cincuenta y siete del reglamento de primero de Octubre de mil ochocientos cuarenta y cinco. Alicante dieciocho Noviembre de mil ochocientos cuarenta y siete.= Estalella.”, ADPA, Legajo GE-13252/1, pp. 123-124

<sup>1207</sup> Artículo 57 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “La sentencia dictada en rebeldía, ademas de notificarse por cédula ó despacho cuando sea posible, se fijará en la sala del Consejo, y se insertará en el *Boletín oficial* de la provincia.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845. Un ejemplo es el siguiente: “Núm 143= Miércoles 24 de Noviembre de 1847= 10 cuartos= BOLETIN OFICIAL DE LA PROVINCIA DE ALICANTE.= CONSEJO PROVINCIAL DE ALICANTE= En el pleito que ha pendido y pende en el Consejo provincial de Alicante, entre partes de la una la comisión de regantes de la huerta de dicha ciudad y pueblos de su comprensión, y en su nombre D. Francisco Rovira; y de la otra Dª. Francisca Cortés, vecina de Jijona, y en su ausencia y rebeldía los estrados del Consejo, sobre que se declare que la referida Dª Francisca Cortés no tiene derecho á utilizar las aguas que discurren por el rio de Monnegre, y que en su consecuencia se destruya la presa que la misma ha levantado en dicho rio con el objeto de regar su heredad titulada la Buelta Nueva: Visto &- En lo concerniente a los hechos:-Atendiendo á que Dª. Francisca Cortés con la presa que ha construido en el rio Monnegre impide el libre curso de las aguas que sirven para el riego de la huerta de Alicante:-Atendiendo á que dicha presa no está comprendida en las quince reconocidas en la Real Provision que se acompaña á los autos con derecho al aprovechamiento de las indicadas aguas:-Atendiendo á que la referida presa ha sido destruida diferentes veces en las distintas visitas anteriormente practicadas con este objeto:-En lo tocante al derecho:-Atendiendo á que la Real Provision arriba citada solo da derecho á las quince presas llamadas antiquísimas para aprovecharse de las aguas del rio Monnegre:-Atendiendo á las sentencias, Reales ordenes y provisiones que confieren á la huerta de Alicante el derecho de aprovecharse de las aguas del

Contra la indicada resolución cabía recurso de rescisión ante la misma Corporación provincial. Aunque más adelante nos detendremos con detalle en este tipo de impugnación, interesa, ahora, adelantar algunas cuestiones relevantes. El plazo para formalizarlo era de quince días desde la publicación del fallo. No obstante, si la parte interesada se encontraba ausente de la provincia, el Tribunal podía señalarle un término más largo. La interposición de este medio de revisión impedía plantear cualquier otro mientras no se hubiese dirimido, pero no suspendía la ejecución de la sentencia, excepto que el Consejo ordenase lo contrario. Si se admitía, se otorgaba la posibilidad al recurrente de exponer su defensa, concediéndole para ello la mitad del plazo ordinario. En el caso de no aprovechar esta segunda oportunidad, dejando transcurrir el indicado término y siendo condenado por segunda vez en rebeldía, ya no cabía otra acción a la parte<sup>1208</sup>.

Quedaban, sin embargo, como destacaban Juan María Biec y José Vicente Carabantes, una serie de interrogantes sin resolver en la normativa vigente. Nada se establecía acerca de la decisión que debía adoptar el órgano contencioso-administrativo en los casos en los que la no comparecencia estuviese motivada por razones de fuerza mayor, o cuando, existiendo litisconsorcio, unos sujetos incurrieran en desacato y otros no<sup>1209</sup>. Esta laguna legal era resuelta por el reglamento del Consejo Real, que, como sabemos, se aplicaba con carácter supletorio a las Corporaciones provinciales<sup>1210</sup>. Al respecto, la citada legislación disponía, para el primero de los supuestos a los que hemos hecho referencia, la suspensión de la declaración de rebeldía, emplazándose nuevamente al litigante; y, para el segundo, dejaba en manos del órgano colegiado decidir si resolvía o suspendía su veredicto hasta pronunciar sentencia definitiva respecto a todos los demandados<sup>1211</sup>.

---

espresado rio prohibiendo levantar presas y otros artefactos que impidan el libre curso natural que tienen: -El Consejo definitivamente juzgando declara que el comun de regantes de la huerta de esta capital tiene derecho al aprovechamiento de las aguas que corren por el río de Monnegre sin que D<sup>a</sup> Francisca Cortés pueda interceptar su curso por medio de la presa que con este objeto tiene construida en su heredad titulada la Buelta Nueva, y que inmediatamente debe destruirse. Pásese copia de esta sentencia al Sr. Gefe político de la provincia para que gubernativamente la ponga en ejecución, previa la competente fianza que preste la parte de D. Francisco Rovira, y haciéndose á ambas partes la notificación necesaria en los términos que previene el artículo cincuenta y siete, del Reglamento de primero de octubre de mil ochocientos cuarenta y cinco. Lo mandaron, pronunciaron y firmaron los Sres. Consejeros que al márgen se espresan en la ciudad de Alicante á quince de noviembre de mil ochocientos cuarenta y siete de que certifico.- José Rafael Guerra-Felipe Gil- Juan P. Sanmartin-Juan Rico y Amát-El Secretario, Ignacio Estalella”, ADPA, Legajo GE-16590/3, pp. 125-126. El subrayado es nuestro.

<sup>1208</sup> Artículos 58 a 62 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1209</sup> BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE; *Suplemento al diccionario razonado ...*, op. cit., Voz “Consejo provincial”, p. 236.

<sup>1210</sup> Artículo 13 del decreto de 20 de junio de 1858: “Los Consejos provinciales en todos los casos no comprendidos en su reglamento de 1 de octubre de 1843, observarán:= Primero. El reglamento del Consejo Real con las disposiciones posteriores que le suplen ó modifican.= Segundo. El derecho comun”.

<sup>1211</sup> Artículos 106 y 107 del reglamento del Consejo Real de 30 de diciembre de 1846.

Es necesario señalar que todo pleito se tendría por abandonado cuando estuviese paralizado un año por culpa de las partes interesadas<sup>1212</sup>. En estos casos, se declaraba caducada la demanda y consentida la orden gubernativa que hubiese motivado el procedimiento<sup>1213</sup>. Esta situación se produjo, entre otros, en el expediente incoado por Pascual Puig y Falcó, vecino de Onteniente y terrateniente de Agres, contra una resolución de su Ayuntamiento por la que se le obligaba al pago de recargos en la contribución de consumos. En la documentación consultada constatamos la escasa actividad que tuvo este proceso. En 1866, después de tres años<sup>1214</sup> sin dictarse providencia o tramitarse oficio alguno sobre este asunto<sup>1215</sup>, se extendía una nota por el secretario en la que se denunciaba la falta de actividad de las partes en la causa, instando al Consejo para resolviese la extinción del litigio. Decía:

“Nota. En atención á que por las partes interesadas desde hace mucho tiempo no se insta para que siga su curso este espediente de conformidad á lo dispuesto en el Reglamento sobre el modo de proceder los Consejos provinciales en los espedientes contenciosos administrativos el Secret<sup>o</sup>. que suscribe consignan en esta nota lo que hay sobre el particular rogando al Consejo se sirva resolver lo que juzgue procedente. Alicante veinte y cinco Abril mil ochocientos sesenta y seis.=Francisco Rovira Aguilar”<sup>1216</sup>.

---

<sup>1212</sup> Artículo 1 del decreto de 20 de junio de 1858: “Se tendrá por abandonado todo pleito cuyo curso desde la publicación del presente Real decreto en adelante se detenga durante un año por culpa de las partes interesadas. En este caso declarará el Consejo caducada la demanda y consentida la orden gubernativa que hubiese motivado el pleito”.

<sup>1213</sup> MARTÍNEZ ALCUBILLA, MARCELO, *Diccionario de Administración*, Tomo 1, Madrid, 1858, Voz “Administración Contenciosa”, p. 389, Nota al pie 3.

<sup>1214</sup> El diez de enero de 1866 se daban por retardados los autos y se nombraba nuevo consejero ponente:

“Auto= Señores= Maestre= Seriñá= Bellido= Estalella= Zacaes= Por retardados estos autos se nombra ponente al Sor D Ignacio Estalella: Lo mandaron y rubricaron los S.S. del margen en Alicante á diez y siete de Enero de mil ochocientos sesenta y seis.”, ADPA, Legajo GE-12799/3, s/f.

<sup>1215</sup> “Auto = Miralles= Puig= Bernad= Resultando haber pasado con mucho exceso el término concedido al Ayuntamiento de Agres para contestar la demanda sin haber comparecido= Resultando que el Procurador Lobe le acusa la reveldia:= Visto el artículo 54 del reglamento de Consejos Provinciales, de primero de Octubre de mil ochocientos cuarenta y cinco, por el que se dispone que cuando la parte debidamente emplazada no acudiese á esponer sus defensas, el Consejo a instancia de los demas interesados decidirá el asunto en reveldia:= Visto el artículo cincuenta y cinco del mismo reglamento, el cual previene que acusada que sea la reveldia, el Consejo procederá á fallar el pleito:= Considerando que no habiendo comparecido el Ayuntamiento de Agres, apesar de haber sido citado y emplazado, á esponer su defensa, se está en el caso de llevar á efecto lo dispuesto en los citados artículos.= El Consejo acordó dar por acusada la reveldía, mandando se tengan los autos a la vista para la sesion inmediata, á fin de resolver si se ha de hacer alguna prueba para mejor proveer, notificandose este Auto al Procurador Lobe y á los estrados del Consejo, en representacion de la municipalidad de Agres, fijandose en los mismos copia de este proveido. Asi lo acordaron y rubricaron los Srs del margen en Alicante á seis de Noviembre de mil ochocientos sesenta y tres.= José M<sup>a</sup> Caro= Srio.”, ADPA, Legajo GE-12799/3, s/f.

<sup>1216</sup> ADPA, Legajo GE-12799/3, s/f.

### c. Contestación.

El escrito de demanda se trasladaba al demandado mediante auto. En el mismo, se nombraba al consejero ponente<sup>1217</sup> y se fijaba un término para la contestación que difería según los casos. En el supuesto de que el interesado fuese un particular o una persona jurídica, se le concedía un plazo máximo de nueve días. Este periodo podía ser ampliado en función de la distancia que existiese desde la capital hasta su lugar de residencia y de las condiciones de la comunicación<sup>1218</sup>. Por el contrario, si la afectada era la Administración, su representante disponía de treinta días para contestar<sup>1219</sup>.

---

<sup>1217</sup> “Auto= Señores= Orduña= Miralles= Puig= Serriña= En cuanto á lo principal traslado con emplazamiento en forma al Sr fiscal de Hacienda pública y en cuanto á los otrosíes como se pide. Se nombra Consejero ponente al Sr. D Joaquín de Orduña. Asi lo acordaron y rubricaron los Sres. del margen en Alicante once Abril mil ochocientos sesenta y uno=(Firmas)= José M<sup>a</sup>. Caro=Srio.”, ADPA, Legajo GE-10622/4, p. 10. No entendían los redactores de *El Espectador* la utilidad de la figura del consejero ponente. De acuerdo con la norma, decían, ejercía las atribuciones de un secretario, que por otro lado también estaba contemplado con unas funciones que difícilmente se podían deslindar del anterior. Esta circunstancia conllevaba la existencia de dos cargos iguales en una misma Institución y, por lo tanto, a la confusión y a la duplicidad innecesaria. Al respecto afirmaban: “Empezaremos por el segundo artículo, en el que vemos una novedad que deberá ser muy importante, si es que á las cosas dá importancia un nombre oscuro é indefinible. Y dice el señor Pidal: Para *cada negocio elegirá el Consejo por mayoría absoluta de votos un consejero PONENTE*: esto de consejero *ponente*, somos francos, no lo entendemos, ni nos lo hacen entender las atribuciones que al consejero se señalan: son estas las de proponer á la deliberacion del consejo los puntos de hecho y de derecho sobre que deban recaer los fallos, y redactar las providencias motivadas que el consejo dictare: ¿no son estas atribuciones, que naturalmente incumben á un secretario, que á nadie le ha ocurrido llamar por otro nombre? pero está la dificultad en que el reglamento establece tambien el cargo de secretario, y que le señala sus atribuciones, que comparadas con las del consejero *ponente*, difícilmente se pueden deslindar: ¿qué es, pues, lo que va á suceder en una corporacion en donde hay dos cargos casi iguales? El señor Pidal tiene la desgracia de confundirlo todo, y de llevar el desórden á todo lo en que él pone su mano. Dejaremos al consejero *ponente* por ridículo (...)”, *El Espectador, Periódico político, literario, industrial y satírico*, Núm. 1336, miércoles, 8 de octubre de 1845.

<sup>1218</sup> Este plazo no difiere en absoluto del fijado en el procedimiento civil para la contestación a la demanda, ESCRICHE, JOAQUÍN, *Manual del abogado, ó elementos del derecho español*”, Tomo I, Barcelona, 1839 o en el artículo 227 de la ley de Enjuiciamiento civil de 1855.

<sup>1219</sup> Artículo 27 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845. Como regla general, no hemos encontrado grandes diferencias entre los escritos elaborados por la Administración y los llevados a cabo por los particulares, pues normalmente seguían las mismas formalidades. No obstante, no podemos dejar de traer a colación la contestación presentada por el Gobernador Civil en el expediente sobre la reclamación por una monda mal hecha en la acequia, denominada “Callosa”, de Orihuela. Si bien en el mismo se enumeran por párrafos separados los puntos de hecho y de derecho, tal y como señalaba la ley, no adopta las formalidades típicas de un escrito de estas características. En concreto, podemos observar que su introducción es muy diferente, pues no identifica al demandado, ni fija su pretensión, asimismo tampoco introduce un “suplico”. Rezaba: “La demanda presentada por D. Mariano Herranz á nombre de D. Andres Rebagliato, juez de aguas que ha sido de Orihuela, es hasta cierto punto impertinente por tratar de cosas que nada tienen que ver con el fallo dictado que debe ser objeto de la reclamación. Por él se le condenó á pagar los gastos de la comisión facultativa que hizo el reconocimiento de la acequia de Callosa y la demanda debe limitarse á este particular. En esta atención las cuestiones de hecho y de derecho de que debo ocuparme en la contestación son las siguientes= (...)= Es cuanto he creído deber contestar al traslado conferido á la administración, con motivo de la citada demanda, con remisión de los autos originales á ese Consejo. = Dios guarde al Consejo provincial muchos años. Alicante 15 de Febrero de 1862 = Franc. Cisneros.”, ADPA, Legajo GE-16418/1, pp. 278-280.

La contestación debía contener un relato de los puntos de hecho y de derecho<sup>1220</sup>, y presentarse, junto con los documentos en que se apoyase, ante la Secretaría del Consejo. Como no podía ser de otra manera, la misma respondía, uno por uno, a los argumentos formulados por el demandante. Al respecto, resulta ilustrativo el expediente estudiado en torno al conflicto, ya mencionado, entre una propietaria de Orihuela y su Ayuntamiento sobre la demolición de una pared. El escrito comenzaba con la identificación del representante, si lo había, y del representado. Igualmente, se hacía constar expresamente que se le había dado traslado de la demanda, realizando un breve extracto del suplico. Posteriormente fijaba su propia pretensión que, normalmente, consistía en pedir la absolución del demandado y la condena en costas a la otra parte. Decía:

“D. Francisco Heredia en nombre del Ilmo. Ayuntamiento de la Ciudad de Oriuela cuya personalidad se acredita en la copia de poder que presento en legal forma de D. Ramon Bofill como Alcalde Constitucional de la misma ciudad y Presidente de dicha Corporacion, ante el Consejo Provincial en la via mas procedente en derecho Digo: Que á mi representado se ha conferido traslado de la demanda del procurador D. Ramon Lober en nombre de D<sup>a</sup> Manuela Buitron viuda de D. Antonio Garcia vecina de la ciudad de Orihuela en la que solicita que en su dia declare el Consejo que su representada cumplio estrictamente lo que se le ordenó por el Alcalde de aquella ciudad levantando la pared del patio de su casa situada bajo el numero uno en la calle de Arriba de la misma ciudad, por donde le mandó la Autoridad sin haberse estralimitado, y en su consecuencia condenar á la municipalidad á la indemnizacion de daños y perjuicios y al pago de todas la costas causadas desde el veinte y cinco de Marzo de mil ochocientos sesenta y uno, y las que se causan hasta la determinacion definitiva del presente juicio; y sin embargo el Consejo se ha de servir absolver al Ayuntamiento que defiende de la demanda interpuesta, condenando espresamente en las costas a D<sup>a</sup> Manuela Buitron por haberse atemperado el Ayuntamiento y el Alcalde en el derribo y reedificacion de la pared á las disposiciones vigente, y haber obrado dentro del circulo de las atribuciones legítimas que las mismas le conceden segun asi es de hacer á mérito del resultado que ofrece el espediente que motiva la demanda y las consideraciones siguientes”<sup>1221</sup>.

A continuación, en el escrito de contestación se rebatían, uno a uno, los fundamentos materiales y jurídicos de la demanda, manifestando no sólo las razones que favorecían a su interés<sup>1222</sup>, sino también los posibles vicios en los que había incurrido el actor. En el caso que

---

<sup>1220</sup> Artículo 30 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “En la demanda y contestacion y en los demas escritos mencionados en el artículo anterior, antes de fijarse la pretension, se extenderá por párrafos numerados un resumen de los puntos de hecho y de derecho que sustente el que produzca el escrito.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1221</sup> ADPA, Legajo GE-16590/2, pp. 176-177. El subrayado es nuestro.

<sup>1222</sup> “(...) Nueve puntos de hecho y cuatro de derecho sirven de fundamento á la peticion formulada por el defensor de D<sup>a</sup> Manuela Buitron; de los cuales voy á hacerme cargo con la debida separacion.= El hecho que se fija bajo el número primero en la demanda es exacto, nada pues tengo que objetar con respecto á este extremo, atendida la verdad que en el mismo se espresa:= En el hecho numero dos, (...)= Quedan pues debidamente contestados los nueve puntos de hecho que la demanda comprende.= Bajo el nombre de puntos de derecho, fija cuatro el patrono de D<sup>a</sup> Manuela Buitron en su escrito de demanda.= Trata de hacer ver en el primero que D<sup>a</sup> Manuela Buitron por haberse ajustado en la reedificacion de la pared á la linea que le marcó el Ayuntamiento,

tratamos, por ejemplo, alegaba falta de claridad y de fijación de la pretensión<sup>1223</sup>. Acto seguido, se relataban los hechos<sup>1224</sup> y los fundamentos jurídicos favorables a los intereses de la defensa<sup>1225</sup>. Finalizaba el escrito con el suplico, en el que se solicitaba la desestimación de

---

no es responsable de los defectos que hayan podido resultar por la construcción de la obra, siendo la responsabilidad toda entera del Ayuntamiento que marco la primera línea.= Como al contestar los puntos de derecho he demostrado que Manuela Buitron no se sujeto á la línea marcada en catorce de Febrero es indudable que la responsabilidad de este hecho pertenece á la demandante y no al Ayuntamiento que mandó é hizo ejecutar de oficio el segundo derribo y la nueva reedificación para evitar los perjuicios ocasionados á los particulares y al comun de vecinos, por la ocupacion de veinte y cinco centímetros de la vía pública que trató de usurpar Manuela Buitron, sacando la obra de la línea que se le habia marcado.= El segundo punto que el defensor de la demandante denomina de derecho, no lo es tal, y como está debidamente contestado en otro lugar, para no incurrir en repeticiones ociosas omito el examen de este extremo. Y adoleciendo del mismo defecto el número tercero, omito también su examen por iguales consideraciones.= El cuarto punto de derecho es un resumen del primero, fundándose como este en el mismo supuesto falso, no hay tampoco razón para contestarlo de nuevo, estando como está ya contestado convenientemente.”, ADPA, Legajo GE-16590/2, pp. 176-177.

<sup>1223</sup> “Si al Ayuntamiento de Orihuela interesara dilatar indefinidamente la resolución del Consejo en el fondo del pleito contencioso que D<sup>a</sup> Manuela Buitron ha promovido sin razón, fácil era contener la marcha que se ha trazado el defensor de aquella, con un artículo de incontestación que el Consejo habria de fallar por su rectitud en favor del Ayuntamiento q. patrocina.= De dos vicios adolece la demanda que voy á contestar despues de haber hecho un esfuerzo no pequeño para entenderla. En la parte espositiva no hay claridad, y en la suplica principal no se fija con precision lo que se pide cuyas dos circunstancias determinan un vicio que afectando al modo de haber sido propuesta marca la escepcion dilatoria que comprende en su número 4º el artículo 237 de la ley de Enjuiciamiento civil= Pero como al recurrir á este medio, á pesar de la legalidad en que se funda, pudiera creer D<sup>a</sup> Manuela Buitron que la Municipalidad de Orihuela temia el debate en la cuestion principal que se ha complacido en promover para su propio perjuicio, voy á examinar en la forma que permita la oscuridad y la confusion con que está redactada la demanda que contesto”, ADPA, Legajo GE-16590/2, pp. 176-177. El subrayado es nuestro.

<sup>1224</sup> “De lo espuesto hasta aqui resultan demostrados los siguientes puntos de hecho= 1º. Que el diecinueve de Febrero de 1861 el Alcalde de Oriuela hizo saber á Manuela Buitron que procediera al derribo de una pared del patio de su casa número primero de la calle de Arriba de la misma ciudad por el estado ruinoso en que se encontraba procediendo aquella al derribo.= 2º. Que en catorce del mismo mes se trazó la línea á que debia sujetarse la reedificación de la pared derribada.= 3º. Que el día veintiocho manifesto el Sindico del Ayuntamiento que Manuela Buitron estaba reedificando la pared derribada fuera de la línea que al Ayuntamiento le habia marcado, y en su virtud el Alcalde, en primero de Marzo mandó la suspension de la obra haciendolo saber á la interesada el mismo día hasta que se reconociera la obra que se estaba construyendo para averiguar si estaba dentro ó fuera de la línea marcada. (...) 5º. Que el Ayuntamiento autorizo al Alcalde para que obligara al dueño de la pared a destruir esta por encontrarse fuera de la línea trazada, y para demolerla de oficio caso necesario cuyo acuerdo con el mandato del derribo que providencio el Alcalde en diez y siete y veinte del mismo mes se hizo saber á la interesada en este último día.= 6º. Que por no haber Manuela Buitron demolido la pared dentro del termino que se le habia señalado en providencia de diez y siete y veinte de Octubre, el Alcalde mandó el veinte y cinco del mismo mes que se procediera de oficio al derribo de la pared el día veintiseis, como así tuvo efecto. (...) 10º. Que el día veinte y dos del mismo mes preguntó el Alcalde al Sor Gobernador Civil de esta provincia, si debia proceder de oficio á la reedificación de la pared nuevamente derribada; dicha Autoridad superior contesto, que se ejecutaran los acuerdos del Ayuntamiento anteriores al interdicto, y en lo demas obrara el Alcalde con arreglo á las facultades que confieren á la municipalidad las disposiciones vigentes y las ordenanzas municipales de Policia urbana; mandando en su vista á la interesada que reedificara de nuevo la pared, sujetandose á la línea que se le habia marcado en catorce de Febrero determinada también conforme con el arquitecto D. José Ramon Mas en el acuerdo del Ayuntamiento de diez y seis de Octubre de mil ochocientos sesenta y uno, y no verificándolo se procediera á construir la pared de oficio á costa de la interesada; cuya providencia se hizo saber á Manuela Buitron el día cinco de Mayo de mil ochocientos sesenta y dos. (...) 13º. Que la reedificación que el Ayuntamiento hizo de oficio estaba ajustada á la línea marcada á Manuela Buitron, y esta ha salido ganancioso en unos diez o doce centímetros que ha salido la obra hacia la vía pública (...)”, ADPA, Legajo GE-16590/2, pp. 177-189.

<sup>1225</sup> “De los anteriores puntos de hecho se deduce al derecho siguiente: =1º. Unico= Que el Ayuntamiento de Orihuela no viene obligado á indemnizar á Manuela Buitron de los daños y perjuicios que esta haya podido sufrir por su propia culpa con motivo de la demolición y reedificación de la pared, en cuyos hechos se funda su demanda contenciosa; por que el Ayuntamiento y el Alcalde de Orihuela, se han atemperado respectivamente á

la demanda y la condena en costas al demandante. Igualmente, era habitual la adición de *otrosíes* en los que solía incluirse peticiones complementarias. Entre otros, traemos como modelo un fragmento de un proceso que reza lo siguiente:

“En virtud de todo procede y

Al Consejo Suplico, se sirva fallar en definitiva como dejo solicitado al principio con espresa condenacion de costas que debierán imponerse á Manuela Buitrón atendidas la mala fe y la temeridad con que está interpuesta la demanda. Es justicia que pido con lo demas necesario.

Alicante veinte y siete de Enero de mil ochocientos sesenta y tres. (...)

Otrosi= Mi casa habitacion Calle de Teatinos catorce fecha como antes.

Francisco Heredia”<sup>1226</sup>.

La normativa permitía a los litigantes hacer uso de dos medidas dilatorias, a saber: una relativa a la incompetencia del Consejo provincial y otra referida a la falta de personalidad del demandante, ya fuese por carencia de capacidad para comparecer en el juicio o por no acreditar debidamente el carácter o representación con el que reclamaba<sup>1227</sup>. Con el objeto de que no demorar innecesariamente el proceso, la proposición y sustanciación de todas estas excepciones debía realizarse al mismo tiempo<sup>1228</sup>. La respuesta a estas peticiones se daría en un plazo máximo de seis días y mínimo de dos<sup>1229</sup>. En caso de admitirse, era necesario subsanar la deficiencia detectada y si no era posible, la Corporación estaba obligada a inhibirse. Si, por el contrario, no se aceptaba ninguna de las excepciones dilatorias solicitadas,

---

las disposiciones de la ley, obrando dentro de las atribuciones que la misma ley concede en vista de la resistencia ilegal y la desobediencia tenaz de Manuela Buitrón á cumplir las providencias del Alcalde dictadas debidamente con acuerdo de la municipalidad.”, ADPA, Legajo GE-16590/2, p. 189.

<sup>1226</sup> ADPA, Legajo GE-16590/2, pp. 189-190. El subrayado es nuestro.

<sup>1227</sup> Artículo 33 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “No se admitirán como dilatorias mas excepciones que la incompetencia del Consejo y la falta de personalidad en el demandante, ya por carcer de las cualidades necesarias para comparecer en juicio, ya por no acreditar debidamente el carácter ó representacion con que reclama.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845. Quedaban fuera, en este sentido, las excepciones dilatorias referentes a la litispendencia o al defecto legal en el modo de proponer la demanda, que si que podían alegarse en los procedimientos ordinarios, tal y como establecía el artículo 237 de la ley de enjuiciamiento civil.

<sup>1228</sup> Artículo 34 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “Las excepciones dilatorias se propondrán y sustanciarán todas al mismo tiempo.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845. La ley de enjuiciamiento civil de 1855, en su precepto 240, también marcaba que debían alegarse todas en un mismo escrito. Si bien, a diferencia de lo que ocurría en el pleito contencioso-administrativo, en el civil sí se permitía que, si no se había hecho en el trámite fijado, pudiesen presentarse, posteriormente, en la demanda.

<sup>1229</sup> Artículo 29 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “El término para contestar al escrito en que se proponga excepcion dilatoria ó cualquiera otra pretension incidente de la principal, ó para evacuar cualquier traslado, será á lo mas de seis dias, y á lo menos de dos.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845. Nada decía la normativa en relación con la posibilidad de recibir a prueba estas excepciones dilatorias. Entendemos que la causa de ello se debe al intento de reducir los plazos del procedimiento.

se concedía al demandado un nuevo plazo para presentar las alegaciones que estimase convenientes para su defensa<sup>1230</sup>.

La legislación no regulaba el supuesto de la reconvencción. No obstante, la doctrina defendía su existencia en el contencioso-administrativo<sup>1231</sup>. Esta petición debía formularse en la contestación a la demanda<sup>1232</sup>. Igualmente, entendían los autores que era aplicable la figura de la compensación, si bien debía adaptarse a las características especiales de este tipo de litigios. En concreto, siendo una de las partes la Administración central, había que tener en cuenta las especialidades de sus caudales y derechos. Al respecto, manifestaba Julián Peláez del Pozo lo siguiente, a saber:

“(...) las reclamaciones que el Estado puede hacer contra sus deudores, tienen por objeto un servicio público y perentorio que son las atenciones del Estado, mas ó menos apremiantes, pero siempre urgentes, mientras que al pago de sus deudas puede tener señalados otros fondos que no deben ser distraídos de este destino, ni compensados con las deudas que los particulares tengan con el Tesoro por otros conceptos”<sup>1233</sup>.

En conclusión nos encontramos ante un escrito idéntico en su forma al utilizado en la jurisdicción civil para dar respuesta al documento por el que se emprende una acción judicial. De hecho, hasta este punto se observan solo dos diferencias sustanciales: el plazo para acudir ante el Tribunal, más estrecho para los particulares que para la Administración, y el trámite previo a la incoación del procedimiento, a los que ya hemos hecho referencia. Por lo demás, la estructura del proceso es similar al seguido en el juicio ordinario.

#### d. Escritos de réplica y dúplica.

Presentado el escrito de alegación del demandado ante el Consejo provincial era remitido al actor en un plazo máximo de seis días<sup>1234</sup>. En este caso la ley concedía al demandante la

---

<sup>1230</sup> GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op.cit., pp. 609-610.

<sup>1231</sup> La definía, en concreto, como la “petición que hace el demandado ante el mismo Consejo que le emplazó, para que el demandante le entregue alguna cosa ó le cumpla alguna obligación”, PELÁEZ DEL POZO, JULIÁN, *Tratado teórico práctico...*, op. cit., pp. 205-206.

<sup>1232</sup> Cuyo plazo, en este caso, aumentaría a veinte días, PELÁEZ DEL POZO, JULIÁN, *Tratado teórico práctico...*, op. cit., p. 210

<sup>1233</sup> PELÁEZ DEL POZO, JULIÁN, *Tratado teórico práctico...*, op. cit., p. 211.

<sup>1234</sup> En concreto, el artículo 29 del reglamento de 1 de octubre de 1845 establecía que el plazo sería como máximo de seis días y, como mínimo, de dos. Sin embargo, la Corporación alicantina siempre se inclinaba por el mayor. Esta circunstancia se aprecia, en concreto, en el siguiente caso: “Auto= Señores= Orduña= Miralles= Puig= En cuanto á lo principal traslado á la parte demandante por término de seis dias y en cuanto á los otrosies á su tiempo. Asi lo acordaron y rubricaron los Sres. del margen en Alicante á nueve de Abril de mil ochocientos sesenta y uno.= José M<sup>a</sup> Caro.= Srío”, ADPA, Legajo GE-16656/1, p. 394. Sin embargo, si el interesado lo solicitaba y fundamentaba su petición, podía aumentarse dicho plazo. Así ocurrió, por ejemplo, en el expediente contencioso ya referido sobre un conflicto por la monda de una huerta situada en la huerta de Orihuela: “Al Consejo Provincial.= D. Mariano Herranz en representación del Ilmo Sor. Don Andres Rebagliato, en el

potestad de interponer un segundo escrito, denominado réplica, para contradecir las afirmaciones de la parte contra quien se había incoado la causa<sup>1235</sup>.

Este documento daba comienzo, como el resto de los estudiados, con la identificación de su autor, señalando, de nuevo, la pretensión y ratificándose en ella. Los términos en que se redactaba eran los siguientes:

“Dn. Juan Bta. Lafora, vecino de esta Ciudad, ante el Consejo Provincial parezco en el espediente suscitado por la Administracion de Hacienda Publica de esta Provincia, sobre supuesta defraudación, y pago de veintitrés mil doscientos noventa y seis reales vellón, cuarenta y seis centimos, y como mas haya lugar en derecho Digo: Que el Consejo, procediendo en justicia, y como es de esperar de su notoria rectitud, se ha de servir resolver, en estado, este negocio, en los términos que pedi en mi anterior escrito de diez y seis de Enero ultimo.”<sup>1236</sup>.

Acto seguido respondía, punto por punto, la contestación a la demanda. Con carácter general, solía aducirse que no se había aportado razón alguna que desvirtuase la pretensión del actor<sup>1237</sup>. Asimismo era habitual impugnar los fundamentos de la demanda por

---

espediente promovido contra la Administracion sobre revocación de un decreto del Sr. Gobernador acerca de la monda de la acequia de Callosa en la huerta y termino de Orihuela, al Consejo parezco y digo: Que siendo tan limitado el plazo de seis días que por auto de veintiuno del actual se me ha concedido por su tribunal, para contestar al oficio de la Administración de quince del mismo puesto que para ello tengo necesidad de ponerme de acuerdo con mi representado, el cual se halla ausente de esta Capital y provincia, y con el objeto de que no se le irroguen perjuicios a sus intereses y buena reputación.= Al Consejo suplico se sirva prorrogar por quince días mas el termino para contestar al referido oficio. Fuera gracia y justicia que pido= Alicante 25 Febrero 1862= Mariano Herranz.= Nota= Presentado este escrito en el dia de hoy Alicante veinte y cinco de Febrero de mil ochocientos sesenta y dos.= José M<sup>a</sup>. Caro= Srio.= Auto:= Señores= Miralles= Serriña= Bellido= Como se pide. Asi lo acordaron y rubricaron los Sres. del margen en Alicante á veinte y cinco de Febrero de mil ochocientos sesenta y dos de que certifico= José M<sup>a</sup>. Caro= Srio.”, ADPA, Legajo GE-16418/1, p. 283. El subrayado es nuestro.

<sup>1235</sup> Artículo 36 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “Sobre las excepciones dilatorias solo se admitirá un escrito de cada parte; sobre el fondo de la demanda podrán presentarse dos.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1236</sup> ADPA, Legajo GE-13300/2, pp. 121-129.

<sup>1237</sup> “(...) El escrito de cinco del actual, del Sr. Promotor Fiscal de Hacienda Publica, ninguna alteración produce en este negocio. Se limita á hacer una reseña, un relato de los antecedentes que la Administracion había reunido y traído al espediente, sin combatir de manera alguna los asertos de mi citado escrito de diez y seis de Enero. Sin duda ha considerado que cuanto ha espuesto y consignado anteriormente la Administracion ha de pasar ya como cosa averiguada y consentida, cuando por mi parte, no solo lo he negado todo rotundamente, si no que lo niego de nuevo, afirmando que carece absolutamente de fundamento alguno. Ratifico pues mi citado escrito de diez y seis de Enero, en el cual he demostrado los motivos por los cuales no se me puede atribuir haber ejercido, en mi particular, la industria de comerciante capitalista en los años que se citan, y por lo mismo que es arbitrario e injusto en la Administracion exigirme las enormes cantidades que me reclama. He dicho de que manera, detallada y concretamente deben citarse los hechos en que se funda una acusación, y por lo mismo, ahora ni nunca me consideraré obligado á rebatir reclamaciones vagas y conceptos indeterminados, que ni pueden sujetarse á una discusión razonada y provechosa y decisiva, ni aducirse pruebas que rechazen su aparente y supuesta exactitud.= La única novedad que hallo en el espediente desde mi citado escrito del diez y seis de Enero ultimo, es el oficio de la Administracion de Hacienda Publica, con el informe de Dn. Juan Simó, y los tres pagares que lo acompaña: Y por cierto que estos datos han venido al espediente en un tiempo y forma que abiertamente se oponen á lo que se dispone en el Reglamento de primero de Octubre de 1845 y demas disposiciones que rigen acerca del modo de proceder ante los Consejos provinciales en los negocios contenciosos de la administración. No obstante, aunque hay motivo y razón para que por ahora, todavía no me hiciera cargo de semejantes datos, voy no obstante á consignar algunas observaciones que reclaman la justicia, la

considerarlos erróneos<sup>1238</sup>, o porque su objetivo era alterar la realidad<sup>1239</sup>. Una vez concluida esta exposición, se fijaban en el escrito los extremos que se consideraba necesario probar<sup>1240</sup>, solicitando la recepción de los autos a prueba<sup>1241</sup>. Traemos un fragmento de un proceso para constatar estos extremos en la práctica. Al respecto:

“Por tanto concluyo para prueba, y

Suplico al Consejo Provincial se sirva recibir los autos á prueba, por un termino suficiente, para proponer durante él lo necesario al esclarecimiento de la verdad, resolviendo en su dia este negocio en los términos dichos en mi citado escrito del diez y seis de Enero ultimo como procede en justicia que pido. Alicante quince de febrero de mil ochocientos sesenta y dos.= Juan B. Lafora”<sup>1242</sup>.

Recibida la réplica era trasladada a la parte demandada para que presentase su “escrito de dúplica” en un plazo de seis días. En esta misma providencia se nombraba un consejero

---

imparcialidad, el recto fin con que se procede en este negocio (...)”, ADPA, Legajo GE-13300/2, pp. 121-129. El subrayado es nuestro.

<sup>1238</sup> “(...) No necesito clasificar los puntos de hecho y de derecho en el presente escrito.= Lo que dije en el mio de 10 de Enero queda en pie completamente: lo reproduzco pues. La única novedad ocurrida desde entonces, la de los tres pagares citados, no dá lugar á otra conclusión, según lo que llevo espuesto, y prueba ofrecida, más que á la siguiente.= Que las operaciones referidas en las cuales se quiere fundar el equivocado concepto de que soy comerciante capitalista, han sido hechas de cuenta de la Caja de Descuento de esta Ciudad, y no de cuenta mia, porque no se me puede exigir el pago de ninguna contribución ya que la Caja paga la suya. (...)”, ADPA, Legajo GE-13300/2, pp. 121-129.

<sup>1239</sup> “(...) Es singular que el Sr. Administrador de Hacienda Publica haya tenido noticia de tales pagares. Para ello debe suponerse que el Sr. Simó, apercibido del espediente, haya tomado la iniciativa en esta especie de acusación que revela su informe: Mas singular y estraño debe ser esto aun ante ojos imparciales y personas amigas de la justicia. A nadie era menos licito que á Dn. Juan Simó, el tomar la iniciativa en ese sentido, mostrar tal hostilidad y agitarse del modo que se agita contra mi poniendo yo no poco de mi parte he procurado dispensarle en las operaciones que se le han admitido en la Caja de Descuentos, toda la protección que era posible, y que en ningun otro hubiera hallado, como se desprenderá de los breves datos que voy á consignar; y no obstante, el consejo tiene ahora en su presencia las pruebas de la mas inesperada e injusta ingratitud (...)”, ADPA, Legajo GE-13300/2, pp. 121-129.

<sup>1240</sup> “(...) Restame solo hablar algo acerca de la necesidad de la prueba en este negocio. Los datos traídos por la Administracion en un principio, aunque vagos en si, y sin dar lugar á discutir, ofrecían la necesidad de precisar los siguientes datos:= 1º. Quienes han sido en Alicante comerciantes almacenistas en los años 1859, 1860 y 1861.= 2º. Si dichos comerciantes han dado en descuento á la Sucursal del Banco de España en esta Ciudad, pagares en los términos que se han hecho constar respecto á mi.= 3º. Si á dichos comerciantes, les ha exigido ó les exige por ello la Administración de Hacienda Publica la contribución de comerciantes capitalistas y las multas como á mi me las exige.= 4º. Si dichos comerciantes han otorgado poderes, se han inscrito al tenor del artículo 11 del Codigo de comercio, y han registrado sus libros como se ha querido acreditar respecto a mí.= Estas y algunas otras circunstancias que se desprenden del espediente gubernativo, y de mi escrito del diez y seis Enero antes citado, son indispensables acreditarlas, para ver si la Administracion procede de un modo igual para con todos los comerciantes, pues no seria justo que se mirase como licito en todos los demas, lo que en mi se persigue de una manera tan severa.(...)”, ADPA, Legajo GE-13300/2, pp. 121-129.

<sup>1241</sup> Esta era, de hecho, la forma que prescribía el artículo 256 de la ley de enjuiciamiento civil de 1855 que debían adoptar estos escritos: “En los escritos de réplica y dúplica, tanto el actor como el demandado fijarán definitivamente los puntos de hecho y de derecho objeto del debate, pudiendo modificar ó adicionar los que hayan consignado en la demanda y contestacion.= En los mismos escritos pedirán por medio de otrosies que se falle desde luego el pleito, ó que se reciba á prueba si lo estimaren necesario”.

<sup>1242</sup> ADPA, Legajo GE-13300/2, p. 129. El subrayado es nuestro.

ponente, si no se había hecho ya<sup>1243</sup>. El acusado podía responder con nuevos alegatos<sup>1244</sup> o remitirse a lo manifestado en la contestación a la demanda<sup>1245</sup>, instando, igualmente, que se recibiese el pleito a prueba<sup>1246</sup>.

Nos llama la atención la existencia de este trámite. Teniendo en cuenta los principales argumentos utilizados para excluir los litigios contencioso-administrativos del conocimiento de la jurisdicción ordinaria, no entendemos la introducción de la réplica y la dúplica en este tipo de procesos. Parece más coherente para garantizar la deseada celeridad que estas causas se hubiesen asimilado más a un juicio sumario o verbal, en los que no existían este tipo de escritos, pasándose, de forma directa, a la vista del proceso.

---

<sup>1243</sup> “Auto= Señores= Orduña= Miralles= Puig= Serriña= Bellido= Traslado por seis días al Sr. Fiscal de Hacienda pública. Se nombra ponente para este asunto al Sr. D. Joaquin de Orduña. Así lo acordaron y rubricaron los Sres. del margen en Alicante á diez y ocho de Febrero de mil ochocientos sesenta y dos de que certifico.”, ADPA, Legajo GE-13300/2, p. 129.

<sup>1244</sup> “El Promotor Fiscal de Hacienda Pública ante el Consejo Provincial parece en el expediente de demanda incohado ante el mismo por D. Juan Bautista Lafora enalzada del decreto del Sr. Gobernador Civil de la Prov. por el cual se le condenó al pago de veintitrés mil ochocientos cuarenta y dos r. cincuenta y seis cent. por multa y cuota de subsidio industrial, y evacuando el traslado del escrito de replica del demandante; como mejor proceda dice: Que el Consejo en meritos de justicia y con vista de los documentos que sirvieron para que el Sr. Gobernador de la prov<sup>a</sup>. dictase el referido decreto, asi como los que con posterioridad han sido presentados en corroboración de dicha providencia, se ha de servir declarar no haber lugar á la pretensión de D. Juan Bautista Lafora, imponiéndole perpetuo silencio y condenándole en todas las costas y gastos de este expediente con los demas pronunciamientos favorables, pues todo asi es de justicia con arreglo a lo resultado del proceso y demas consideraciones siguientes.= (...) D. Juan Bautista Lafora sin embargo, sin rebatir de una manera clara y terminante en su escrito de replica, los hechos consignados en los repetidos documentos, ni los fundamentos de derecho que de ellos se deducen, se limita á negarlos rotundamente, afirmando que carecen absolutamente de fundamento, y que se ratifica en lo espuesto en su escrito de demanda de dieciséis de Enero ultimo.= (...) Y considerando en cuanto a los fundamentos de derecho= Que tanto lo espuesto en el referido informe del Sr. Simo, como la resultancia de los tres pagares que al mismo se sirve unir, han venido á corroborar cuanto se espuso en el escrito de contestación á la demanda de cinco del corriente, sobre el egercicio de D. Juan Bautista Lafora de comerciante capitalista, sin hallarse incluido en la correspondiente matricula de subsidio industrial y comercio.= (...)”, ADPA, Legajo, GE-13300/2, pp. 131-135.

<sup>1245</sup> “El promotor fiscal de Hacienda cumpliendo el traslado de la replica presentada por el procurador Dn. Ramon Lobes en nombre de Dn. Antonio Pascual Fuertes vecino de Monforte arrendatario del Portazgo de la indicada Poblacion con las intervenciones de la Florida y cuatro caminos en la que reproduce se le releve al Pascual de la multa impuesta por el Sor Gobernador civil de la Provincia, de dos mil doscientos setenta y cuatro reales veinte centimos por no hallarse inscrito en la matricula correspondiente, como sea procedente dice: Que ateniéndose a lo espuesto en el escrito anterior de fecha dos de Julio, reproduce lo indicado en el mismo.= Suplicando al Consejo provincial que teniendo por evacuado el traslado de veinte y siete de Noviembre se sirva confirmar la providencia del Sor. Gobernador civil y costas pues que asi procede en justicia. Alicante diez y seis de Diciembre mil ochocientos sesenta y tres.= José Pascual.”, ADPA, Legajo GE-16600/2, s/f.

<sup>1246</sup> “Por todo lo espuesto.= Al Consejo Provincial Suplico: que a su lugar y tiempo, se sirva hacer y determinar como tengo solicitado al principio de este escrito, y es procedente de justicia que pido.= Otrosi D. Juan Bautista Lafora, solicita en su escrito de quince del corriente, se reciban los autos a prueba por termino suficiente. El que suscribe también tiene que proponer la que considere correspondiente para los intereses de la Hacienda a quien representa, y por ello= Suplica al Consejo, se sirva recibir á prueba este expediente por el termino que juzgue oportuno, por ser conforme a justicia que como arriba pido en Alicante, a veintisiete de Febrero de mil ochocientos sesenta y dos.= Rafael Lopez.”, ADPA, Legajo, GE-13300/2, p. 135.

#### e. Recusación y abstención.

Otro de los aspectos que destacaba dentro del procedimiento contencioso-administrativo era la posibilidad de recusar a los miembros del Tribunal<sup>1247</sup>. La normativa prohibía que el jefe político fuera repudiado<sup>1248</sup>, mientras que los consejeros lo podrían ser por razón de parentesco, por consanguineidad o afinidad, hasta el cuarto grado. Además, también podían ser tachados en el caso de existir una relación estrecha, como podría ser de tutela o curatela, con alguna de las partes o, cuando se tratase de una empresa o corporación, por haber sido el afectado administrador de la misma<sup>1249</sup>. A estas causas se añadía la existencia, de forma simultánea o anterior, de un proceso criminal o civil entre un vocal y una de las partes

---

<sup>1247</sup> “(...) se observan diferencias notables entre las recusaciones de los jueces de tribunales administrativos y las de los jueces de tribunales ordinarios, ya sobre las especies de recusacion, ya sobre sus causas, sobre sus efectos, sobre el modo como deben proponerse, etc. En primer lugar, en los tribunales administrativos no hay recusaciones parciales, esto es, recusaciones que permiten al juez conocer del negocio para el cual se le recusa, acompañándose con otro juez, con quien comparte sus atribuciones. Todas las recusaciones en los tribunales administrativos son totales, esto es, producen el efecto de separar ó escluir completamente al recusado del conocimiento del negocio.” BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE, *Suplemento al diccionario razonado ...*, op. cit., Voz “Consejo provincial”, p. 230.

<sup>1248</sup> Artículo 13 del Reglamento de 1 de octubre de 1845: “El Gefe político no podrá ser recusado. (...)”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845. La razón, nos decía Colmeiro, que alegaban los partidarios a esta imposibilidad era evitar que la justicia contencioso-administrativa, que debía ser expedita y rápida, se viese paralizada de forma constante e infundada. Al respecto afirmaba: “El gobernador de la provincia no puede ser recusado, porque, dicen, de otra suerte sucedería que la administracion encontrase á cada paso un obstáculo en los intereses, en las pasiones y en el capricho ó violencia de un particular y se paralizase el curso de la justicia administrativa que debe ser rápido y expedito. Sin embargo, esta doctrina parece á otros demasiado rigurosa fundándose en que, si por una parte conviene que la justicia administrativa sea pronta, por otra no menos importa que sea imparcial.” COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, 1850, op. cit., p. 258. De la misma forma, en la edición de 1858, Tomo II, op.cit., p. 343. A este razonamiento añadían Juan María Biec y José Caravantes que teniendo éste, además del carácter de presidente del Tribunal, el de autoridad superior civil de la provincia en lo gubernativo, se intentaba evitar que los rencores hacia él gobernasen el proceso, entorpeciendo su actividad: “Fúndase esta disposicion en que teniendo el gefe político el doble carácter de presidente del Consejo y de representante de la accion del gobierno, y procediendo bajo este último concepto contra los escesos de muchas personas, era de temer que los resentimientos de estas encontrasen causas de recusacion en casi todos los negocios, impidiendo que entendiese en el procedimiento administrativo la persona que se halla revestida en el Consejo de mas autoridad, puesto que ocupa el lugar de la presidencia. Tampoco puede ser recusado, aunque la ley no espresa esta prohibicion, el secretario del Consejo, por el poco influjo que tiene en la resolucion de los negocios, y por consiguiente por que los perjuicios que pudiera ocasionar su parcialidad son muy leves, y asimismo, porque pueden denunciarse sus abusos fácilmente al Consejo para que los corrija, sin necesidad de entorpecer con la recusacion el curso del procedimiento.” BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE, *Suplemento al diccionario razonado ...*, op. cit., Voz “Consejo provincial”, p. 230.

<sup>1249</sup> “Dispútase sobre si deben entenderse comprendidos en esta causa de recusacion los consejeros que sean accionistas en el pleito de compañías que se somete á la decision del Consejo. Algunos opinan por la negativa, limitando la causa de recusacion á los consejeros que compongan la justan directiva ó de gobierno, ó que de cualquier modo se mezclen en su administracion, fundándose en que la disposicion preinserta, solo incluye en su testo á los que administraren la compañía que fuese parte en el litigio, pero en nuestro concepto deberá hacerse estensiva aquella causa á los que tienen acciones en aquella sociedad, especialmente si estas comprenden sumas considerables, pues en tal caso existe una razon general de jurisprudencia, cual es la de tener el consejero un interés directo en el litigio.” BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE; *Suplemento al diccionario razonado...*, op. cit., Voz “Consejo provincial”, p. 231.

litigantes, su cónyuge o sus consanguíneos en línea recta<sup>1250</sup>. Si el litigio se siguió entre un consejero y un ente público, como una municipalidad, era necesario, para repudiarlo como juez, que la misma estuviese representada por los mismos individuos, en tanto en cuanto la desavenencia les afectaba a ellos individualmente<sup>1251</sup>.

La petición, presentada por escrito con la firma del recusante o su apoderado<sup>1252</sup>, era comunicada al recusado, quien podía responder de la misma forma o de palabra<sup>1253</sup>. Como los hechos en los que se fundamentaba eran anteriores al juicio contencioso-administrativo, su alegación no podía realizarse una vez finalizado el trámite de contestación a la demanda, con la excepción hecha de que se probase que no se conocían los hechos con anterioridad<sup>1254</sup>. El Consejo provincial podía ordenar que se practicase prueba sobre este incidente y, una vez finalizada ésta, o, de no recibirse, era oído el afectado y se fallaba sin ulterior recurso. El vocal cuestionado no podía asistir a la vista ni a la votación del incidente de recusación; y, si

---

<sup>1250</sup> Artículo 13 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “(...) El Vicepresidente y los demas Vocales del Consejo solo podrán ser recusados en los casos siguientes:= 1.º Si fueren parientes por consanguinidad ó afinidad hasta el cuarto grado civil inclusive de alguno de los litigantes:= 2.º Si al tiempo de la recusacion ó dentro de los tres años precedentes siguieren ó hubieren seguido causa criminal con alguna de las partes, su cónyuge ó sus consanguíneos ó afines en línea recta.= 3.º Si al tiempo de la recusacion ó dentro de los seis meses precedentes siguieren ó hubieren seguido pleito civil con alguna de las personas mencionadas en el párrafo anterior, con tal que el pleito haya empezado antes de aquel en que se proponga la recusacion.= 4.º Si fueren tutores, curadores ó defensores de cualquiera de las partes, ó administraren un establecimiento ó compañía que sea parte en el litigio.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1251</sup> “(...) para que haya lugar á la recusacion, han de representar en la causa criminal el juez ó el litigante las partes de actor ó reo que son entre las que median especialmente aquellas enemistades; mas no habrá lugar á la recusacion por haber sido el juez ó litigante jueces, abogados ó procuradores en aquella causa. Por la misma razon, si la causa se siguió entre un consejero y una corporacion cualquiera, v.g. un ayuntamiento, y el personal de ella se hubiese renovado, de suerte que cuando aquella corporacion litiga ante el Consejo provincial, ya no es representada por los mismos individuos que sostuvieron la causa criminal con el consejero, ni por ninguno de sus parientes consanguíneos ni afines en línea recta, es claro que no tendrá lugar dicha causa, porque es personal, como que se funda, segun hemos dicho, en el rencor que se supone posible entre el consejero y los individuos de aquella corporacion que habian seguido la causa, y seria exagerado suponer que pudiese existir entre personas estrañas á aquel proceso.”, BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE, *Suplemento al diccionario razonado...*, op.cit., Voz “Competencias de Jurisdiccion”, p. 130.

<sup>1252</sup> Un ejemplo de este escrito nos lo facilita Marcelo Martínez Alcubilla en su obra: “Núm. 32. – Recusacion=... digo: Que el Sr. D... uno de los vocales propietarios del Consejo se halla comprendido en el caso tantos del art. 13 del reglamento de 1º de octubre de 1845, mediante tal cosa sobre lo cual ofrezco en su caso la debida justificacion; y protestando no ser mi ánimo ofender en lo mas minimo la rectitud é imparcialidad de dicho señor, usando del derecho que la ley me concede, le recuso= Suplico al Consejo se sirva acordar que el referido consejero se abstenga de conocer en este litigio, por ser asi de justicia.”, MARTÍNEZ ALCUBILLA, MARCELO, *Diccionario de Administracion...*, op. cit., Voz “Administración Contenciosa”, p. 384.

<sup>1253</sup> Artículo 15 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “La recusacion se propondrá por escrito, que firmará el recusante ó su apoderado.= El escrito se comunicará al recusado, el cual responderá por escrito ó de palabra ante el Consejo.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1254</sup> Artículo 14 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “Cuando los hechos en que se funde la recusacion sean anteriores al pleito, no podrán proponerla los litigantes despues de haber contestado la demanda ó deducido excepcion dilatoria, salvo si aquellos vinieren posteriormente á su noticia, en cuyo caso deberán hacerlo luego que la tengan.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

era admitida, estaba obligado a abstenerse de conocer esta causa<sup>1255</sup>.

La ley no atribuía a los miembros del Tribunal la potestad de inhibirse del conocimiento de un litigio. Sin embargo, en la práctica, se hizo. Entre otros, localizamos el proceso ya citado entre varios vecinos y el Ayuntamiento de Alicante sobre el uso de las aguas de las fuentes públicas. El vocal Seriñá entendía que no debía formar parte del Tribunal que debía enjuiciar esta causa por tener vínculos familiares con alguno de los demandantes. Ante este hecho, decidió retirarse de las actuaciones, comunicándolo al pleno en estos términos, a saber:

“Nota La pongo de que por el Sor. Consejero D. Primitivo Seriñá se hizo presente al consejo que entre los demandantes figuraba su padre político y un hermano de su madre y en su consecuencia creía debía inhibirse del conocimiento de este pleito como lo efectuaba exponiendo se hiciera constar así en autos á los efectos consiguientes de que certifico. = El Srio. Accid.= Cisneros”<sup>1256</sup>.

f. Prueba.

Una vez concluida la fase escrita<sup>1257</sup>, se ordenaba el traslado del expediente al consejero designado como ponente. En este mismo auto debía indicarse si se optaba por fijar día para la vista pública o se recibía el pleito a prueba, determinando, en su caso, los extremos que debían ser acreditados<sup>1258</sup>. Por lo tanto, como afirma Juan Ramón Fernández Torres, en los procedimientos contencioso-administrativos quebraba la aplicación del principio dispositivo, puesto que no se dejaba a la libre disposición de las partes ni la apertura del periodo probatorio, ni la elección de los hechos que se querían demostrar<sup>1259</sup>; sino que lo decidía el propio Tribunal. En el caso de que se decidiera abrir este trámite, la ley concedía a las partes

---

<sup>1255</sup> Artículo 16 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “El Consejo recibirá á prueba la recusacion, si lo estimare necesario.= Oido el recusado ó evacuada la prueba, el Consejo fallará inmediatamente sin ulterior recurso.= El recusado no podrá asistir á la vista ni votacion del incidente de recusacion.= Admitida esta, se abstendrá el recusado de conocer en el negocio.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1256</sup> ADPA, Legajo GE-16656/1, p. 98. El subrayado es nuestro.

<sup>1257</sup> Esto es, los trámites de presentación a la demanda, contestación, réplica y dúplica.

<sup>1258</sup> “Auto= Señores= Miralles= Puig= Bellido= Oida la propuesta del Sr. Consejero ponente se recibe este asunto á prueba por el término de veinte días comunes á las partes, dentro de los cuales propongan y hagan estas las que les convenga sobre los extremos siguientes: 1º Si D. Juan Baut<sup>a</sup>. Lafora durante el año de mil ochocientos cincuenta y nueve ejerció ó no actos propios de comerciante capitalista, espresando y justificando caso afirmativo, cuales sean estos y la representacion ó carácter con que la verificó= 2º= Si las operaciones que practicó en el año sesenta caben legalmente dentro de los límites del ejercicio de la profesion de comerciante almacenista ó son ya exclusivamente peculiares de los comerciantes capitalistas. Y 3º Si durante el año de mil ochocientos sesenta y uno funcionó en este último concepto por cuenta propia ó lo verificó como Director de la caja que la Sociedad general española de descuentos tiene establecida en esta Capital. Así lo acordaron y rubricaron los Sres. del margen en Alicante á once de Junio de mil ochocientos sesenta y dos de que certifico= José M<sup>a</sup>. Caro= Srio.”, ADPA, Legajo GE-13300/2, p. 138.

<sup>1259</sup> FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso administrativa...*, op. cit., p. 450.

un plazo máximo de treinta días para su verificación<sup>1260</sup>. El Consejo provincial de Alicante otorgaba a los litigantes, como regla general quince días, si bien era posible que dicho término se ampliase a solicitud de los interesados, dentro del tope prescrito por la normativa<sup>1261</sup>. Resulta oportuno reproducir un fragmento de un oficio referido a la causa tramitada entre Antonio Pascual Fuertes y el promotor fiscal de Hacienda Pública por una multa por fraude en la que se aceptó admitir el pleito a prueba. Decía:

“Auto

(...)

Oida la propuesta del Consejero ponente, se recibe este auto á prueba por el termino de veinte días comunes á las partes, dentro de los cuales propongan y hagan estas las que mejor les convenga sobre los hechos siguientes (...)”<sup>1262</sup>.

La normativa no enumeraba los medios probatorios que podían utilizar las partes. Este vacío legal trató de cubrirse por la doctrina al considerar que en el proceso contencioso-administrativo los litigantes harían uso la testifical, la pericial, la inspección ocular<sup>1263</sup>, la documental, la denominada como “posiciones”<sup>1264</sup> y cualquier otra admitida para el

---

<sup>1260</sup> Artículo 38 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “Terminada la discusion por escrito, se pasarán las actuaciones al Consejero ponente, y á propuesta suya decidirá el Consejo si se ha de señalar dia para la vista pública, ó se ha de recibir prueba, determinando en este caso la que haya de hacerse y el término que se ha de conceder á las partes para verificarlo. Este término no podrá en ningun caso pasar de treinta dias.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1261</sup> Ocurrió esto, por ejemplo, en la causa ya referida entre Manuela Buitron y el Ayuntamiento de Orihuela por haber derribado éste último una pared de propiedad de la primera. El Consejo provincial había concedido un plazo de 15 días a las partes, que fue prorrogado a otros tantos a solicitud del demandante: “D. Ramon Lobes, en nombre de D<sup>a</sup>. Manuela Buitron, en los autos con el Ayuntamiento de Orihuela sobre el derribo de sierta pared ante el Consejo parezco y Digo: Que estos autos se hallan recibidos á prueba corriendo su término, y para utilizar la que á mi parte corresponde necesito de mas termino; por lo que= Al Consejo Suplico, se sirva disponer se prorrogue el termino de prueba por otros quince dias mas, segun que así es justicia que pido con todo lo necesario.= Alicante veinte y ocho Abril mil ochocientos sesenta y cuatro= Ldo. Jose Bevia= Ramon Lober= D. Francisco Heredia, en nombre del Iltmo. Ayuntamiento de la Ciudad de Oriuela, en el pleyto contencioso con Manuela Buitron sobre demolicion de una pared del patio de la Casa numero 1º de la Calle de arriba de dicha Ciudad, ante el Consejo como mejor proceda Digo: Que estos autos fueron recibidos á prueba por quince dias; y necesitando de mas termino para la prueba que mi parte tiene que suministrar= Suplico al Consejo se sirva prorrogar el termino de prueba por quince dias mas. Por ser de justicia que pido con costas ett<sup>a</sup>= Alicante veinte y nueve de Abril de mil ochocientos sesenta y cuatro= Francisco Heredia.= Auto= Sres.= Miralles= Serriña= Zacaes= Á los escritos presentados por D Ramon Lobes y D Francisco Heredia estando en término, como se pide. Asi lo mandaron y rubricaron los S.S. del margen en Alicante á veintinueve de Abril de mil ochocientos sesenta y cuatro.= José M<sup>a</sup>. Caro= Scio.”, ADPA, Legajo GE-16590/2, pp. 218-220.

<sup>1262</sup> ADPA, Legajo GE-16600/2, s/f.

<sup>1263</sup> La inspección ocular consistía, en palabras de Julián Peláez del Pozo, “(...) en personarse el consejero nombrado en el sitio en que haya de hacerse, asistido del secretario y de las partes, observar del modo que creyeren mas conveniente lo que se pudiese y debiere observar y estender un acta comprensiva de la descripcion, reseña y determinacion del objeto inspeccionado, con cuantas circunstancias se hubieran presentado, refiriéndose el dia, hora y tiempo empleado, asi como el de la estancia y retorno.”, PELÁEZ DEL POZO, JULIÁN, *Tratado teórico práctico...*, op. cit., p. 245.

<sup>1264</sup> Esta prueba se encontraba regulada en el reglamento del Consejo Real y se basaba en el interrogatorio de parte. En concreto, establecía que “Despues de contestada la demanda y antes de verse el pleito en definitiva, podrá cada parte pedir que su adversario responda con juramento ó sin él á posiciones concernientes al punto litigioso”. Su práctica solo se podía realizar cuando demandado y demandante fueran particulares, estando

procedimiento ordinario<sup>1265</sup>. Las diligencias que hubiesen de practicarse fuera de la sede se realizaban ante el vice-presidente, salvo si el pleno estimaba conveniente estar presente en su verificación<sup>1266</sup>. Igualmente, era posible exhortar a los jueces de primera instancia y alcaldes para que ejecutasen ellos la prueba, devolviendo, una vez finalizada, la documentación al Consejo<sup>1267</sup>.

El escrito para solicitar este trámite incluía la identificación de la parte, una breve descripción del objeto del litigio, y la puntualización de que la causa se hallaba en fase probatoria. Decía:

“D. Ramón Lober, en nombre y virtud del poder que exhibo de D. Juan Bautista Lafora, vecino de esta ciudad en el pelito contencioso con la Administracion de Hacienda publica de esta provincia sobre pago de cantidad procedente de cuotas del subsidio y multa de catorce mil reales, para la prueba á que se hallan recibidos estos autos, como mejor procede en derecho digo: Que conviene á mi representado, y por ser procedente (...)”<sup>1268</sup>.

vetada en los casos en que una de las partes fuese la Administración. En concreto fijaba que: “No se pedirán posiciones al Fiscal ó quien hiciere sus veces en representacion del Estado. En su lugar la parte contraria á la Administracion propondrá por escrito las preguntas que quiera hacer. Los empleados de la Administracion á quienes conciernan los hechos, evacuarán las preguntas por via de informe y por conducto de la persona que represente al Estado”, artículos 130 y 141 del reglamento del Consejo Real de 30 de diciembre de 1846.

<sup>1265</sup> MARTÍNEZ ALCUBILLA, MARCELO, *Diccionario de Administracion...*, op.cit., Voz “Administración Contenciosa”, pp. 371-372.

<sup>1266</sup> Artículo 39 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “Las diligencias de prueba que se practicaren fuera de audiencia, se harán ante el Vicepresidente, á excepcion del caso en que el Consejo estime conveniente asistir á algun reconocimiento ó vista ocular.= Tambien podrá el Consejo delegar las expresadas diligencias á los jueces de primera instancia y alcaldes de los pueblos.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1267</sup> Se utilizaba mucho para la prueba testifical cuando los testigos residían fuera de la capital de provincia. Como ejemplo, podemos citar el siguiente: “Dn. Joaquín de Orduña y Feliu, Vicepresidente del Consejo de esta Provincia:= Al Juez de 1ª. Instancia de Elche hago saber: Que en este Consejo penden autos contencioso administrativos entre partes de la una D. Antonio Ripoll en calidad de demandante y de la otra el Promotor Fiscal de Hacienda como representante de los intereses de la misma, sobre agravio en la contribución de Subsidio, en los cuales se há pedido por el espresado Promotor la ratificación de los testigos D. Salvador Sanchez y Dn. Diego Ferrandiz en sus declaraciones rendidas ante el Investigador D. Pedro Navas y el Secretario del Ayuntamiento de esa Villa, cuyo tenor literal es como sigue (...) Y habiendo accedido el Consejo á esta petición, citado ya el demandante Ripoll, dirijo á V. el presente por medio del cual de parte de S.M. (q.D.g.) exorto y requiero á V.S. y de la – mia le pido y encargo que- tan luego como le recibiere se sirva acordar en cumplimiento y en su consecuencia disponer que dentro del término de prueba señalado, que principió á correr el cuatro y finalizara el veinte del actual se practiquen las ratificaciones ante dichas; y verificado esta se me devuelva el presente con las diligencias, en razón practicadas á los efectos que procedan. Dado en Alicante á diez de Setiembre de mil ochocientos sesenta y uno.= El Vicepresidente.=Joaq. de Orduña= El Secrio accidental.= Miguel Llorente.”, ADPA, Legajo GE-10622/4, pp. 41-43.

<sup>1268</sup> ADPA, Legajo GE-13300/2, p. 169.

A continuación, se pedían todos los medios probatorios que interesaban a los litigantes, siendo los más comunes el documental y el testifical. La instancia se realizaba de forma ordenada, a través del “suplico”<sup>1269</sup> y los “otrosíes”<sup>1270</sup>.

Cuando se requería la testifical debía, además, presentarse el listado de preguntas que debían realizarse a los testigos, comenzando siempre por las generales de la ley<sup>1271</sup>. Una vez

---

<sup>1269</sup> “Suplico al Consejo: Que teniendo por exhibida la copia de poder que acredita mi personalidad, para que se me devuelva certificada que sea por el Secretario del Consejo, se sirva mandar, que con citación del Promotor fiscal de Hacienda, se libre y una á los autos, certificación literal del asiento que figura al folio 55 del libro diario de la Caja de Descuentos de esta plaza de la Sociedad General Española, en el cual se da entrada á un pagaré de reales vellón cinco mil sesenta y dos y sesenta céntimos al dos de Mayo de mil ochocientos sesenta, librado en tres Marzo del mismo año, como así mismo del asiento folio 163 del mismo libro diario, en el cual resulta que D Juan Simó satisfizo, no á su vencimiento, sino diez días después, ó sea el doce de Mayo, el referido pagaré. por ser justicia que pido con lo demas necesario.”, ADPA, Legajo GE-13300/2, pp. 149-151

<sup>1270</sup> “1er Otrosi= Digo: Que para el mismo fin de prueba á que se halla recibido el pleito, conviene también al derecho de mi representado, que con citación del Promotor Fiscal de Hacienda, se libre y una á los autos, certificación de los dos asientos que figuran al folio 13 del libro diario de la caja de Descuentos de esta plaza de la Sociedad general Española de la entrada y salida de mi pagaré en doce de Enero, por endoso de D Juan Llorca y transmitido después á D Melchor Astiz dicho 12 de Enero de 1861; y al Consejo suplico se sirva estimarlo así, en justicia que pido como antes.= 2º Otrosi= Digo: Que conviene también al derecho de mi representado, que con citación contraria, libre y una á los autos para la prueba á que se halla recibido el pleito, certificación literal de los dos asientos que resultan á los folios 263 y 32, la entrada de un pagaré de reales vellón treinta mil en 20 Setiembre de 1861 que fue cobrado en 25 de Octubre y forma parte de la partida de setenta mil ciento cuarenta y cinco reales y ochenta y cuatro céntimos anotada á dicho folio 322 del libro diario de la Caja de Alicante de la Sociedad General, Española de Descuentos. Y al Consejo suplico se sirva estimarlo así, por ser también justicia que pido como antes.= 3er Otrosi= Digo: Que para el mismo fin de prueba á que se halla recibido el pleito procede y al Consejo suplico, se sirva mandar que con citación contraria, se libre oficio al Sor Director de la Sucursal de esta plaza del Banco de España para que manifieste al Consejo, si en el referido establecimiento verifican descuento de pagares y otros efectos comerciales personas particulares que no están dedicadas habitualmente al comercio de la Banca ni son reputadas tampoco en la plaza como comerciantes. Es justicia que pido como antes.= 4º Otrosi= Digo: Que para el mismo fin de prueba á que se halla recibido el pleito, es también procedente y al Consejo suplico, se sirva mandar que con citación contraria, se libre oficio al Sor Administrador de Hacienda publica de esta provincia para que manifieste al Consejo, cuantos y quienes son los comerciantes de esta plaza que figuran inscritos en la matricula industrial de Comercio como capitalistas ó banqueros. Por ser justicia que pido como antes.= 5º Otrosi= Digo: Que para el mismo fin de prueba á que se halla recibido el pleito, procede y al Consejo suplico, se sirva mandar, que con citación contraria, y en vista de la nota que remita el Sor Administrador de Hacienda pública de la provincia, disponga que se pase segundo oficio al Sor Director de la Sucursal del Banco en esta plaza, en el que se copie la misma nota, á fin de que teniéndola también á la vista dicho Sor Director manifieste al Consejo, si además de las personas incluidas en la nota, hay otros comerciantes de esta plaza que descuentan en el establecimiento pagarés y otros efectos comerciales. Es justicia que pido como antes.”, ADPA, Legajo GE-13300/2, pp. 149-151.

<sup>1271</sup> “Esto es, de acuerdo con el artículo 151 del Reglamento del Consejo Real: su nombre, apellidos, edad, estado, profesión y domicilio; si le unía algún parentesco con alguno de los litigantes y, en su caso, el tipo y el grado; y si tenía algun otro tipo de relación como, por ejemplo, si era criado de alguno de ellos o acreedor o deudor de los mismos. Una muestra de este trámite es la siguiente: “Interrogatorio que presenta D. Ramon Lobes en nombre de D Antonio Pascual Fuertes en el pleyto contencioso administrativo que se sigue ante este Consejo sobre una multa impuesta por no figurar en la matricula de Subsidio como arrendatario de Portazgos, y al tenor de las preguntas que contiene han de ser examinados los testigos que se presentan durante el termino de prueba.= 1º. Las generales de la ley.= 2º. Ser cierto que D Antonio Pascual Fuertes después de haberse declarado á su favor el arrendamiento de los Portazgos de Monforte y la Florida, se presentó en la Secretaria de Ayuntº de la Villa de Monforte para que se le inscribiera en la matricula de subsidio industrial como arrendatario de los espresados Portazgos, y el oficial encargado del negociado le contestó que no era necesario que el pidiera la inscripción porque el Sor Admor de Hacienda publica mandaria oficio para que se le inscribiera como lo había hecho con los demas arrendatarios.= 3º. Ser cierto que siempre que se ha arrendado el Portazgo de Monforte con las intervenciones de la Florida y Cuatro Caminos, y los arrendatarios han estado domiciliados en este pueblo, se ha pasado oficio por la administración de Hacienda pública de la Provincia, para que se inscribieran a los

propuesta la prueba, si el Consejo la aceptaba, dictaba auto declarándola pertinente, dando copia a la otra parte y ordenando su práctica<sup>1272</sup>.

g. Vista pública.

Practicada la prueba o, en su ausencia, terminada la discusión escrita, se señalaba día para la vista pública<sup>1273</sup>. Únicamente en los casos en que pudiese peligrar el orden público se celebraría este trámite a puerta cerrada<sup>1274</sup>. Esta fase comenzaba con un relato del expediente a cargo del secretario<sup>1275</sup>, dándose a los litigantes la posibilidad de exponer lo que estimasen

---

arrendatarios en la matricula de subsidio, sin que estos por su parte hayan hecho gestión alguna.= 4º. Si lo dicho es la verdad publico y notorio publica voz y fama entre los que lo saben.= Alicante once de Febrero de mil ochocientos sesenta y cuatro. (...)”, ADPA, Legajo GE-16600/2, s/f.

<sup>1272</sup> “Auto= Sres.= Orduña= Seriña= Maestre= En cuanto á lo principal del escrito del procurador D. Ramon Lobez, por presentado con el interrogatorio que se acompaña, cuyos capitulos se declaran pertinentes, dándose copia de él á la otra parte. Examinense á su tenor los testigos q se presenten previa citacion de la misma: Respecto del primer otro si expidase el exhorto que se pide con citacion del demandado: En cuanto al segundo y tercer otro sies, teniendose en consideracion que en autos constan los documentos originales cuya certificacion y desglose se solicita, no se juzga prudente ni necesaria la práctica de estas diligencias y por consiguiente no ha lugar á dichas pretensiones, si bien se admiten los citados documentos en parte de la prueba que se propone suministrar la demandante, entendiendose tambien con citacion contraria= Al escrito del procurador D Francisco Heredia: En cuanto á lo principal primero y segundo otro sies, como se pide; Respecto del tercero y cuarto por presentados los interrogatorios, cuyos capítulos se declaran pertinentes, examinándose á su tenor y con citacion contraria los testigos que se presenten y dandose copia de dichos interrogatorios á la parte demandante. En cuanto al quinto otrosi oficiesse al Alcalde de Orihuela á los efectos que en el mismo se solicitan; Y por lo que hace el sexto otrosi librese exhorto al Juez de 1ª Instancia de Orihuela incluyendole copia del interrogatorio al examen de los testigos, espresando el día en que concluya el término probatorio. Todo con citacion contraria. Asi lo mandaron y rubricaron los Sres del margen en Alicante á once de Mayo de mil ochocientos sesenta y cuatro de que certifico.= Martinez del Barco= Srio intº.”, ADPA, Legajo GE-16590/2, pp. 229-230

<sup>1273</sup> “Auto:= Señores= Orduña= Puig= Serriña= Bellido= Miralles= Hagase publicación de probanza: uniéndose á los autos las suministradas por las partes y se señala para la vista el dia treinta y uno de los corrientes á las doce de su mañana en el salón de sesiones publicas del Consejo. Asi lo acordaron y rubricaron los Sres. del margen en Alicante veinte y cuatro de Mayo de mil ochocientos sesenta y tres de que certifico.= José Mª Caro Srio.= Nota. Quedan estendidas las cédulas y las notificaciones. Alicante veinte y seis de Marzo año del sello= Caro.”, ADPA, Legajo GE-16992/1, s/f. Esta diligencia estaba prescrita por el artículo 41 del Reglamento de 1 de octubre de 1845. Es de justicia transcribir aquí las palabras que Agustín Silvela dedicaba a la vista pública, a la que consideraba una de las mayores garantías para los litigantes: “No hay para qué detenerse en demostrar que la publicidad es el alma de los tribunales, el escudo de mayor resistencia contra la arbitrariedad; mas sí en combatir la idea de ser suficiente, como algunos lo han creído, la pálida, desfigurada y siempre tardía traducción de los hechos por medio de la imprenta. Semejante publicidad no basta. La publicidad de los debates es mejor garantía que la inamovilidad de los jueces. Por la presencia del público el juez conserva una actitud que á cada instante le recuerda su dignidad y sus deberes, que evita sus distracciones, y hasta refrena los afectos desordenados de su ánimo. En el edificio destinado á los gobiernos políticos deberá disponerse una sala con igual aparato que las de las audiencias, para imponer respeto á ese mismo pueblo á quien se proporciona ocasion de satisfacerse por sí de la imparcialidad de sus decisiones.”, SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN, *Colección de proyectos...*, op. cit., pp. 204-205.

<sup>1274</sup> Artículo 42 del reglamento de 1 de octubre de 1845: “La vista de los pleitos será á puerta abierta, fuera de los casos en que la publicidad pueda dar ocasion á que se perturbe el órden.= No podrá verse ningun pleito á puerta cerrada, sin que así lo acuerde el Consejo.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1275</sup> “Extracto= Comenzó este pleito en virtud de demanda interpuesta por la Comision de regantes de la Huerta de esta Capital representada por D. Francisco Rovira abogado vecino de la misma, en la que manifestaba que de muchos siglos há estado (...) la espresada huerta aprovechando las aguas que corren por el rio de Monnegre, hasta el azud de la villa de Muchamiel sin que á los terratenientes de la parte superior les haya sido permitido el utilizarlas ni impedir su curso natural por la construcción de presas, esceptuandose solo las quince

conveniente a su defensa<sup>1276</sup>. Nada dice la legislación sobre el modo en que las partes debían realizar esta intervención. Sin embargo, el ya citado reglamento del Consejo Real señalaba la obligación de informar una vez el actor y otra el demandado, salvo si el presidente estimase necesario que se replicasen mutuamente<sup>1277</sup>. No era posible aportar nuevos documentos de los que no se hubiese dado conocimiento al otro litigante<sup>1278</sup>. En definitiva, los pleiteantes podían, además de valorar el resultado de la prueba practicada, realizar una nueva alegación de los hechos ya aducidos<sup>1279</sup>. En concreto, decía Julián Peláez del Pozo, les estaba permitido exponer los hechos y el derecho, y citar y leer las leyes, órdenes y decretos, así como la doctrina que apoyase sus asertos y pretensiones. Para ello, se tenían que poner en pie, a excepción de los letrados, que podían informar sentados<sup>1280</sup>. No era factible, por tanto, introducir en este estadio procesal cuestiones que no hubiesen sido planteadas con anterioridad<sup>1281</sup>. Empero, el Tribunal tenía la facultad, si lo consideraba necesario para mejor proveer, de pedir informes o practicar las diligencias probatorias necesarias, a excepción de la testifical<sup>1282</sup>.

---

que se conocen bajo la (...) denominación de antiquísimas en dicho rio. Que a pesar de ello D<sup>a</sup>. Francisca Cortés vecina (...) de la ciudad de Jijona há levantado una presa para el riego de una Hacienda de su propiedad llamada la Buelta nueva distrayendo asi las aguas que debieran correr á la Huerta de Alicante: y que no estando esta presa comprendida en las quince que solo pueden existir en dicho rio, correspondia declarar que la referida D<sup>a</sup>. Francisca (...) no puede utilizar las aguas de que se trata, y disponer la destrucción de la presa que há levantado. Acompaño á esta petición copia de la Real Provision de 19 de Setiembre de mil setecientos (...) setenta y nueve por la que se mandaron reponer en el rio Monnegre las 15 presas denominadas antiquísimas, y otras certificaciones espresivas de las varias visitas practicadas (...) para destruir las presas levantadas en el rio de Castalla. (...) Conferido traslado de la demanda á D<sup>a</sup>. Francisca Cortés, se libró para su emplazamiento el oportuno despacho al Juez de 1<sup>a</sup>. instancia del partido de Jijona, cuya autoridad á instancia de la referida D<sup>a</sup>. Francisca Cortés y de conformidad con el parecer del Promotor fiscal, retuvo el referido despacho declarándose único competente para conocer de este negocio y contra exhorto (...) al Consejo para que se inhibiera del conocimiento de este espediente.= Unido dicho exhorto á los autos se dio (...) traslado á la parte demandante, y con lo que espuso, se acordó exhortar y se exhortó de nuevo al Juzgado de 1<sup>a</sup>. (...) instancia de Jijona para que hiciera saber á D<sup>a</sup>. Francisca Cortés contestara la demanda en la forma y modo que la Ley previene, bajo apercibimiento de lo que hubiese lugar. Este exhorto fue también retenido por el Juez de Jijona quien ofició al Consejo en seis del próximo pasado octubre insistiendo en la competencia (...) promovida. Otra vez se Confirió traslado al demandante (...) y evacuado, se declaró por auto de ocho de los corrientes en rebeldía á la precitada D<sup>a</sup>. Francisca Cortés y se señaló el dia de hoy para la visita de este negocio.= Es cuanto resulta. Alicante once de Noviembre de mil ochocientos cuarenta y siete.= Ign<sup>o</sup>. Estalella.”, ADPA, Legajo GE-16590/3, pp. 118-119.

<sup>1276</sup> Artículo 43 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1277</sup> Artículo 99 del reglamento de 30 de diciembre de 1846.

<sup>1278</sup> Artículo 98 del reglamento de 30 de diciembre de 1846.

<sup>1279</sup> FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la Jurisdicción contencioso-administrativa...*, op. cit., p. 455.

<sup>1280</sup> PELÁEZ DEL POZO, JULIÁN, *Tratado teórico-práctico...*, op. cit., p. 260.

<sup>1281</sup> Como manifiesta Juan Ramón Fernández Torres, la normativa reguladora del procedimiento ante los Consejos provinciales no lo prohíbe expresamente, pero si acudimos al reglamento del Consejo Real encontramos que el artículo 129 sentenciaba que una vez concluida la prueba, se procedería a la vista del negocio sin aportarse nuevos escritos ni alegatos.

<sup>1282</sup> Artículo 45 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

Finalizada la vista, el secretario levantaba acta en la que, además de señalar el día en que se había celebrado, enumeraba a los vocales y a las partes que habían asistido<sup>1283</sup>. Inmediatamente, se dictaba por el Consejo provincial auto por el que se declaraba concluso el procedimiento, dándose traslado al consejero ponente y fijándose día para la sentencia definitiva<sup>1284</sup>.

En este punto destaca el hecho de que, mientras que en el procedimiento contencioso-administrativo este trámite resultaba ineludible, en el proceso civil ordinario el juez podía pasar a dictar sentencia sin necesidad de celebrar vista pública<sup>1285</sup>. Es necesario precisar, además, que pese a que este acto estaba destinado a dar a los litigantes la oportunidad de hacer valer sus derechos ante el pleno de la Comisión, era común que no acudiesen a la misma<sup>1286</sup>.

## 5. Deliberación y sentencia.

Era función del consejero ponente someter a la deliberación del pleno los puntos de hecho y de derecho sobre los que debía recaer el fallo<sup>1287</sup>. Una vez conocida su propuesta, se realizaba la votación a puerta cerrada<sup>1288</sup>. Iniciaba el sufragio el redactor de la ponencia

---

<sup>1283</sup> “Diligencia de vista= Certifico que en este día se ha visto ese asunto ante el Consejo Provincial compuesto del Sr. Vice-Presidente D. Joaquin de Orduña y los Sres. Vocales, Dn. Pedro Miralles de Imperial y D. José M<sup>a</sup> Puig, no habiendo asistido las partes ni sus defensores. Alicante treinta y uno de marzo de mil ochocientos sesenta y tres.= José M<sup>a</sup> Caro.”, ADPA, Legajo GE-16992/1, s/f.

<sup>1284</sup> “Sres.= Gefe político= Gil= Sanmartin y Torres= Rico= Se ha por concluso este Espediente para definitivo y citadas las partes, pasese al Consejero ponente. Lo mandaron y rubricaron los Sres. del margen de que certifico.= El Secret<sup>o</sup>= Ign<sup>o</sup> Estalella.”, ADPA, Legajo GE-13252/1, p. 42. Martínez Alcubilla entendía, sin embargo, que este auto era innecesario. “(...) Nosotros creemos que es un trámite inútil y que debiera suprimirse. Sin que el Consejo lo diga saben bien las partes que con la vista del pleito está concluso para definitiva, salvo que se decrete alguna diligencia para mejor proveer, en cuyo caso ha de notificárseles. La providencia de conclusion está reducida á decir. *Por conclusos para definitiva. Proveido*, etc. En la forma que las demás. Esta providencia se notifica.”, MARTÍNEZ ALCUBILLA, MARCELO, *Diccionario de Administracion...*, op.cit., Voz “Administración Contenciosa”, p. 382.

<sup>1285</sup> Contemplaba esta posibilidad el artículo 331 de la ley de enjuiciamiento civil, según el cual, a falta de solicitud de las partes “el Juez dictará sentencia sin necesidad de vista pública, dentro de los doce días siguientes al en que se hubiere citado á las partes.(...)”.

<sup>1286</sup> Así se hacía constar, por ejemplo, en la siguiente diligencia dictada por el secretario del Tribunal alicantino en un procedimiento contencioso derivado de agravios en la contribución industrial: “Diligencia de vista= Certifico que en este día se ha visto el presente pleito ante el Consejo Provincial compuesto del Sr. Presidente accidenta D. José M<sup>a</sup> Puig, y de los vocales D. Antonio Bernad y D. José Bebia no habiendo concurrido las partes, ni sus defensores. Y para que así conste pongo la presente diligencia que firmo en Alicante á veinte y seis de Enero de mil ochocientos sesenta y cuatro= José M<sup>a</sup> Caro= Srio.”, ADPA, Legajo GE-17006/3, s/f.

<sup>1287</sup> Artículo 2 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1288</sup> En este sentido, destacaba Posada Herrera la necesidad de la publicidad en el el procedimiento, al considerar una garantía para todos los intervinientes en el mismo. En concreto manifestaba: “¿deberán deliberar en secreto ó en público? Negocios hay, en los cuales se debe encargar á estos tribunales que no tengan ninguna discusion en público, tal es por egeemplo el exámen de una cuenta y otros muchos que pudieran presentarse. Pero negocios hay, y son todos los que se comprenden bajo el nombre de contenciosos, que deben ser examinados con la mayor publicidad posible; porque la publicidad es una garantía para el juez y para el individuo particular

seguido por el resto de vocales en orden inverso de su precedencia, es decir, primero los supernumerarios y, posteriormente, los numerarios por antigüedad, concluyendo el presidente. En caso de empate, correspondía a éste último el voto de calidad<sup>1289</sup>. Ninguno de los asistentes podía negarse a ratificar lo acordado por la mayoría<sup>1290</sup>, pudiendo, en caso de disentir, presentar su parecer particular dentro de las veinticuatro horas siguientes<sup>1291</sup>. De cualquier modo, para que se pudiera llegar a un acuerdo, era imprescindible la asistencia de, al menos, tres miembros del Tribunal, de los cuales, uno debía ser letrado<sup>1292</sup>. Regulaba, además, la normativa que, en caso de no llegar a una entente mayoritaria, se unirían a la votación los miembros del Consejo que no hubiesen estado presentes, tanto propietarios como supernumerarios, repitiéndose el sufragio<sup>1293</sup>.

La doctrina denunciaba el vacío legal existente en la legislación relativa al órgano provincial, al no contemplar contingencias como los casos de enfermedad. Señalaba, además, la falta de previsión respecto a la forma en que debía procederse cuando un consejero no hubiese asistido a la vista pública y desease participar en la votación. De la misma forma, se cuestionaba si debía dictarse sentencia definitiva cuando algunas de las cuestiones que se dilucidaban en el mismo podían ser resueltas y otras no. Estos supuestos, sin embargo, si se hallaban previstos en el reglamento del Consejo Real. Según esta disposición, los vocales indispuestos darían su parecer por escrito, remitiéndolo al presidente, quien leería el mismo en el pleito, debiendo, además, transcribirse el voto literalmente en el libro correspondiente<sup>1294</sup>. Si uno de los integrantes del Tribunal se viese afectado por una incapacidad temporal, la votación solo se suspendería si el número de asistentes era

---

que viene á demandarle la justicia; uno y otro estan interesados en que el público presencie así las demandas del interés individual, como las contestaciones que puedan oponerse en pro y defensa de la sociedad: los individuos particulares hallan en la publicidad una garantía contra los amaños y las violencias que en los juicios pueden emplearse: el juez halla en la publicidad el juicio de los que le escuchan, que le hacen siempre honor, cuando ven que en sus fallos y resoluciones procede con arreglo á las leyes del país.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración*, op. cit., pp. 281-282.

<sup>1289</sup> Artículo 52 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1290</sup> El objetivo, decían Juan María Biec y José Vicente Caravantes, era otorgar solemnidad al fallo: “De esta suerte, obligando á todos los magistrados á firmar la providencia un cuando disientan del voto de sus compañeros, se da al fallo la fuerza y solemnidad de que debe hallarse revestido, puesto que la verdad legal es una; y esta fuerza le faltaria se apareciese divergencia entre los jueces; y asimismo se dá al magistrado un medio de hacer ver su opinion contraria al tribunal para el caso de exigirse responsabilidad á este (...)”, BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE, *Suplemento al diccionario razonado ...*, op. cit., Voz “Competencias de Jurisdiccion”, pp. 234-235.

<sup>1291</sup> Artículo 50 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1292</sup> Artículo 1 del reglamento de 1 de octubre de 1845 y 95 de la ley de 25 de septiembre de 1863.

<sup>1293</sup> Artículo 53 de reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1294</sup> Artículo 209 del reglamento de 30 de diciembre de 1846.

insuficiente para continuar el juicio<sup>1295</sup>. Disponía, además, la indicada norma que aquél que no asistiese a la vista pública no podría tomar parte en el acto de deliberación. Tampoco era posible que lo hiciera quien, habiendo asistido a la misma, no hubiese estado presente al tiempo de votar. Se exceptuaban de esta regulación los supuestos en que la causa de la ausencia fuese legítima y no hubiese el quórum suficiente para votar<sup>1296</sup>. Finalmente, se fijaba que en los casos en que el proceso solo pudiese ser decidido en algunas cuestiones pero no en su totalidad, el pleno podía escoger entre fallar parcialmente, o esperar a una resolución completa sobre todas las pretensiones suscitadas en el litigio<sup>1297</sup>.

La sentencia se dictaba en un plazo máximo de siete días, a contar desde el siguiente a aquél en que hubiese finalizado la prueba o, en su defecto, la fase escrita<sup>1298</sup>. No era posible que la Corporación se abstuviese de resolver ningún negocio, aunque la cuestión fuese oscura o incompleta, o aun cuando no estuviese prevista la solución para el caso en la legislación vigente<sup>1299</sup>. Desde el punto de vista formal, era necesaria su motivación, exponiendo clara y concisamente los puntos de hecho y de derecho, así como los principios y disposiciones legales que fuesen aplicables a la cuestión<sup>1300</sup>. Además, debía ir firmada por todos los consejeros, anotando el secretario al margen de ella sus nombres<sup>1301</sup>.

Traemos a continuación, como modelo, una sentencia del Consejo provincial de Alicante en que se siguieron todas estas notas legales. Se trata de la dictada en el proceso entre la Comisión de Regantes de la Huerta de Alicante y algunos vecinos de Castalla por el aprovechamiento de las aguas que discurrían por la rambla del Sarganella. Esta resolución daba comienzo identificando a los miembros del Tribunal y a las partes contendientes, señalando, en este caso, la rebeldía de alguna de ellas. Posteriormente, se fijaba el objeto del

---

<sup>1295</sup> Artículos 210 y 211 del reglamento de 30 de diciembre de 1846.

<sup>1296</sup> Artículo 208 del reglamento de 30 de diciembre de 1846.

<sup>1297</sup> Artículo 213 del reglamento de 30 de diciembre de 1846.

<sup>1298</sup> Artículo 46 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1299</sup> Artículo 47 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1300</sup> Artículo 49 del reglamento de 1 de octubre de 1845 y 95 de la ley de 25 de septiembre de 1863.

<sup>1301</sup> Artículos 50 y 51 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

litigio<sup>1302</sup>, los hechos que habían sido probados<sup>1303</sup>, así como el derecho aplicable al caso<sup>1304</sup>. Además, ordenaba que la providencia se elevara a la autoridad superior de la provincia para su ejecución<sup>1305</sup>.

## 6. Medios de impugnación.

En el caso de que las partes no estuvieran de acuerdo con la sentencia por considerarla oscura, ambigua o contraria a derecho, podían impugnarla<sup>1306</sup>. La normativa contemplaba varios tipos de recursos, como son el de apelación, interpretación, rescisión y nulidad. Al estudio de cada uno de ellos dedicaremos las páginas siguientes.

### a. Rescisión.

Como hemos tenido ocasión de comentar más arriba, en los casos de rebeldía, una vez dictada sentencia, era posible plantear recurso de rescisión ante el mismo Consejo provincial en un plazo de quince días a partir de la publicación del fallo. Su presentación impedía la

---

<sup>1302</sup> “Sentencia= Sres.= Gefe Politico= Gil= Sanmartin y Torres= Rico= En el pleito que ha pendido y pende en el Consejo provincial de Alicante entre partes de la una la Comisión de regantes de la Huerta de dicha Ciudad y pueblos de su comprensión, y en su nombre D. Francisco Rovira Abogado vecino de la misma y de la otra Tomas Bernabéu, vecino de la Villa de Castalla y Maria Sempere y Perez que lo es de la Villa de Tibi y en su ausencia y rebeldía los estrados el Consejo sobre que se declare que los referidos Tomas Bernabeu y Maria Sempere y Perez no tienen derecho a utilizar las aguas que discurren por la rambla de Sarganella y que en su consecuencia se destruya la llamada segunda presa del Chorrador que en la misma han levantado aquellos: Visto el<sup>a</sup> (...)”, ADPA, Legajo GE-13252/1, s/f.

<sup>1303</sup> “(...) En lo concerniente a los hechos.= Atendiendo a que la presa llamada del Chorrador construida en la Rambla de Sarganella distrae de su curso natural las aguas que bajan por aquel punto del Pantano de la Huerta de esta Capital:= Atendiendo á que la referida presa ha sido ya destruida anteriormente como perjudicial al derecho que el comun de regantes de la Huerta de Alicante tiene al aprovechamiento de las espresadas aguas.= Atendiendo á que el mencionado comun de regantes está de inmemorial en posesión de aquellas aguas para el riego de su Huerta (...)”, ADPA, Legajo GE-13252/1, s/f.

<sup>1304</sup> “(...) En la cuestión de derecho.= Atendiendo á que por las sentencias, Reales Ordenes y Provisiones unidas á estos autos se prohíbe a los vecinos de Onil, Castalla, Tibi y Jijona levantar en sus términos presas ni otros artefactos que se opongan al libre curso de las aguas que corran al Pantano de Alicante:= Atendiendo á que en dichos documentos se confiere al comun de regantes de la huerta de esta Capital el derecho de aprovecharse de las espresadas aguas:= Atendiendo á que ningun riberiego puede interceptar las aguas que fluyen naturalmente por los ríos en perjuicio de otros que tiene de antemano dro al disfrute y aprovechamiento (...)”, ADPA, Legajo GE-13252/1, s/f.

<sup>1305</sup> “(...) El Consejo definitivamente juzgando declara pertenecer al comun de regantes de la Huerta de esta Ciudad el dro de aprovechar las aguas que fluyen al Pantano por la rambla de Sarganella, sin que Tomas Bernabeu y Maria Sempere y Pere contra quienes va dirigida la demanda puedan interceptar su curso por medio de la presa llamada segunda del Chorrador construida en aquel punto y que inmediatamente debe destruirse. Pasese copia de esta Sentencia al Sr. Gefe político de esta Provincia para que gubernativamente la ponga en ejecución previa la competente fianza que preste la parte de D. Francisco Rovira y hágase á ambas partes la notificación necesaria, con arreglo a lo prevenido en el artículo cincuenta y siete del Reglamento de primero de Octubre de mil ochocientos cuarenta y cinco. Lo mandaron, pronunciaron y firmaron los sres Consejeros que al margen se espresan en la Ciudad de Alicante a veintinueve de Noviembre de mil ochocientos cuarenta y siete; de que certifico.= Jose Rafael Guerra= Felipe Gil= Juan P. Sanmartin= Juan Rico y Amát= El Secret<sup>o</sup>. Ign<sup>o</sup>. Estalella.”, ADPA, Legajo GE-13252/1, s/f.

<sup>1306</sup> PELÁEZ DEL POZO, JULIÁN, “*Tratado teórico-práctico...*” op. cit. p. 270.

interposición de cualquier otra impugnación, si bien no suspendía la ejecución de la resolución, a no ser que se hubiese determinado así por el propio Tribunal<sup>1307</sup>.

Pese a que muchos de los procedimientos seguidos ante la Corporación alicantina fueron sentenciados en rebeldía, en ninguno de ellos se hizo uso de esta potestad. No obstante, conocemos la estructura y tipo de estos recursos a través de la obra de Martínez Alcubilla. El indicado jurista incluía, a modo de plantilla, un ejemplo de escrito solicitando la rescisión. En él se hacía constar la fecha en la que se había notificado el veredicto al interesado, el perjuicio que se le irrogaba con su ejecución, la causa que le había impedido personarse en las actuaciones y los argumentos de hecho y de derecho que fundamentaban su pretensión. Finalizaba con un suplico en el que se solicitaba fuese admitida la impugnación, rescindida la sentencia y absuelto al interesado, con imposición de costas a la parte contraria<sup>1308</sup>.

#### b. Interpretación.

Los Consejos provinciales no podían reformar su sentencia una vez emitida. Entendemos que la finalidad de esta prohibición respondía a la tentativa de evitar que se eternizase el proceso. No obstante, sí se permitía que la interpretasen o aclarasen<sup>1309</sup>. Para iniciar este

---

<sup>1307</sup> Artículos 58 a 60 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1308</sup> “Núm. 34 .-Recurso de rescision:=...digo: Que en tal día se me ha notificado la sentencia pronunciada por el Consejo provincial en el pleito seguido ante el mismo, a instancia de... y en rebeldía contra mi, por haberme impedido defenderme una dolorosa pérdida que acabo de experimentar en la familia (ó por lo que sea). Y como en dicha sentencia se me condena á... con perjuicio notable del derecho que me asiste contra las infundadas pretensiones de N... estoy en el caso de solicitar su rescision por los fundamentos de hecho y de derecho que paso á exponer.= Puntos de hecho (se exponen)= Puntos de derecho (se exponen)= Suplico al Consejo que habiendo por presentados tal y tal documento, se sirva admitirme el recurso de rescision que en toda forma propongo contra dicha sentencia, y declarándola rescindida absolverme de la demanda con la imposicion de costas á N. por la notoria mala fé con que ha procedido, por ser así justicia.”, MARTÍNEZ ALCUBILLA, MARCELO, *Diccionario de Administracion...*, op. cit., Voz “Administración Contenciosa”, p. 385

<sup>1309</sup> Artículos 18 de la ley de 2 de abril de 1845 y 97 del la ley de 25 de septiembre de 1863. Así lo afirmaba también, en concreto, el diario *La Posdata*, añadiendo, además, que estas resoluciones debían tener toda la fuerza necesarias para que la instancia que la pronunciase tuviese consigo la confianza pública. Sus palabras resultan elocuentes: “Otro punto importante de la ley es el relativo á que los consejos que van á establecerse no puedan reformar su propia sentencia una vez dada. Al paso que con esta medida se dá á estos cuerpos todo el prestigio de que deben hallarse rodeados, se pone coto á las dilaciones que los asuntos contenciosos producirían en otro caso. No es todo: el gobierno ha querido que el exámen de los asuntos, que los gefes políticos consulten á los consejos, no sea una vana fórmula, sino que dichos asuntos se diluciden convenientemente y motiven justas determinaciones. El gobierno no ha podido desentenderse de la prerogativa que le compete, de exigir la responsabilidad debida a estos cuerpos, y si no se espresa asi en la ley, consiste en que semejante aclaracion es innecesaria, supuesto que los gefes políticos son presidentes natos de los consejos provinciales, y que estos han de tener en los diferentes ramos de la administracion publica la participacion que las leyes especiales de los mismos y las reales órdenes y reglamentos les señalen.= Otra causa mayor se presenta á primera vista para que los fallos del consejo solo puedan variarse por la apelacion ante el Consejo supremo de administracion del Estado. Dichas corporaciones deben actuar como tribunales en los asuntos administrativos comprendidos en el artículo 8º, es decir, en toda la parte contenciosa de los diferentes ramos de la administracion civil, como ya hemos dicho: es pues innegable que una sentencia dada sobre cualquiera de dichos asuntos, que tanto afectan á

trámite se requería que alguno de los litigantes, amparado en que el fallo era contradictorio, ambiguo u oscuro, interpusiese, ante el mismo Tribunal y en el plazo de cinco días desde que le fue notificada la resolución definitiva<sup>1310</sup>, recurso de interpretación. Su presentación, al igual que pasaba con el de rescisión, no suspendía la ejecución de la decisión del Tribunal, salvo que éste hubiese dispuesto lo contrario<sup>1311</sup>.

Su finalidad, según afirmaba Julián Peláez del Pozo, era que el mismo juez que había dictado el fallo explicase aquellas cuestiones confusas para que los interesados pudiesen conocer, de forma clara y exacta, la resolución que se había adoptado.

Una vez presentado el recurso debía darse traslado a la parte contraria para que, en un breve término, contestase lo que tuviese por conveniente<sup>1312</sup>. Acto seguido, y oídos los interesados, correspondía al Consejo dirimir la contradicción o disipar la ambigüedad u oscuridad de la sentencia en el plazo de tres días. Hecho esto o, en su caso, denegado el recurso, no era posible plantearlo de nuevo sobre el mismo fallo ni tampoco sobre la providencia de interpretación<sup>1313</sup>.

### c. Apelación.

El recurso de apelación podía formularse, de palabra o por escrito, por todos aquellos perjudicados por la sentencia, aunque no hubiesen sido parte en el litigio, cuando la considerasen injusta o muy gravosa a sus derechos<sup>1314</sup>. Además, la normativa exigía para

---

los intereses procomunales, debe tener toda la fuerza, toda la fijeza, toda la estabilidad necesarias para que el tribunal que la pronuncia no decaiga de la confianza pública, que siempre debe acompañarle; fuerza, fijeza y estabilidad de que solo debe privar á aquellas resoluciones el tribunal superior que ejerza jurisdicción sobre dichos consejos.”, *La Posdata, Periódico Joco-Serio*, Núm. 975, miércoles, 9 de abril de 1845.

<sup>1310</sup> Artículos 63 y 64 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1311</sup> Artículo 65 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1312</sup> PELÁEZ DEL POZO, JULIÁN, *Tratado teórico-práctico...*, op. cit., p. 271.

<sup>1313</sup> Artículos 66 y 67 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1314</sup> Entendía la doctrina que no todas las causas eran merecedoras de este tipo de impugnación, que debían establecerse límites. Entre ellos, por ejemplo, estaba el de la cuantía económica, dado que las cuestiones recurribles debían gozar de una importancia relativa. Así, por ejemplo, Manuel Colmeiro sentenciaba: “Que el interés del litigio ó el valor de la demanda pudiendo sujetarse á una apreciación material, llegue á 2.000 reales. Los negocios de menor cuantía siempre se terminan en primera instancia, porque ni los derechos que en ellos se ventilan merecen ponerse bajo una mayor salvaguardia, ni conviene por intereses mínimos ocupar á la justicia, ó entorpecer el curso de la administración. Sin embargo bien pudiera interponerse el recurso de nulidad.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, “*Derecho administrativo español*”, Tomo II, op. cit., pp. 266. De la misma forma, en la edición de 1858, Tomo II, p. 351. Coincidió con él Posada Herrera, quien afirmaba: “¿Pero deberá admitir la apelacion, en todos los negocios contencioso-administrativos, ó tendrá esta apelacion un límite? En esta parte estoy enteramente de acuerdo con el señor Silvela y creo que debe tener un límite; primero en la materia, segundo en la causa, y tercero en los antecedentes. En la materia debe tener un límite, si el asunto que se litiga no es de grande importancia. Si no pasa de mil reales v.g. ¿Se habrá de consentir que un negocio de tan

ejercer esta potestad que el importe de la demanda, en caso de poder ser valorado, fuera igual o superior a dos mil reales<sup>1315</sup>. La parte no apelante podía adherirse al recurso hasta el día de la vista<sup>1316</sup>, pues era posible que considerase que la sentencia le era perjudicial a sus intereses, aun cuando le hubiese concedido la razón. Entre otros, traemos el caso de un expediente en el que, pese a haber obtenido una resolución favorable, el demandado se consideraba agraviado porque el Tribunal le había condenado en costas. Decía el documento:

“D. Anselmo Berger Alcalde Constitucional y Presidente del Exmo. Ayuntamiento de esta Ciudad, en el pleito contencioso con varios propietarios de casas sobre aprovechamiento á domicilio de las aguas destinadas al abastecimiento publico como mejor proceda en derecho digo: Que en el día de ayer me fue notificada una providencia del Consejo por la que se admite la apelación que ha entablado el procurador D. Francisco Heredia en representación de los demandantes de la sentencia dictada el día 30 de Octubre último, para ante el Consejo de Estado, en el concepto de Tribunal Contencioso, mandando citar y emplazar á las partes para que dentro del termino de veinte días comparezcan ante el mismo Consejo á usar de su derecho, debiendo remitir á él los autos originales, en razón á estar ya ejecutada la sentencia del inferior:

No es mi ánimo oponerme á la admisión del recurso de alzada de que han hecho uso los demandantes con arreglo á la ley de ritualidad que rige lo contencioso de la administración pero el Ayuntamiento que ha considerado temerario el juicio que contra él han sostenido los demandantes en el inferior, mira con igual, y si cabe, todavía con mayor temeridad el recurso de apelación que ha entablado el procurador D. Francisco Heredia para ante el Consejo de Estado.

Fundandose pues la Municipalidad en la pertinencia temeraria con que se viene desde el principio sosteniendo el pleito, sin faltar al respeto que por su justificacion merece el Consejo, cree que la sentencia de 30 de Octubre último es gravosa al interés municipal y perjudicial al derecho público que defiende, por no haberse hecho en ella

---

poco interés, venga á aumentar el cúmulo de los negocios del consejo de estado? Los derechos particulares son atendibles sin duda por muy insignificantes y pequeños que parezcan pero todo sin embargo, debe desaparecer ante la multitud de razones que han hecho que muchos asuntos se terminen ante los alcaldes ordinarios y en las audiencias, sin que puedan venir en recurso de nulidad al tribunal supremo. Las mismas razones que hay en los tribunales civiles, para establecer esta escala, existe en los negocios contencioso-administrativos. Otra limitacion, hemos dicho, debe consistir en la causa que motiva la apelacion. Si es por ejemplo simplemente injusticia, creo que no debe admitirse la apelacion, sino que debe terminarse el negocio en los tribunales de provincia; pero si fuera por infraccion de ley ó de los trámites que arregláran el procedimiento, en este caso es de tamaña importancia el motivo de la queja, que interesa el que conozca de ella el ministro en consejo de estado ¿y por qué esto es de muchísima importancia? Porque ataca precisamente lo que hemos dicho merecia mas consideracion, que era la igual interpretacion de las leyes en todo el pais. Cuando la queja del individuo sea por infraccion de ley, es claro que esta queja tiene que ser resuelta en definitiva en el consejo de estado, el cual dando la verdadera interpretacion á la ley, puede dar en su fallo una forma para todos los casos de igual especie (...). Tampoco creo, que debe admitirse la apelacion en aquellos negocios, que resuelvan primero los alcaldes ó ayuntamientos, en virtud de atribuciones que las leyes les concedan. (...) los alcaldes en casos dados, resuelven la aplicacion de una ley, y de una ley penal: decretan la imposicion de una multa sobre la fortuna de un particular ¿y habrá en todos estos casos de apelar este á los tribunales administrativos? yo creo que no, porque hay casos en que el daño de la pena es tan leve, que no se necesita contra él mas garantia de justicia, que la que presta el carácter del alcalde.”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración*, op. cit. pp. 288-290.

<sup>1315</sup> Artículo 68 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1316</sup> Artículo 71 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

espresa condenación de costas. Esta omisión me obliga á adherirme a la apelación que los demandantes han entablado. (...)<sup>1317</sup>

La presentación de este medio de impugnación tampoco suspendía la ejecución de la sentencia, salvo que la misma hubiese determinado lo contrario<sup>1318</sup>. Nos encontramos, en nuestra opinión, ante una cuestión clave que nos permite diferenciar el proceso contencioso del civil, pues, en este último la apelación sí tenía efectos suspensivos. La razón de esta circunstancia se encuentra, de nuevo, en la pretensión de agilizar la resolución de los pleitos contencioso-administrativos<sup>1319</sup>.

El escrito se presentaba en la Secretaría del ente consultivo, que debía elevarlo al Consejo Real en un plazo máximo de diez días desde su notificación<sup>1320</sup>. El él debía señalarse que la resolución impugnada había lastimado los intereses del recurrente, cuantificándose el valor del litigio en un importe superior a los dos mil reales<sup>1321</sup>. Concluía con el suplico, solicitando la admisión de la apelación<sup>1322</sup> y la referencia, en su caso, a “otrosíes” en los que se requería certificación de su interposición, de su admisión y de la propia sentencia apelada<sup>1323</sup>.

---

<sup>1317</sup> ADPA, Legajo GE-16656/1, pp. 696-699. El subrayado es nuestro.

<sup>1318</sup> Artículo 71 del reglamento de 1 de octubre de 1845. *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1319</sup> De esta opinión era el propio Manuel Colmeiro. Según el cual la suspensión de la ejecución de la sentencia en el proceso contencioso solo debía ser acordada “(...) cuando lo exigen causas graves y urgentes, porque no son únicamente derechos particulares, sino también intereses públicos la causa que se ventila. En suma, la urgencia es la presunción legal en materia administrativa, y no la urgencia es la excepción que debe ser declarada.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho Administrativo español*, Tomo II, 1858, op.cit., pp. 381-382.

<sup>1320</sup> Artículos 69 del reglamento de 1 de octubre de 1845 y 251 del reglamento de 30 de diciembre de 1846. La excepción en este punto viene constituida por el alcance de cuentas de algún Ayuntamiento, en cuyo caso, de acuerdo con los artículos 70 del reglamento de 1 de octubre de 1845 y el 109 de la ley de Ayuntamientos, el recurso de apelación debía interponerse ante el Tribunal mayor de cuentas.

<sup>1321</sup> “Don Francisco Heredia en la representación que tiene acreditada en el expediente contencioso administrativo, contra el Exmo Ayuntamiento de esta capital, sobre concesiones de uso de aguas publicas á domicilio= Digo: Que el treinta y uno de Octubre último se me ha notificado la sentencia dictada en este expediente el treinta del mismo mes, absolviendo al Ayuntamiento de mi demanda. Esta sentencia la creo, hablando en términos forenses, gravosa y perjudicial á mis representados y, como el interés del litigio debe apreciarse en mas de dos mil reales, creo también que puedo y debo utilizar el recurso que me concede el artº 68 de la ley de 2 de Abril de 1845, sobre organización y atribuciones de los Consejos provinciales. Con este fin= (...).”, ADPA, Legajo GE-16656/1, pp. 689-691. El subrayado es nuestro.

<sup>1322</sup> “Suplico al Consejo: se sirva admitir la apelación que desde luego interpongo, para ante el Consejo de Estado, de la sentencia citada en el cuerpo de este escrito, con arreglo á los artº 69 y 70 de dicha ley y como es de justicia que pido, costas & (...).”, ADPA, Legajo GE-16656/1, pp. 689-691.

<sup>1323</sup> “Otrosí= Para mejorar el recurso interpuesto en lo principal de este escrito y deducir la demanda de agravios correspondiente= Suplico al Consejo: se sirva mandar que su Secretario libre certificación de haber interpuesto dicho recurso y haber notificado su admisión al apelado en tiempo y forma, y también de la sentencia apelada y de la probanza sobre que esta ha recaído citándose para ello á la contraria y según lo dispone el artº 252 de la citada ley, y es de justicia que pido, como antes.”, ADPA, Legajo GE-16656/1, pp. 689-691. Una vez presentado, el secretario hacía constar, en el mismo documento, la hora y la fecha en la que se había hecho: “(...) Nota. Presentado este escrito al Consejo Provincial á las cuatro de la tarde del día nueve de Nbre. de mil ochocientos sesenta y uno.=José Mª Caro.”, ADPA, Legajo GE-16656/1, pp. 689-691.

Es importante hacer referencia a los casos en los que, habiendo existido un litisconsorcio, uno o varios de los sujetos que integraba el mismo no estaba interesado en continuar en apelación. En este supuesto, era posible notificarlo al Consejo y solicitar que se tuviese por desistido y separado al interesado<sup>1324</sup>.

Acto seguido, la Corporación debía pronunciarse entorno a si aceptaba o no la reclamación ordenando, en caso afirmativo, que se remitiesen los autos originales al Consejo de Estado, y emplazando a las partes para que se personasen a ejercer su derecho. Muestra de este trámite es el fragmento que extractamos de uno de los numerosos expedientes estudiados, a saber:

“Auto

(...) Se admita la apelación que Dn. Francisco Heredia interpone de la sentencia dictada con fecha treinta de Octubre anterior: y hallándose ya ejecutada esta en razón á que se refiere á un hecho consumado por la municipalidad lo cual hace innecesario la detención de los autos en el inferior, remítanse originales estos al Consejo de Estado con oficio por el conducto debido, citándose y emplazándose previamente á las partes para que dentro del término de veinte días comparezcan ante el mismo á usar de su derecho. Asi lo acordaron y rubricaron los Sres del margen en Alicante á trece de Noviembre de mil ochocientos sesenta y uno de que certifico (...)”<sup>1325</sup>.

El apelante debía, dentro de los dos meses siguientes, mejorar la apelación y deducir, ante la instancia superior, demanda de agravios por medio de uno de sus abogados. Si se dejaba transcurrir el indicado plazo, se declaraba desierta la impugnación y consentida la sentencia. Todos los referidos escritos irían acompañados de las correspondientes certificaciones de haber interpuesto el recurso, de haberse notificado al apelado en tiempo y forma y, finalmente, de la sentencia apelada y de la prueba que se hubiese practicado<sup>1326</sup>. La orden de 9 de abril de 1848 exigía que a la documentación anterior se añadiese la demanda, la contestación a la misma y los demás oficios que las partes hubiesen presentado a lo largo del procedimiento<sup>1327</sup>.

---

<sup>1324</sup> “Don Terencio Jose Javaloyes vecino de esta Ciudad á VS en los autos con el Excmo Ayuntamiento de esta capital sobre cierto derecho a las aguas potables que sirven para el consumo de los habitantes de la misma hace presente: Que segun tiene entendido el Procurador Don Francisco Heredia ha interpuesto apelación en la representación que ostenta de la sentencia que dictara el Consejo en los referidos autos cuyo recurso le ha sido admitido por SS en providencia de trece de los corrientes: Como el recurrente no está conforme con cuanto á su persona y derechos se refiere en hacer uso de dicho remedio.= Suplica al SS que se sirva haberle por su parte por desistido y separado en un todo de la apelación interpuesta por el Procurador Don Francisco Heredia por ser justicia que pide etlª= Alicante veinte Noviembre de mil ochocientos sesenta y uno.= Ldo= Juan Javaloyes= Terº José Javaloyes.”, ADPA, Legajo GE-16656/1, pp. 700-701.

<sup>1325</sup> ADPA, Legajo GE-16656/1, p. 692.

<sup>1326</sup> Artículos 252 y 254 del reglamento de 30 de diciembre de 1846.

<sup>1327</sup> ARRAZOLA, LORENZO, *Enciclopedia Española de Derecho y Administracion...*, op.cit., Voz “Apelación”, p. 74.

La resolución de este medio de impugnación adoptaba la forma de decreto y debía notificarse a través de la Secretaría del Gobierno civil, tanto a las partes como al propio Consejo provincial, con el objeto de que se procediera a su ejecución<sup>1328</sup>.

d. Nulidad.

El recurso de nulidad sólo podía interponerse en los casos fijados por la ley. En términos generales, se admitía cuando el asunto no era competencia del Consejo provincial, la sentencia no hubiese sido dictada por el número de consejeros necesario o fuese contraria a la normativa vigente. También era posible formularlo cuando alguna de las partes careciese de poder bastante o de capacidad para litigar; si se hubiese dejado de citar a alguno de los litigantes para la sentencia definitiva o la práctica de la prueba, o cuando, siendo ésta necesaria para dictar un fallo justo, se hubiese denegado<sup>1329</sup>. En todo caso resultaba imprescindible que la parte recurrente hubiese reclamado en tiempo y forma denunciando la existencia de alguno de los indicados vicios<sup>1330</sup>.

Para plantear este recurso se exigían las mismas formalidades que en la apelación<sup>1331</sup>, si bien, en este supuesto no se precisaba requisito alguno de carácter económico, sino que debía fundarse, necesariamente, en alguna de las razones enumeradas más arriba<sup>1332</sup>.

---

<sup>1328</sup> “Secret<sup>a</sup>. gral.=5 Dbre. 1863= Al Consejo de esta prov<sup>a</sup>. para que acuse recibo, lo comuniqué al Ayuntamiento y haga lo demas que proceda Coldevilla= Remito á V.S. á los efectos oportunos certificacion comprensiva del RI. Decreto publicado en la Sala de lo Contencioso de este Consejo, como resolucion final en el pleito seguido ante el mismo en grado de apelación entre varios propietarios de casas de esa Capital, y el Ayuntamiento de la misma, apelado, sobre que se declaren subsistentes á favor de aquellos las concesiones hechas anteriormente del uso de agua de las fuentes públicas conducida por medio de cañerías particulares para el consumo de sus casas.= Devuelvo á V.S. al propio tiempo los autos originales, y de su recibo espero se servirá darme el oportuno aviso.= Dios gue á V.S. m.a.a Madrid 1º de Diciembre de 1863 = El Secretº Gral= (...)”, ADPA, Legajo GE-16656/1, s/f.

<sup>1329</sup> Artículo 73 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1330</sup> Artículo 74 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.

<sup>1331</sup> Artículos 75 del reglamento de 1 de octubre de 1845 y 267 del reglamento de 30 de diciembre de 1846.

<sup>1332</sup> Martínez Alcubilla incluía un ejemplo de como debía estructurarse el referido recurso: “...digo: Que en tal fecha se me ha hecho saber que la sentencia dictada por el Consejo en tal dia, declarando tal cosa etc... Y como, no obstante mi oportuna reclamacion de que se practicase tal reconocimiento pericial y la protesta que hice para en su caso, se parte en dicho fallo del supuesto de que está probado tal extremo, cuando en realidad es un punto muy oscuro que solo puede aclarar la prueba por mi reclamada, viniendo de todo esto á resultar perjuicio á mi parte, interpongo para ante el Consejo Real el recurso de nulidad que es procedente con arreglo á los arts. 68; caso 7º del 73, 74 y 75 del reglamento de 1º de octubre de 1845. Suplico al Consejo se sirva haber por interpuesto y admitirme dicho recurso mandando que con citacion contraria se me expida certificacion comprensiva, en relacion de demanda y contestacion y á la letra del escrito tal del auto que recayó de la sentencia definitiva de este escrito y del emplazamiento que se haga a la parte de... pues asi es justicia que pido etc.”, MARTÍNEZ ALCUBILLA, MARCELO, *Diccionario de Administracion...*, Voz “Administración Contenciosa”, op. cit., p. 383-384.

e. Apelación y nulidad.

Con carácter extraordinario, el artículo 75 del reglamento de 1 de octubre de 1845 disponía que, en los negocios de mayor cuantía, era absolutamente necesario plantear el recurso de nulidad unido al de apelación. Pese al carácter excepcional de la medida, hemos localizado diversos ejemplos en la documentación de la Corporación alicantina. Entre otros, señalar la reclamación de un vecino de la capital acusado de defraudar al fisco. En esta causa, el promotor fiscal de la Hacienda pública recurrió alegando que la sentencia, que se había dictado pese a la falta de competencia del Consejo, perjudicaba gravemente los intereses de la Administración<sup>1333</sup>. Decía:

“(...) Si la sentencia contra la que hoy se alza el representante de la Hacienda fuera simplemente perjudicial á los intereses de esta, el Promotor Fiscal se limitaría a que á solo presentar un escrito sencillo de apelacion pero como quiera que á la vez adolezca del vicio de nulidad, preciso le será fundar algun tanto su reclamacion, si bien reservará la alegacion de muchos y muy fundados principios de derecho para lugar mas oportuno, cual es, la formalizacion del recurso. Será pues todo lo breve y laconico que la importancia del negocio le permite serlo.

Ante todo seales licito al recurrente consignar aquí la singularidad que el Consejo Provincial carece de jurisdiccion para fallar en la parte referente á la aplicacion de la cuota de subsidio por ser asunto sometido á la exclusiva competencia de la Administracion activa; que su mision en esta clase de negocios está limitada unicamente á ecsaminar si la Administracion hace deliberadamente la aplicacion del Reglamento general que establece el impuesto y la represion (...)<sup>1334</sup>.

En el propio escrito de impugnación, se rebatía el fallo, haciendo referencia a los hechos que consideraba probados y la normativa y jurisprudencia que entendía que apoyaban a su pretensión<sup>1335</sup>.

---

<sup>1333</sup> “El Promotor Fiscal de Hacienda en los autos promovidos por Dn. Juan Bautista Lafora, vecino y del Comercio de esta Plaza, contra la Hacienda pública sobre pago de la contribucion de subsidio y resulta al Consejo por la via que mas haya lugar en derecho hace presente: Que le ha sido notificada la sentencia recaida en dichos autos en nueve del actual por la que el Consejo se ha servido estimar procedente la demanda entablada por Lafora, y en su consecuencia revocar el Decreto del Exelentísimo Sr. Gobernador Civil de esta Provincia y absolverle del pago de las Cuotas del subsidio industrial y de Comercio y de la multa que por la citad autoridad le habian sido impuestas.= El Promotor Fiscal que suscribe reconociendo la superior ilustracion y recto Criterio del Consejo ha siempre respetado y acatado sus resoluciones, pero en el presente caso creeria faltar á uno de sus mas sagrados deberes sino reclamara desde luego con la energia propia del que representa á la Hacienda Pública contra un fallo que hablando en terminos de pura defensa es gravoso y perjudicial á los intereses y derechos de aquella y esta dado contra lo dispuesto terminantemente en las leyes vigentes y la jurisprudencia establecida por las decisiones del Consejo de Estado”, ADPA, Legajo GE-13300/2, p. 241. El subrayado es nuestro.

<sup>1334</sup> ADPA, Legajo GE-13300/2, p. 241. El subrayado es nuestro.

<sup>1335</sup> A modo ilustrativo, transcribimos un párrafo del escrito de recurso al que hemos hecho referencia: “(...) que constando probados los actos por que el demandante viene obligado á inscribirse en la matricula ó á pagar las cuotas y multas no deben admitirse esplicaciones del movil que le impulsara a egercer: y por último que de sentarse el precedente de tomar en consideracion las razones mas ó menos fundadas que los Contribuyentes

Una vez resuelto el recurso, igual que ocurría en las apelaciones, se devolvían los autos al Consejo correspondiente<sup>1336</sup>, enviándose copia del fallo definitivo, que se adjuntaba al expediente<sup>1337</sup>. Acto seguido, la Corporación provincial ordenaba el traslado a los interesados

---

puedan alegar para hacer ver el motivo ó motivos que han tenido para egercer sin antes inscribirse en la matricula se abre un ancho campo al fraude trazando á los particulares la linea de conducta que deben seguir para egercer industrias sin pago de Contribucion, con lo que sufre un detrimento de consideracion el Tesoro: Asi al menos se desprende del contesto de varias sentencias pronunciadas por el suprimido Consejo Real y por el de Estado en asuntos de igual indole y naturaleza del presente; y especialmente en las dictadas en veinte y ocho de Marzo y veintiseis de Octubre de mil ochocientos cincuenta y cinco, veinte y siete de Octubre de mil ochocientos cincuenta y nueve y en treinta y uno de Enero de mil ochocientos sesenta y seis del actual, y por esta razon ha dicho el representante de Hacienda poco antes que el fallo de nueve del actual adolece de vicio de nulidad por estar dictado contra la jurisprudencia establecida por el Tribunal Superior (...)= Tambien se sienta el principio en la sentencia de que habiendo sido denunciado. D Juan Bautista Lafora en diez y ocho de Noviembre de mil ochocientos sesenta y uno, estaba en dicha fecha vencido el último trimestre del año. El Promotor Fiscal unicamente hará á esto la observacion siguiente. La Ley de subsidio al fijar las cuotas lo hace para todo el año, distribuyendo luego su esacion por trimestres como mas benefico al Contribuyente, con arreglo á esto no puede decirse vencido un trimestre hasta pasado el último dia del tercer mes que abraza en su periodo, asi como no puede tenerse por terminado el año á menos que no haya transcurrido el dia treinta y uno de Diciembre del mismo. Si la Administracion denunció á D Juan Bautista Lafora dentro del año mil ochocientos sesenta y uno, está en su derecho al reclamar las cuotas de los dos anteriores en cumplimiento de lo dispuesto en el artº 45 del real Decreto de veinte de Octubre de mil ochocientos cincuenta y dos.”, ADPA, Legajo GE-13300/2, p. 241. Finalizaba solicitando fuese admitido el recurso y elevado el procedimiento al Consejo de Estado “(...) Por todo lo espuesto= Suplica á V.E. se sirva admitir en ambos efectos la apelacion que juntamente con el recurso de nulidad interpone el representante de la Hacienda y en su consecuencia mandar se remitan los autos á la superioridad con citacion de las partes. Asi es justicia que pide con Costas &ª (...).”, ADPA, Legajo GE-13300/2, p. 241. El subrayado es nuestro.

<sup>1336</sup> “(...) Secretº. gral.= 5 Dbre. 1863= Al Consejo de esta provª para que acuse recibo, lo comuniqué al Ayuntamiento y haga lo demas que proceda= Coldevilla= Remito á V.S. á los efectos oportunos certificacion comprensiva del Rl. Decreto publicado en la Sala de lo Contencioso de este Consejo, como resolucion final en el pleito seguido ante el mismo en grado de apelación entre varios propietarios de casas de esa Capital, y el Ayuntamiento de la misma, apelado, sobre que se declaren subsistentes á favor de aquellos las concesiones hechas anteriormente del uso de agua de las fuentes públicas conducida por medio de cañerías particulares para el consumo de sus casas.= Devuelvo á V.S. al propio tiempo los autos originales, y de su recibo espero se servirá darme el oportuno aviso.= Dios gue. á V.S. m.a. Madrid 1º de Diciembre de 1863= El Secretº. Gral.= Pedro de Madroy.”, ADPA, Legajo GE-16656/1, s/f.

<sup>1337</sup> “Don Pedro de Madrazo, Secretario general del Consejo de Estado= Certifico: Que en audiencia pública celebrada el dia treinta y uno de Marzo de mil ochocientos sesenta y cuatro se leyó y publicó en la Sala de lo Contencioso de dicho Consejo el Real Decreto espedido por S.M. cuyo tenor literal y el de su publicación, es como sigue.= Doña Isabel segunda por la gracia de Dios y la Constitucion de la Monarquia Española Reyna de las Españas= Al Gobernador y Consejo provincial de Alicante y á cualesquiera otras autoridades y personas, á quienes toca su observancia y cumplimiento; sabed que he venido en derecho lo siguiente= En el pleito que ante el Consejo de Estado pende en grado de apelación, entre partes, de la una la Hacienda pública, representada por Mi Fiscal, apelante, y de la otra Don Juan Bautista Lafora, vecino de Alicante provincia de ídem representado por el licenciado Don José Pascual sobre pago de contribución y multa impuesta á Lafora en concepto de defraudador del subsidio industrial.= Vistos= Visto el expediente gubernativo del cual resulta:= (...) Vista la demanda presentada por el mismo en seis de Enero del siguiente año pidiendo se le absolviese de los veinte y tres mil doscientos noventa y seis reales y cuarenta y seis centimos exigidos por la Administracion como multa y cuota de la contribución de subsidio industrial y de Comercio, correspondiente á los años de mil ochocientos cincuenta y nueve, sesenta y sesenta y uno= Vistos el escrito de contestación á la demanda y documentos presentados por el Promotor Fiscal de Hacienda pública en cinco de Febrero del mismo año pidiendo la confirmación del mencionado decreto gubernativo.= Vistos los escritos de réplica y dúplica en los que pidieron ambas partes el recibimiento del pleito á prueba, y el auto por el que fue admitida dicha prueba.= Vistas las practicadas por una y otra parte.= Vista la sentencia dictada por el Consejo provincial de Alicante en nueve de Setiembre de mil ochocientos cincuenta y dos, revocando el decreto apelado y absolviendo á Don Juan Bautista Lafora del pago de las cuotas del subsidio industrial y de comercio y multa impuestos por el Gobernador Civil de aquella provincia.= Vistos los recursos de apelación y nulidad impuestos por el Promotor Fiscal de Hacienda y el auto por el que se admitieron ambos recursos.= Visto el escrito de mejora de los mismos en que M. Fiscal

y al Gobierno civil, a quien correspondía su ejecución<sup>1338</sup>.

En conclusión, los recursos admitidos en este tipo de procedimientos contra la sentencia se extrajeron, en términos generales, del proceso ordinario. El único que constituye una novedad es el último al que hemos hecho referencia, que une el de apelación y el de nulidad. Curiosamente, un mecanismo de redacción que, pese a su carácter extraordinario, se utilizó con asiduidad en tierras alicantinas.

## 7. La ejecución de la sentencia.

Una vez resuelto el recurso, o transcurrido el plazo para su interposición, tenía lugar la declaración de cosa juzgada y la ejecución la sentencia<sup>1339</sup>. La competencia para este trámite

---

pide se declare nula la espresada sentencia, ó cuando á esto no hubiera lugar se revoque, declarando subsistente la providencia gubernativa que há dado origen á este litigio= Visto el de contestación presentado por el Licenciado Don José Pascual en representación de Don Juan Bautista Lafora, pretendiendo se declare no haber lugar á la nulidad intentada y se confirme al propio tiempo la sentencia apelada.= Considerando, en cuanto al recurso de nulidad que el Consejo provincial en su sentencia no resolvió mas cuestion que la de si resultaba ó no probado haber sido Lafora comerciante capitalista sin la correspondiente inscripción; lo cual está evidentemente en la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, careciendo por lo mismo semejante nulidad de fundamento.= Considerando en cuanto á la justicia de dicha sentencia, que no pueden calificarse como lo hace el Consejo provincial en los considerandos de su fallo, de actos preparatorios para ejercer legalmente el comercio, los poderes otorgados respectivamente por Don Juan Bautista Lafora (...) Conformandome con lo consultado por la Sala de lo Contencioso del Consejo de Estado, en sesion á que asistieron Don Domingo Ruiz de la Vega, presidente, Don Joaquin José Casaus, Don Francisco Tamés Hevia, Don Antonio Escudero, el Conde de Torre-Marin, Don Santiago Otero y Velazquez, Don Antero Echami, el Marques de San Gil, Don Lorenzo Nicolas Quintana, Don Pedro Sabau y Don Antonio Alcalá Galiano= Vengo en desestimar la nulidad reclamada contra el fallo apelado y en revocar el mismo confirmando el decreto condenatorio dictado por el Gobernador con la limitación de que el pago de cuotas sea y se entiendan tan solo de las correspondientes á los dos años de mil ochocientos sesenta y mil ochocientos sesenta y uno= Dado en Palacio á diez y siete de Marzo de mil ochocientos sesenta y cuatro= Está rubricado de la Real mano= El Presidente del Consejo de Ministros= Alejandro Mon= Publicacion= Leido y publicado el anterior Real Decreto por mi el Secretario general del Consejo de Estado hallándose celebrando audiencia publica la Sala de lo Contencioso acordó que se tenga como resolucion final en la instancia y autos á que se refiere que se una á los mismos se notifique en forma á las partes y se inserte en la Gaceta. De que Certifico. Madrid treinta y uno de Marzo de mil ochocientos sesenta y cuatro= Pedro de Madraza= Para su cumplimiento y en conformidad á lo prevenido en el artículo doscientos sesenta y cinco del Reglamento de treinta de Diciembre de mil ochocientos cuarenta y seis, expido la presente para el Secretario del Consejo provincial de Alicante en Madrid á diez y nueve de Abril de mil ochocientos sesenta y cuatro= Pedro de Madraza.”, ADPA, Legajo GE-13300/2, s/f. El subrayado es nuestro

<sup>1338</sup> “Auto= Señores= Orduña= Seriña= Maestre= Guardese y cumpla cuanto se previene en el Real decreto, resolucion final que precede, acusándose su recibo; y al efecto, remítase copia integra del mismo y de la parte resolutive del acuerdo dictado por el Señor Gobernador de la provincia en diez y nueve de Diciembre de mil ochocientos sesenta y uno con el Talon obrante al folio ochenta y dos, á la administración de Hacienda publica de la provincia entregándose también copia al interesado y ejecutándose lo que dispone el Reglamento del Consejo de Estado en su artículo doscientos sesenta y cinco. Asi lo acordaron y rubricaron los Sres del margen en Alicante á veinte y siete de Junio de mil ochocientos sesenta y cuatro = Martin del Barco= Srio. acc.”, ADPA, Legajo GE-13300/2, s/f.

<sup>1339</sup> “Alicante treinta y uno de Julio de mil ochocientos cuarenta y ocho.= Sres.= Gefe Politico= Gil= Sanmartin y Torres= Atendiendo á que las partes interesadas en este litigio han dejado transcurrir los términos marcados por el Reglamento sin usar de los recursos que este autoriza en sus artículos cincuenta y ocho, sesenta y tres, sesenta y ocho y setenta y tres, contra la Sentencia definitiva pronunciada en veintinueve de Noviembre de mil ochocientos cuarenta y siete; el Consejo la declara por consentida y pasada en autoridad de cosa juzgada

recaía en los agentes gubernativos. Sin embargo, en aquellos casos en que se hubiese de proceder mediante remate o venta de bienes, correspondía a los Tribunales ordinarios hacer cumplir el fallo<sup>1340</sup>. La razón de esta excepción la justificaban Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre en que era posible que, si se dejaba en manos del Ejecutivo esta tarea, se excediese de lo establecido por la normativa<sup>1341</sup>. En este mismo sentido se expresaba la opinión pública, para quien esta salvedad respondía al hecho de que este tipo de negocios conllevaban reclamaciones e, incluso, generaban pleitos que conducirían, a su vez, a unos trámites que no eran propios de los Consejos provinciales<sup>1342</sup>.

Para terminar, debemos responder a algunas de las cuestiones que nos hemos ido formulando a lo largo de la exposición. En nuestra opinión se confirma la existencia de diferencias sustanciales entre el proceso civil y el contencioso que son imposibles de obviar. La estructura de ambos procedimientos era extraordinariamente similar, aplicándose, incluso, la ley de enjuiciamiento civil de forma subsidiaria. No obstante, como ya se ha puesto de manifiesto, desaparecía el axioma de la igualdad entre las partes litigantes cuando una de ellas era la Administración o una Corporación pública. De este modo, los plazos fijados para la incoación del pleito y la contestación a la demanda eran mucho más amplios para los órganos gubernativo, que, además, gozaban de un medio de defensa más fácil para sostener sus

---

llevándose á ejecución sin necesidad de fianza que en la misma se escijia, para lo cual se pasará la correspondiente copia de ella al Sr. Gefe superior político de la provincia: Lo mandaron y rubricaron los Sres. del margen de que certifico.= El Secret<sup>o</sup>= Ign<sup>o</sup>. Estalella.”, ADPA, Legajo GE-13252/1, p. 57.

<sup>1340</sup> Artículo 17 del reglamento de 1 de octubre de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845. La excepción, sin embargo, estaba constituida por el remate y subasta de los bienes que se enajenasen para hacer efectivo el reintegro de las contribuciones del Estado o de las cargas municipales o provinciales. En estos casos, de acuerdo con la orden de 20 de septiembre de 1852, no podría procederse a la ejecución por parte de los tribunales ordinarios, *Gaceta de Madrid*, Núm. 6665, martes, 21 de septiembre de 1852.

<sup>1341</sup> “Los agentes de la administracion pueden escederse en la ejecucion de las sentencias dadas por los Consejos provinciales en el embargo y venta de bienes, y obrar mas severamente que lo que las leyes y las mismas sentencias les previenen. En este caso, asi como en el de decidir con arreglo á derecho las reclamaciones que contra sus procedimientos hicieren los interesados, debe conocer el tribunal ordinario hasta dejar cumplido lo mandado por el tribunal administrativo; pero escederá aquel sus atribuciones si interpreta por sí las sentencias dadas por este y no se piden las aclaraciones convenientes. Podrá pues haber conflicto de jurisdiccion en la ejecucion de las sentencias dadas por los consejos provinciales, ya escediéndose los agentes de la administracion, ya tambien los juzgados ordinarios, y en ambos casos corresponde al jefe de Estado dirimir las competencias.”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO Y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados ..., op. cit.*, p. 77.

<sup>1342</sup> “Una circunstancia sin embargo se ofrece desde luego á nuestra consideracion, circunstancia que el gobierno ha sabido apreciar debidamente en el título 4<sup>o</sup> de la ley, que trata de las sentencias pronunciadas por los consejos y de las apelaciones á que dichas sentencias pueden dar lugar. Nos referimos al artículo 17 que evita todos los inconvenientes, todas las dificultades que pudieran suscitarse en un punto tan delicado, al fijar por regla indeclinable que la ejecucion de las sentencias corresponde á los agentes de la administracion, pero que si hubiere de procederse por remate ó venta de bienes, los consejos remitirán su ejecucion y la decision de las cuestiones que sobrevengan, á los tribunales ordinarios. Es absolutamente preciso que esto suceda así, porque negocios como los espresados pueden producir reclamaciones y aun pleitos, cuyos tramites no corresponden en modo alguno a los consejos provinciales, y si á los tribunales de justicia.”, *La Posdata, Periódico Joco-Serio*, Núm. 975, miércoles, 9 de abril de 1845.

intereses. A esto hay que añadir que, antes de entablarse el litigio, los particulares debían pasar por un trámite previo de admisión de la demanda, que no existía en los juicios ordinarios, y al que, sin embargo, no se sometía al Estado, al concedérsele una presunción *iuris tantum* de procedencia de su pretensión. De igual forma, desaparecía el principio dispositivo, pues los litigantes no tenían la facultad de decidir los hechos que consideraban necesario atestiguar a través de la práctica de la prueba, sino que era el propio Tribunal el encargado de fijarlos.

A nuestro entender, en la práctica, el objetivo de eludir la lentitud de la jurisdicción civil no se consiguió. Del examen de los distintos expedientes contenciosos existentes en el Archivo de la Diputación provincial de Alicante, concluimos que, en muchos de ellos, las cuestiones quedaban totalmente paralizadas, prolongándose durante años por causas como la continua movilidad de los consejeros, o las tareas administrativas que absorbían buena parte de los recursos del Consejo<sup>1343</sup>. La razón de este fracaso se debe, en nuestra opinión, a que el procedimiento contencioso-administrativo copió fielmente la estructura del ordinario, manteniendo fases como la réplica y la dúplica y estableciendo como obligatorias otras de las que, incluso, se podía llegar a prescindir en la vía civil. A esto hay que unir, además, que los Tribunales creados para el enjuiciamiento de este tipo de pleitos no se dedicaron de forma exclusiva a esta labor. Estas dos circunstancias llevaron, en la práctica, a hacer imposible una tramitación sumaria de este tipo de pleitos.

---

<sup>1343</sup> Así, en concreto, se desprende del siguiente auto en el que la Corporación admitía este extremo. Decía: “Auto= Señores= Estalella= Maestre= Bellido= Zacaes= En atención a las especiales circunstancias por que ha atravesado el Consejo provincial lo urgente que era el despacho de expedientes gubernativos (...)”, ADPA, Legajo GE-16418/2, s/f.

### III. ATRIBUCIONES.

#### A. CONSULTIVAS.

La ley de 2 de abril de 1845 era muy exigua en la fijación de las funciones que debían someterse al conocimiento de los Consejos provinciales en su faceta consultiva<sup>1344</sup>. Se limitaba a establecer que darían su dictamen siempre que se lo requiriese el jefe político, ya fuese por voluntad propia o del Gobierno o porque la legislación así se lo exigiese<sup>1345</sup>. Además tendrían la participación que les señalase la normativa especial en los diferentes ramos de la Administración<sup>1346</sup>.

En base a esta escasa regulación, y siguiendo los trabajos de Florencio García Góyena y Joaquín Aguirre, atribuimos a esta Institución una triple naturaleza. Al tiempo que Tribunal contencioso-administrativo, se presentan, de un lado como Cuerpos consultivos de la autoridad superior de la provincia y, de otro, como entes con atribuciones propias de administración pura<sup>1347</sup>. Esta última era la que, de acuerdo con Juan María Biec y José Caravantes, distinguía a esta Corporación del Consejo Real<sup>1348</sup>. En nuestro trabajo, sin embargo, no haremos más distinción que la relativa a las atribuciones consultivas y contenciosas y, dentro de éstas, trazaremos una clasificación por materias.

La fugaz reforma de 1847, y el proyecto de 1851 no alteraron el texto de la regulación de 1845 en lo referente a las facultades consultivas de los Consejos provinciales<sup>1349</sup>. En la

---

<sup>1344</sup> Tanto es así, que Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre, llegaban a la siguiente conclusión: “(...) Instalados los Consejos provinciales con arreglo á la real orden de 2 de julio de 1845, ¿serán estos consultados sobre los ramos de la administracion en que nada prescriben las leyes, cesando desde luego las diputaciones provinciales en el conocimiento que antes les competía? ¿Será necesario que se den algunas aclaraciones sobre este punto, y se designe cada uno de los negocios de que ha de conocer el Consejo? ¿Está al arbitrio de los jefes políticos y el gobierno consultarlos ó no? A todas estas preguntas da lugar la poca espresion de los artículos de la ley y las prevenciones de la citada real orden, y preveemos que han de ocurrir desde luego á los jefes políticos casos especiales sobre los cuales les será indispensable consultar al gobierno. (...) en nuestra opinion debe fijarse como regla general que en todos los casos en que las leyes exigen el concurso de la diputación provincial con el jefe político, fuera de las atribuciones que la ley actual concede á las corporaciones populares, debe ser consultado el Consejo provincial”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op.cit., p. 69.

<sup>1345</sup> Artículo 6 de la ley de 2 de abril de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 3860, miércoles, 9 de abril de 1845.

<sup>1346</sup> Artículo 7 de la ley de 2 de abril de 1845, *Gaceta de Madrid*, Núm. 3860, miércoles, 9 de abril de 1845.

<sup>1347</sup> “Los consejos provinciales tienen tres caracteres importantes: 1º el de tribunales de lo contencioso administrativo en primera instancia y bajo este concepto, los examinaremos al tratar de la jurisdiccion administrativa; 2º el de cuerpos consultivos de la autoridad superior de la provincia, ó gobernador de la misma, á la manera que el consejo real lo es del soberano, y 3º el de autoridades con atribuciones propias de la administracion pura, segun el art. 7º de la ley de 2 de abril de 1845”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op.cit., p. 96.

<sup>1348</sup> BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE, *Suplemento al diccionario razonado ...*, op. cit., Voz “Consejo provincial” p. 223.

<sup>1349</sup> El artículo 10 del decreto de 29 de septiembre de 1847 decía que: “Tanto los Consejos de Gobierno general, como los provinciales con el carácter de cuerpos consultivos, darán su dictámen siempre que el

propuesta de 1858, sin embargo, sí se puede apreciar una tentativa de recopilar las cuestiones de las que estos Cuerpos debían conocer. El listado que recogía no hacía más que compilar normativamente las materias de las que estas Corporaciones habían venido conociendo desde su instalación. En concreto, emitían su dictamen en todo lo relacionado con los bienes públicos, la clasificación de los caminos vecinales, las servidumbres temporales y las autorizaciones para nuevos riegos. También se requería su parecer acerca de la concesión o denegación de la anuencia para encausar a los funcionarios; o sobre la declaración de competencia o incompetencia de la autoridad superior de la provincia. De igual modo era preceptiva su participación en asuntos relacionados con los intereses de las localidades y, en concreto, en lo relativo a las cuentas de los Ayuntamientos y las autorizaciones para adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, redimir censos, levantar y hacer toda especie de transacciones, aceptar donaciones o legados que se hiciesen, o entablar y sostener algún litigio. Asimismo resolvía sobre las impugnaciones de los acuerdos municipales; la validez de las elecciones y sobre la capacidad legal para ejercer los cargos de diputado provincial o concejal. De igual manera, decidían en los casos que no hubiera reglamentación, o acuerdo entre los afectados, sobre el establecimiento de fábricas incómodas o insalubres, alineación y altura de los edificios y en la declaración de necesidad de ocupar temporalmente las fincas o de aprovechar los materiales contiguos a una obra de utilidad pública, cuando los propietarios no se conformasen con el parecer del ingeniero. Por último, eran consultados en todos los casos que disponía la ley de minas y en los que las demás normas exigiesen su examen<sup>1350</sup>.

Este mismo listado sería recogido por la ley de 1863<sup>1351</sup>, añadiendo la participación de los Consejos en la declaración de utilidad pública de una obra y las expropiaciones que se derivasen de ella, así como en los conflictos de jurisdicción que surgiesen entre la Administración y los Tribunales. Igualmente, sería oído sobre aquellos negocios para los que

---

Gobernador civil por sí ó por disposición del Gobierno se lo pida, ó cuando las leyes, Reales órdenes y reglamentos lo prescriban”. Esta libertad de la autoridad civil superior de la provincia, sin embargo, se veía limitada por el artículo 11 que establecía que “Tendrán además en los diferentes ramos de la Administración la participación que las leyes especiales de los mismos Reales órdenes y reglamentos les señalen”. Los artículos 11 y 13 del proyecto de ley de organización y atribuciones de los Consejos provinciales de 1851 tampoco introducirían alteración alguna en este punto. En este sentido, establecía el primero que: “Los consejos provinciales, como cuerpos consultivos, darán su dictamen siempre que el gobernador se lo pida”. Por su parte, el segundo, prescribía que “Tendrán además en los diferentes ramos de la administración la participación que las leyes especiales de los mismos, reales órdenes y reglamentos les señalen”.

<sup>1350</sup> Artículos 13 y 14 del proyecto de ley presentado a las Cortes en febrero de 1858 sobre organización y atribuciones de los Consejos provinciales.

<sup>1351</sup> En la exposición de motivos de esta norma se anunciaba, entre sus objetivos, la consignación de las mismas atribuciones que sucesivamente se les habían conferido a los Consejos provinciales por las distintas normas posteriores a la ley de 2 de Abril de 1845.

era legalmente necesario el voto o informe de la Diputación, siempre y cuando la resolución del negocio fuese urgente y ésta no pudiese reunirse de forma inmediata<sup>1352</sup>.

Llegados a este punto debemos preguntarnos sobre la efectividad o influencia que tuvieron los dictámenes que emitieron los Consejos. Es decir, hasta qué punto su parecer influiría en la decisión final del Gobierno civil. Analizando la documentación generada por la Institución alicantina hemos tenido ocasión de constatar que muy pocos fueron los casos en los que el gobernador resolvió de forma diferente a lo propuesto por el órgano consultivo. Partiendo de esta premisa, pueden plantearse dos posibles hipótesis. En primer lugar, que la capacidad decisoria de dicha Corporación fuese limitada, careciendo de libertad en su proceder y de imparcialidad en sus resoluciones, siendo, por tanto, un mero instrumento del Ejecutivo para eliminar todo tipo de autonomía de la periferia. Avalarían esta teoría, como ya se ha puesto de manifiesto, por un lado, el mismo proceso de elección de los consejeros, que se nombraban directamente por el Ministerio de la Gobernación, a propuesta del delegado del poder central en la provincia; y, de otro, la circunstancia de que ésta misma autoridad era quien lo presidía, gozando de un voto cualificado. Esta era, sin duda, la postura de un importante sector político de la época. Al respecto, resultan ilustrativas las palabras vertidas por el diputado Pérez Zamora el 22 de marzo de 1861 durante los debates parlamentarios en torno a la reforma de la legislación provincial. Decía:

“(…) si el párrafo que estamos discutiendo se aprobase tal como está redactado, resultaría que negocios de tanta importancia, que afectan tan profundamente á los pueblos, vendrían á ser resueltos por el gobernador, oyendo al consejo provincial. Y como he dicho antes, la manera de estar constituidas estas corporaciones, y la dependencia que tienen los consejos provinciales, hacen que se consideren mas bien como dependientes del gobernador de la provincia, que como entidades populares, y sus acuerdos no tengan por consiguiente aquel concepto de imparcialidad y de independencia tan necesario en los asuntos que se refieren al gobierno y régimen interior de los pueblos. Por estas razones: ruego á la comision que retire este párrafo, ó que por lo menos lo redacte en el sentido antes indicado, á saber, que el consejo provincial sea oído en informe en todos aquellos negocios en que deba tambien informar, ó deba oirse á la diputacion provincial”<sup>1353</sup>

La otra posible hipótesis mantendría que estos entes colegiados tuvieron un peso importante en la decisión de los distintos expedientes administrativos de la provincia. Esta tesis vendría avalada por la volatilidad que, como hemos visto, caracterizó al puesto de gobernador civil en este periodo. Muchos de sus titulares, como Joaquín del Rey, Miguel

---

<sup>1352</sup> Artículo 77 de la ley para el gobierno de las provincias de 1863, *Gaceta de Madrid*, Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.

<sup>1353</sup> DSCD, viernes 22 de marzo de 1861, Núm. 123, p. 2121. El subrayado es nuestro.

Tenorio, José María Montalvo o Francisco de Paula Nicolau no llegaron a estar más de un año en el cargo, y muy pocos asistieron a las reuniones del Consejo provincial<sup>1354</sup>. La inestabilidad de este destino implicaba, necesariamente, la dificultad de que sus titulares pudieran conocer y decidir de manera acertada sin asesoramiento alguno sobre las cuestiones que surgían en el conjunto de los municipios bajo su mando. Además, las variaciones sufridas en la composición de la Corporación, aunque de innegable carácter político, no estuvieron relacionadas con las alteraciones de la jefatura política. Asimismo, debemos reseñar que, con el tiempo, vieron aumentadas tanto el número de sus sesiones, como el listado de sus atribuciones, dándose la circunstancia de que conocieron de determinadas cuestiones por voluntad propia de la autoridad gubernativa que, además, solía seguir sus dictámenes. Igualmente, no hay que perder de vista que el ente lucentino estaba integrado por las personalidades más influyentes de la provincia, quienes gozaban de un gran conocimiento en materias jurídicas y administrativas, por lo que no es de extrañar que los distintos delegados territoriales del poder ejecutivo, quisieran contar con su asesoramiento a la hora de adoptar las distintas resoluciones.

Para profundizar en esta cuestión y situarnos a favor de una u otra teoría, debemos realizar un acercamiento a cada una de las materias en que conoció el ente consultivo, distinguiendo las consultas prescritas por la ley de aquellos informes que se emitieron a instancia de la máxima autoridad política.

## **1. Político-administrativas.**

### **a. Elecciones.**

Son varias las atribuciones de los Consejos en materia electoral. Su intervención tuvo lugar en cuestiones tan diversas como la distribución de la provincia en distritos electorales o la resolución de las impugnaciones de los comicios celebrados en el territorio bajo su jurisdicción. Veámoslo.

#### **a') La creación de los distritos electorales.**

A los pocos meses de acceder al poder el partido moderado, el nuevo Ministerio expidió una circular a los jefes políticos con el objeto de que se realizasen los trabajos preparatorios para la división territorial que había de regir en las próximos comicios generales. Según la

---

<sup>1354</sup> De hecho, como hemos tenido ocasión de ver, solo José Rafael Guerra, ejerció la presidencia con asiduidad en las sesiones del Consejo lucentino.

misma, cada provincia se dividiría en tantas secciones como diputados le correspondiesen, designándose, posteriormente, las poblaciones que debían ser cabeza de distrito. En esta labor al Consejo provincial correspondía la elaboración de un informe detallado y razonado al que debía acompañar, en caso de que los hubiese, los dictámenes particulares de los consejeros que, desacordes con la resolución alcanzada, hubiesen plasmado su parecer por escrito<sup>1355</sup>. No fue este el caso de Alicante, donde el cuerpo consultivo mostró su total conformidad con el parecer de José Rafael Guerra. Así, lo expresó en la sesión de 31 de marzo de 1846:

“Practicada la división de la provincia en nueve distritos electorales por el Sr. Gefe político en virtud de la Real orden circular del veinte y uno del mes que espira y ecsaminada esta operación con cuantos antecedentes para ello se han tenido a la vista; acordó el Consejo decir al referido Sr. Gefe político que la encontraba en un todo conforme y arreglada”<sup>1356</sup>.

El periódico *El Castellano* consideraba totalmente beneficiosa la intervención del Consejo en este negocio. De esta forma, decía, se procedería con el mayor acierto, y existirían más

---

<sup>1355</sup> Circular de 21 de marzo de 1846: “Sancionada por S.M. la Reina (Q.D.G) la ley que debe regir en las primeras elecciones generales de Diputados á Córtes, es deber del Gobierno dividir las provincias en tantos distritos electorales cuantos son los Diputados que correspondan á cada una, y designar los pueblos que han de ser cabezas de distrito. La division ha de ejecutarse á razon de un Diputado y un distrito por cada 35,000 almas; pero en las provincias donde resulte un sobrante de 17,500 á lo menos, ha de elegirse un Diputado más aumentándose un distrito. El número de Diputados y de distritos en esa provincia es el de ... segun se expresa en el estado adjunto á la ley de la cual es parte, porque su poblacion es la de... El Gobierno necesita reunir los datos indispensables para esta division y designacion, que desea ejecutar con la posible exactitud, y publicar tan pronto como le sea dado realizarla. Con este objeto se ha servido resolver diga á V.S. que, oyendo al consejo provincial, proceda inmediatamente á este trabajo preparatorio, y proponga la division y designacion que estime mas adecuadas, acompañando un informe demostrativo y razonado que justifique la operacion, para la que se tendrán en cuenta las circunstancias locales y las de comodidad para los electores que han de concurrir á las cabezas de distrito saliendo de su domicilio.= La ley reconoce en casos dados la necesidad de subdividir los distritos en secciones. Para que esta disposicion no sirva de pretexto para contrariar su espíritu, es preciso que al designar las cabezas de distrito se aprecien de tal modo las relaciones de los habitantes y las circunstancias locales, que pueda, ya no evitarse absolutamente la votacion por secciones, al menos circunscribirse esta medida á aquellos pueblos y demarcaciones solamente en que de otro modo no es fácil verificar conforme á la ley los actos y operaciones electorales, ni posible cómodamente la concurrencia de los electores en los días señalados.= Tomará V.S. en consideracion estas indicaciones para dar su informe, y que este ha de servir para el establecimiento de los distritos electorales de una manera tan permanente que, publicadas la division y designacion, no podrán variarse en todo ni en parte sino en virtud de una ley. Para el mayor acierto en punto tan grave como interesante reputa necesario el Gobierno que V.S. acompañe á su informe los dictámenes particulares de los consejeros que no estuvieren de acuerdo con V.S. y quieran hacer por escrito la demostracion que consideren mas conveniente en obsequio de los electores de esa provincia, y para el mejor y mas expedito cumplimiento de la ley en esta parte, cuyas trascendentales consecuencias ni á V.S. ni á los individuos de ese consejo provincial pueden ocultarse. El Gobierno se promete que V.S. acreditará su celo por el mejor servicio, remitiendo á la mayor brevedad posible su informe, justificado con la copia de datos conducentes, para que la resolucion que produzca sea obra de la imparcialidad y la rectitud que se propone sirvan de base á sus deliberaciones.= De Real órden lo digo á V.S. para su inteligencia y cumplimiento, quedando de su cargo dar aviso del recibo á correo relativo. Dios guarde á V.S. muchos años. Madrid 21 de Marzo de 1846.= Burgos= Sr. gefe político de...””, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4212, viernes, 27 de marzo de 1846. El subrayado es nuestro.

<sup>1356</sup> ADPA, Legajo GE-24603/3, sesión del 31 de marzo de 1846, p. 11.

garantías de realizarlo con exactitud, evitando los errores derivados de encomendar tamaña empresa a una sola persona<sup>1357</sup>.

b') Las reclamaciones en materia de elecciones.

La Corporación alicantina intervino en multitud de asuntos relacionados con los sufragios municipales, provinciales y generales. Hasta tal punto que, junto a la de quintas, se trata de una de las materias que más ocupó su atención. En concreto, estaba encargada de conocer de todas las reclamaciones que se presentasen contra cualquier acto celebrado en el marco de un proceso electoral.

En primer lugar, decidía sobre las protestas en las que se solicitaba la rectificación de las listas electorales<sup>1358</sup>. En estos casos la instancia se presentaba siempre ante la autoridad civil superior de la provincia. El gobernador, a continuación, debía solicitar informe al alcalde responsable y publicar la queja en el Boletín oficial. Realizadas estas diligencias, el expediente era extractado y elevado al Consejo provincial para que, de acuerdo con la documentación aportada, resolviese lo que estimase oportuno<sup>1359</sup>.

---

<sup>1357</sup> “Para realizar con el mas posible acierto estos trabajos, previene la circular del Ministerio que se oiga á los consejos provinciales, cosa en extremo conducente, para alcanzar mayor exactitud y garantirse el gobierno contra los errores fáciles de cometer cuando se encarga á una sola persona, quizá no muy versada en estos asuntos, quizá poco conocedora del estado de la provincia, de un trabajo tan interesante como este.”, *El Castellano, Periódico de política, administración y comercio*, Núm. 2992, martes 24 de marzo de 1846.

<sup>1358</sup> Así lo establecía el artículo 28 de la ley de 18 de marzo de 1846 relativa a las elecciones a diputados a Cortes: “El gefe político, oyendo al consejo provincial, resolverá acerca de todas las reclamaciones é instancias que se le hayan presentado, y llevará un registro de las resoluciones que dicte por el órden con que las adoptare.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4206, sábado, 21 de marzo de 1846. Esta facultad le fue, posteriormente, confirmada por la ley de 18 de julio de 1865 y, en concreto, por su artículo 108: “El gobernador, oyendo al Consejo Provincial en dictámen escrito y razonado sobre cada espediente, dictará las resoluciones que estime justas sobre todas y cada una de las reclamaciones é instancias que se le hayan presentado; y de estas resoluciones se dará inmediatamente copia certificada á los interesados que la hubieren solicitado, y se llevará en la Secretaría del Gobierno de la provincia un registro numerado por el órden correlativo de sus fechas”. Igualmente, el artículo 31 de la ley de 8 de enero de 1845 confería la potestad de resolver sobre las reclamaciones por omisión o inclusión indebidas en las listas electorales municipales a la autoridad superior de la provincia, previa consulta al indicado órgano consultivo: “Los que no se conformaren con la decisión del Alcalde, podrán acudir antes del 20 de Setiembre al Gefe político, quien decidirá definitivamente y sin ulterior recurso hasta el 15 de Octubre, oyendo al Consejo provincial”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 212, lunes, 31 de julio de 1865.

<sup>1359</sup> Como ejemplo, traemos a colación una reclamación por la que un particular reclamaba su inclusión en las listas electorales a Cortes: “D. Federico Javaloyes reclama su inclusion en las listas, por ser abogado de pobre y mayor de 25 años.= El Alcalde de Dolores cabeza de la seccion, informa favorablemente, por acreditarse la aptitud legal del interesado, como contribuyente y capacidad.= Se publicó la reclamacion en el Boletin 246 con arreglo al art. 106 de la ley. =27 de Set<sup>e</sup>= Inf<sup>e</sup>. el Consejo= Orduña= Sr. Gobernador= Resultando que D. Federico Javaloyes se halla comprendido en el parrafo 5º. del artº. 19 de la ley electoral, en concepto de Abogado de pobres. El Consejo consulta á V.S. que procede su inclusion en las listas.= Alicante 30 Set<sup>e</sup>. de 1865.= El Presidente= F<sup>co</sup>. Maestre= El secretario= Rovira Aguilar.”, ADPA, Legajo GE-15925/1, s/f.

Una vez celebradas las elecciones, a la Corporación consultiva correspondía pronunciarse sobre la validez o nulidad de las actas<sup>1360</sup>. La tramitación de estas cuestiones era muy similar a como se hacía con los anteriores expedientes. La documentación se entregaba jefe político para que éste la remitiera, junto con los correspondientes informes oficiales, al Consejo que, en la gran mayoría de los casos, resolvía conforme al parecer de los agentes gubernativos<sup>1361</sup>. Es reseñable el hecho de que durante el primer año de actividad del órgano lucentino, aconsejó a la autoridad superior de la provincia que debían declararse nulos o rectificarse gran parte de los comicios sometidos a su aprobación, proponiendo, incluso, que se impusiesen multas a alcaldes y otros oficiales responsables de las irregularidades detectadas<sup>1362</sup>. Destaca, por ejemplo, lo ocurrido en Elche cuya revocación se basó en que solo se habían nombrado dos secretarios escrutadores y en que, tampoco se habían quemado públicamente las células utilizadas en su elección<sup>1363</sup>.

---

<sup>1360</sup> Artículo 54 de la ley de 8 de enero de 1845 de organización y atribuciones de los Ayuntamientos: “El Gefe político, oyendo al Consejo provincial, decidirá sobre la validez de las actas: si hubiese nulidad, dará inmediatamente orden para que se subsane, repitiéndose la elección en el todo ó en la parte en que la nulidad estuviere. Del propio modo resolverá el Gefe político todas las reclamaciones y excusas”. En términos similares, *vid.* artículos 32 y 33 de la ley de 8 de enero de 1845 de organización y atribuciones de las Diputaciones Provinciales.

<sup>1361</sup> En este aspecto fue tal el grado de sometimiento de la Corporación a la autoridad política que, en determinados asuntos, aun habiendo irregularidades, las pasaban por alto, tachándolas de insignificantes. Así ocurrió en una elección para diputados provinciales del partido de Pego: “23 de diciembre= El Gefe civil de Alcoy remite copia del acta celebrada en el partido de Pego para la elección de Diputado provincial del mismo, y la que se acredita haber sido elegido D. Feliciano Sala y Peris por aquel partido.=Dictamen= La elección de Diputado se ha verificado con arreglo á la ley de organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales vigente, y merece por ello su aprobación.= Para estender el correspondiente nombramiento de Diputado en favor de D. Feliciano Sala y Peris, hay necesidad de que este interesado remita por conducto del Gefe Civil de Alcoy, los documentos en que se acredite hallarse revestido de las cualidades que exige el artº 7º de la citada ley. V.S. sin embargo, resolverá, oyendo al Consejo de provincia. 23 Enero 1849. Sarmiento.= Conforme.= (...)= Aunque en la copia del acta no se insertan las firmas del Presidente y Srío, como de que estos mismos suscriben la copia certificada y no es presumible hayan dejado de firmar la original, puede en mi concepto disimularse este defecto, juntamente con el otro que se observa de haberse celebrado el escrutinio ante el Ayuntamiento en día distinto del que marca la ley, puesto que no hay reclamación alguna, y aprobarse el acta; procediendo en consecuencia el que se exija del electo la justificación de las cualidades que deba reunir según el artículo 7º de la ley, como propone la mesa.= Gil.= Sesión del 29 de Enero de 1849.= El Consejo acordó informar de conformidad con el anterior dictamen.= Estalella.= Con el Consejo provincial.”, ADPA, Legajo GE-15491/4, s/f.

<sup>1362</sup> “Mediante los defectos que se notan en los respectivos expedientes de elección de Concejales para mil ochocientos cuarenta y seis, se acordó informar al D. Gefe político que el Consejo considera procedente vuelvan a los Alcaldes para su rectificación los de los pueblos que siguen = Alcalali = Alfaz , imponiendo sesenta reales de multa al Alcalde = Alcocer de Planes con la misma multa = Adsubia con igual multa = Alfafara = Benidoleig con sesenta reales de multa al Alcalde = Benejama = Benichembla = Benferri = Calpe = Granja del Rocamora = Gorga imponiendo al Alcalde la multa de sesenta (Reales) = Jacarilla = Llorca del Camacho = Llíber = Molins = Nucia imponiendo al secretario de Ayuntamiento la multa de sesenta (Reales) = Polop con multa igual al Alcalde = Planes = Rafal con la misma multa al Alcalde por la oficiosidad de designar las personas que han de nombrarse Alcalde y Teniente = Senija imponiendo cincuenta reales de multa al Alcalde y otros cincuenta al Secretario = Sella = Taberna = Tibi.”, ADPA, Legajo GE-24603/2, Actas de 1845, sesión del 21 de noviembre, p. 11.

<sup>1363</sup> “Considerando que de las actas de elección de Concejales de Elche resulta que solo se nombraron dos Secretarios escrutadores, y que no se quemaron a presencia del público como dispone la ley de cédulas para la elección de secretarios, acordó el Consejo informar al Sr. Gefe político que procede se declaren nulas dichas

Se sometían, igualmente, a su conocimiento las reclamaciones formuladas por los particulares por vicios en el proceso electoral. Una muestra de este caso lo encontramos en la impugnación que un vecino de Javea formuló contra los comicios celebrados en aquella localidad en junio de 1847<sup>1364</sup>. El jefe político, de acuerdo con su ente consultivo, designó a

---

actas, señalándose día para la nueva elección.”, ADPA, Legajo GE-24603/2, Actas de 1845, sesión del 26 de noviembre, p. 12.

<sup>1364</sup> La queja presentada ante el gobernador estaba redactada en los siguientes términos: “D. Roque Gavilá hacendado vecino de esta ciudad, comisionado que fue por la mesa electoral de esta seccion para presentar a la junta general de escrutinio de 26 de julio último la copia del acta de eleccion de Diputado Provincial por este partido verificada en los días 18, 19 y 20 del mismo, á V.S. con el mas profundo respeto tiene el honor de exponer: que reclamada por el comisionado que V.S. ha tenido á bien enbiar la lista de los electores que emitieron su voto en la seccion de Javea los tres citados días, cuyos documentos se necesitaban como preliminares para basar bien el reclamante la completa justificacion de las causas que motivaron las protestas en la susodicha junta de escrutinio, se ha visto con la mas admirable sorpresa lo que la mesa electoral de dicha villa ha tenido atrevimiento ó mas bien osadía de hacer en las precitadas elecciones; conducta altamente culpable, muy fea (...), tal vez sin ejemplo en la historia del sistema electoral. Es un abuso de confianza y de autoridad escandaloso y execrable, cometido torpemente por personas á quienes la misma ley encarga tan sagrado depósito: una infracción, ó mas exactamente, una serie de infracciones de ley: una defraudacion infame de libre voto de los pueblos que constituye la mas preciosa prerogativa de los ciudadanos.= Un feliz presentimiento que no ageno de causa tuvieron el exponente y otros amigos de que la mesa de Javea no procedería con la mas rígida escrupulosidad les impulsó á fiscalizar de cerca todas sus operaciones y al efecto se establecieron en aquella villa el 2º día de elecciones un regidor de esta ciudad para que tomase y diese noticia del resultado diario de la votacion, cuyo sugeto manifestó (...) en fecha del mismo día que en el anterior se habian emitido votos en esta forma= Para D Carlos Cholvi= 31= D. Martin Cardona= 2= D. Nicolas Constan= 1= El 3r. día de elecciones se creyó que era el caso de embiar otra persona para que en union de Vallalta presenciara el escrutinio del propio día, y habiendose trasladado á la precitada villa D. Jaime Vives regidor tambien del Ayuntamiento de esta ciudad cumplió el encargo, viendo al mismo tiempo el resultado de 27 votos, que arrojaba la lista perteneciente al 2º día que aun estaba al público, y regresaron dando conocimiento así de la votacion del 2º día como la del último que produjo 18 votos. Todo esto formaba el cómputo ó suma total de 79 votantes de 92 electores que tiene la sección de Javea, dejando por consiguiente á solo 13 sin emitirlo, pero constando con toda certeza que eran muchos mas los que no habian concurrido á la votacion, pues que de los pueblos forasteros se contaban unos 30, sin incluir por supuesto los de Javea, (...) y avisando sin duda á aquellos de las activas investigaciones que los electores de Denia practicaban, dio tiempo todavía para hacer refundir el acta de las elecciones cuya copia debia remitirse con urgencia á V.S. despues del escrutinio ó resúmen del día siguiente al en que se terminaron; mas por fortuna no llegó el aviso tan oportunamente como le deseaba, y dio tiempo bastante para que dos sugetos embiados á Javea en la mañana de aquel mismo día con el especial obgeto de copiar la lista nominal de los que votaron en el anterior lo egecutaran con exactitud, sacando no una sino dos copias y las trajeran á esta ciudad presentada que fue la copia de aquellas actas de (...) escrutinio general, se vio alterada notablemente la votacion de los dos primeros días, ofreciendo no solo menos electores de los que habian aparecido votados en las listas respectivas, sino lo que parecía increíble, dejando suprimidos los votos que D. Martin Cardona obtuvo de dos electores de Gata, Bautista Boronat y Mateo Signes y Monfort, ambos propietarios de la mayor probidad que sobre haber ofrecido formalmente algunos días antes votar por el susodicho Cardona, habian asegurado despues haberlo cumplido. Y no se diga que el sugeto que les escribió las papeletas equivocaría tal vez el nombre y apellido del candidato, porque lo hizo sobre la misma mesa donde estaba la urna, y públicamente en tono festivo dijo á todos los asistentes el Boronat que los dos votaban en contra de ellos y que en recompensa debían ser obsequiados; de suerte que aun en el supuesto gratuito de que tal error se hubiese cometido, siempre los individuos de la mesa son altamente culpables, pues que habiendo sido pública despues de franca y jovial conservación entre todos la votacion de los mencionados sugetos, ¿como es que al tiempo del escrutinio no echaron de menos los dos votos que sabian por muy cierto debian salir de la urna? ¿Y si salieron, conforme lo avisó D. Luis Vallalta desde Javea en su citado escrito de 19 de julio? ¿Porque los suprimia el acta? Es de advertir tambien que el esponente presentó al tiempo del escrutinio la lista nominal numerada de los que votaron en los tres días de elecciones en la seccion de esta ciudad á que pertenece, y que habiéndola reclamado al comisionado por la de Javea dijo que no la traia porque la ley no lo previene. Examinada despues en detenimiento la que se ha remitido al comisionado por V.S. para aclarar tales hechos, resultan exactamente para cada día el mismo número de votantes que presentó la copia del acta suplantada, es decir, rebajando 11 votantes de los 79 que figuraron en las primitivas listas del público, y dejando redimido su total á 68; pero a pesar de ello y de

un comisionado para que analizase lo ocurrido<sup>1365</sup>, practicándose las diligencias necesarias para averiguar la certeza de los hechos que motivaron la denuncia<sup>1366</sup>. A la vista de las actuaciones realizadas se entendió acreditado que la persona que había resultado elegida reunía todas las cualidades necesarias para el cargo de diputado provincial. Ante estos antecedentes, el Consejo provincial, recomendó a la autoridad civil que ratificase el nombramiento impugnado<sup>1367</sup>.

---

haber incluido los 44 electores que Javea tiene vivos, les ha quedado un vacío que no han podido llenar con los que concurrieron de otros pueblos; y precisados á cubrirlo de cualquier modo, han echado mano de otros que no acudieron á la votación. Tres de ellos han declarado ante el referido comisionado, y no se han presentado otros de otras poblaciones por no demorar mas la permanencia de aquel, siendo como era urgente su regreso a la capital para ocuparse de los graves negocios que tiene á su cargo como empleado de Gobierno. ¿Quién creera que en Javea han concurrido á votar todos los electores de aquella villa? ¿No habian ningun enfermo o ausente? ¿Estarian todos inclinados á la votación de un mismo candidato? Ciertamente que no, y se sabe confidencialmente por muy positivo que han ido despues hablandoles, cometiendo toda clase de bajezas para que lo afirmen; pero si se ampliase el sumario por un comisionado que pudiera detenerse mas tiempo, se verian nuevos resultados (...)= Faltan espresiones, S.M.Y, para calificar la conducta enormemente culpable de los individuos que componian la mesa electoral de Javea, cuyas actas y listas no son mas que una pura mentira por resultar con la mas clara evidencia haberlos amañado á su placer y haberse cometido en su redención las mayores ilegalidades con la mas refinada malicia. Han hollado la ley de mil maneras, todas á cual mas fea y escandalosamente han burlado sorprendentemente y con una audacia que asombra el voto de los electores, y en suma, el sagrado depósito de la urna, simbolo augusto del Gobierno representativo ha sido despedazado en sus atrevidas manos.= En su consecuencia, pues, debiendo ser la misma verdad el resultado de la votación, y con protesta siempre de aducir mas pruebas si se estima del caso ampliar el sumario,= Suplica respetuosamente á V.S. tenga á bien oyendo al Consejo provincial esforzar en lo posible las razones alegadas á fin de inclinar el ánimo del Gobierno, no solo á que declare nulas las elecciones de que se trata, sino de que imponga tambien una fuerte multa á los individuos que componian la mesa de Javea para que sientan todo el peso de su torcido proceder, privando ademas de ser cabeza de seccion una villa donde tan públicamente y con tanta facilidad se escarnece, vulnera y hace trizas el sistema electoral, y será gracia á la par que justicia que con sobrado fundamento espera alcanzar de la notoria rectitud é ilustración de V.S.= Denia 14 de agosto de 1847.”, ADPA, Legajo GE-15491/4, s/f.

<sup>1365</sup> “Al Alcalde Constitucional de Denia 27 de julio de 1847= De acuerdo con el Consejo Provincial he tenido á bien resolver, que dentro del término preciso é improrrogable de seis dias, á contar desde la fecha, se presente en este Gobierno Político el Comisionado por el distrito de esa Ciudad á justificar las causas que dieron lugar á sus protestas consignadas en el acta de escrutinio general celebrada en esa villa el dia de ayer para la elección del Diputado Provincial correspondiente al Partido, en virtud de la renovación total prescrita por R<sup>1</sup> decreto de 30 de Junio ultimo= Lo que participo á V. para que lo haga el interesado, y demas efectos convenientes. (...)”, ADPA, Legajo GE-15491/4, s/f.

<sup>1366</sup> La investigación y resolución de estos expedientes se llevaba a cabo, hasta 1845, por la Diputación provincial. PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, *Centralismo y descentralización...*, op. cit., pp. 373-377. A partir de esta fecha, sin embargo, estarán a cargo del Gobierno de la provincia. El jefe político designaba a un comisionado para que practicara las diligencias de investigación. El caso del que estamos hablando es una muestra de ello: “Delego a V. todas mis facultades, para que personandose en Denia reciba las justificaciones que D. Roque Gavilá preste en apoyo de las protestas que hizo en la junta general de escrutinio verificada el 26 del proximo pasado Julio para la elección del Diputado Prov. de aquel Partido, quedando V. tambien autorizado para reclamar asi del Alcalde de la espresada Ciudad, como del de la Villa de Javea, cuantos documentos y antecedentes considerase necesarios para la completa, y clara instrucción del expediente. = Dios gue á V.m.a.= Alicante 2 Agosto 1847.= Jose Rafael Guerra= Sor. Dn. Joaquin Albertos.”, ADPA, Legajo GE-15491/4, s/f.

<sup>1367</sup> “Se acordó informar al Sr. Gefe político que aprobada por Real Orden de veinte de Octubre ultimo la elección de Diputado provincial por el partido de Denia y habiendo D. Carlos Cholbi Diputado electo justificado tener las cualidades que para el desempeño de este cargo ecsije la ley, se está en el caso de disponer se le extienda y comunique el nombramiento”, ADPA, Legajo GE-24603/5, Actas de 1848, sesión del 14 de enero, p. 2.

No se acababan aquí sus funciones en materia electoral. Concluida la votación y aprobadas las actas, le correspondía resolver sobre las excusas alegadas por los electos para la toma de posesión de su cargo<sup>1368</sup>. Se trataba, de acuerdo con Joaquín Aguirre y Florencio García Góyena, de una competencia “de administración pura”. Utilizaban esta terminología para nombrar a aquellas facultades que eran propias de esta Institución o, lo que es lo mismo, en las que su decisión era determinante<sup>1369</sup>. Nos encontramos que, de nuevo, en la práctica la Corporación alicantina resolvió siguiendo el parecer del negociado y la Secretaría del Gobierno civil. Es el caso, entre otros, de la solicitud de un vecino de Monóvar que, elegido diputado, solicitaba eximirse del cargo en base a su elevada carga de trabajo y a su delicado estado de salud. El Cuerpo consultivo informó, de acuerdo con el dictamen de los señalados agentes administrativos, que consideraba probados los extremos alegados por el interesado y que, por tanto, era procedente acceder a su petición<sup>1370</sup>.

#### b. Control administrativo de los entes locales.

La ley de 8 enero de 1845 concedía al jefe político la facultad de suspender, previa consulta al Consejo, los acuerdos tomados por los Ayuntamientos cuando éstos fuesen contrarios a la

<sup>1368</sup> En concreto, hacemos referencia al artículo 34 de la ley de 8 de enero de 1845 relativa a la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales: “El Gefe político, de acuerdo con el Consejo provincial, decidirá si el Diputado electo tiene ó no las cualidades que para este cargo exige la presente ley, y en la misma forma fallará también sobre las solicitudes de exención. De estas resoluciones podrán los interesados apelar al Gobierno, quien resolverá definitivamente”. Asimismo, en cuanto a las elecciones municipales, el artículo 54 de la ley de 8 de enero de 1845 decretando la organización y atribuciones de los Ayuntamientos prescribía lo siguiente: “El Gefe político, oyendo al Consejo provincial, decidirá sobre la validez de la actas: si hubiere nulidad, dará inmediatamente orden para que se subsane, repitiéndose la eleccion en el todo ó en la parte en que la nulidad estuviere. Del propio modo resolverá el Gefe político todas las reclamaciones y excusas”. Esta facultad se mantuvo tras la reforma de 1863, pues, el artículo 77, en su apartado 5º, establecía que dicha Institución debía ser siempre consultada “sobre la validez ó nulidad de las elecciones municipales, y sobre la aptitud legal para ejercer los cargos de individuos de Ayuntamiento”.

<sup>1369</sup> GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op.cit., pp. 586-587.

<sup>1370</sup> “Partido de Monovar=1847= Monovar= Elecciones de Diputados Provinciales=En 21 Julio, el Teniente 1º de Alcalde remite copia del acta de escrutinio, y de la q<sup>ca</sup> resulta elegido Diputado por unanimidad.= D. Luis Verdu de Verdu= Dictamen=Merece la aprobacion de V.S. esta eleccion por haberse verificado con arreglo á la ley, y modelos circulados; Sin embargo V.S. oyendo al Consejo resolverá. 25 Julio 1847= Francisco Sarmiento.= Con la mesa= Rico.= Sesion del 27 Julio 1847= El Consejo acordó informar al S<sup>r</sup>. Gefe P<sup>co</sup>. que puede aprobar el acta de eleccion de que trata este expediente, y proceder á lo que dispone el artº 32 de la ley de 8 de Enero de 1845.= Estalella.= Con el Consejo.= En 28 Julio se espidio el nombramiento.= Octubre 11= El Diputado por este partido pide se le releve del cargo de tal, por sus muchas ocupaciones y quebrantado su salud.= Dictamen= No procede la ecsoneracion del cargo de Diputado D. Luis Verdú V.S. oyendo al Consejo resolverá. 12 Octubre 1847.= Sarmiento.= Con la mesa= Rico.= Sesion del 12 Octubre 1847= El Consejo acordó informar al S<sup>r</sup>. Gefe politico de conformidad con el anterior dictamen.= Estalella= Con el Consejo.”, ADPA, Legajo GE-15491/4, s/f.

legislación<sup>1371</sup>. Esta misma prescripción fue ratificada por la normativa promulgada en 1863<sup>1372</sup>.

Por regla general este tipo de asuntos solía incoarse a instancia de parte. Son muchos los ejemplos que encontramos entre la documentación de la Corporación alicantina, sin embargo creemos interesante reseñar el caso de un vecino de Sax en el que solicitaba la suspensión del acuerdo municipal al considerar que perjudicaba sus intereses. Decía:

“D. Gaspar Marco vecino de dha. villa acude á V.S. solicitando se sirva suspender el acuerdo del Ayunt<sup>o</sup>. de la misma del dia 22 de Junio ultimo, por el cual se priva del riego á las tierras del Cozo y se hace inútil la canal construida por el esponente disponiendo q<sup>e</sup> se rieguen las referidas tierras con las tandas del hilo de las fuentes, por el mismo punto q<sup>e</sup> hasta aquí, y condenar á los syndicos de la espresada corporación á que satisfagan los perjuicios q<sup>e</sup> han ocasionado al recurrente con el arbitrario acuerdo, lo cual supone probar con los documentos q<sup>e</sup> acompaña”<sup>1373</sup>.

Ante esta reclamación, el jefe político requirió al Ayuntamiento para que informase sobre lo acaecido en este asunto<sup>1374</sup>. Una vez recopilada toda la documentación, el expediente era

---

<sup>1371</sup> Artículo 80 de la ley de 8 de enero de 1845: “Es atribucion de los Ayuntamientos arreglar por medio de acuerdos, conformándose con las leyes y reglamentos: = 1º El sistema de administracion de los propios, arbitrios y demas fondos del comun.= 2º El disfrute de los pastos, aguas y demas aprovechamientos comunes, en donde no haya un régimen especial autorizado competentemente.= 3º El cuidado, conservacion y reparacion de los caminos y veredas, puentes y pontones vecinales.= 4º Las mejoras materiales de que sea susceptible el pueblo cuando su costo no pase de 200 rs. vellon en los pueblos de menos de 200 vecinos; de 500 en los pueblos de 200 á 1.000 vecinos, y de 2.000 en los restantes.= 5º La reparticion de granos de los pósitos y la administracion y fomento de estos establecimientos.= Los acuerdos tomados por los Ayuntamientos sobre cualquiera de estos objetos son ejecutorios; sin embargo, el Gefe político podrá de oficio, ó á instancia de parte, acordar su suspension si los hallare contrarios á las leyes, reglamentos ó Reales órdenes, dictando en su conformidad, y oido previamente el Consejo provincial, las providencias oportunas”.

<sup>1372</sup> En concreto, en el artículo 11 de la ley de 25 de septiembre de 1863 se preveía que esta facultad correspondía expresamente al gobernador: “Para el buen desempeño de sus funciones deberá el Gobernador de provincia: (...) 2º Suspender, modificar ó revocar conforme á las facultades que para cada caso le concedan las leyes, los actos de las corporaciones, Autoridades y agentes que de él dependan”. El precepto 77 de misma la ley señalaba que, para llevar a cabo esta facultad, era necesario que consultase previamente a la Corporación consultiva: “Los Consejos provinciales serán siempre consultados: (...) 4º. Sobre nulidad de las reuniones y de los acuerdos de los Ayuntamientos”. Se trata de una competencia prevista, también en el proyecto de 1858, artículo 14, apartado 6º.

<sup>1373</sup> ADPA, Legajo GE-16953/39, s/f.

<sup>1374</sup> Siguiendo con el caso utilizado como ejemplo, el alcalde de Sax envió su informe el 17 de septiembre. En él manifestaba que el derecho que reclamaba el particular había prescrito hacía mucho tiempo, no teniendo ya legitimidad para exigirlo. En concreto señalaba: “El Ayunt<sup>o</sup>. evacua el informe que se le pidió en la inst<sup>a</sup>. q<sup>e</sup>. presentó D. Gaspar Marco en q<sup>e</sup>. se quejaba de un acuerdo del mismo sobre haberle privado de sierto derecho. En dho. informe rechasa el Ayunt<sup>o</sup>. los estremos en q<sup>e</sup>. se apoya el Marco p<sup>a</sup>. fundar su queja. La fuerte abenida ocurrida el año 1780, destruyó la presa de la Laguna de Villena q<sup>e</sup>. tomaba las aguas de la villa y hubo q<sup>e</sup>. formar otra q<sup>e</sup>. también fue destruida viniendo por ultimo á quedar tan profundo el lecho del rio, q<sup>e</sup>. no fue posible construir otra presa p<sup>a</sup>. tomar agua el coto, p<sup>o</sup>. si los hilos del lugar. Asi es q<sup>e</sup>. al paso q<sup>e</sup>. estos han seguido regando, el coto quedo seco en el año 22.= En 1830, dha. abenida destruyó la presa de ambos hilos, y el Ayunt<sup>o</sup>. adoptaron medios p<sup>a</sup>. construirla en punto seguro, y p<sup>a</sup>. ello se otorgo escritura con las condiciones y gravámenes q<sup>e</sup>. se impusieron al Comun de regantes. Ni en su otorgamiento, ni en los gastos de la presa, ni p<sup>a</sup>. la adquisicion de terrenos, contribuyó el dueño del Coso, si sus tahúllas fueron comprendidas en las derramas ejecutadas p<sup>a</sup>. ello. Estas aguas adquiridas por el comun no hera justo q<sup>e</sup>. un particular las tomase á su capricho.

remitido al Consejo para la elaboración de su dictamen<sup>1375</sup>. En este punto el asunto que nos ocupa presenta una peculiaridad. Hasta aquí hemos venido señalando que las diligencias las diligencias para averiguar y contrastar los hechos denunciados eran realizadas por el personal del Gobierno civil a instancia de su titular. No obstante, en este expediente fue el Consejo el que solicitó la práctica de determinadas investigaciones que, a su juicio, eran necesarias. Los términos del acuerdo son los siguientes:

“(…)son de tanto bulto los perjuicios q<sup>e</sup> según el Ayunt<sup>o</sup> se causan al comun, q<sup>e</sup> parece inevitable la visita ocular de una persona entendida é imparcial, para q<sup>e</sup> los determine con exactitud, indicando su remedio, de modo q<sup>e</sup> ni se menoscaben los dros. de Marco ni se inutilicen las obras q<sup>e</sup> tiene hechas con un desembolso considerable y

Destruida la presa del agua del Coso y sin medios de reconstruirla, caducaron sus derechos y el coso quedó seco sin q<sup>e</sup> sirva p<sup>a</sup>. nada la antigua posesion q<sup>e</sup> se alega. Así lo ha entendido el poseedor D. Juan Torreblanca cuando p<sup>a</sup> adquirir derecho p<sup>a</sup>. pasar el agua p<sup>a</sup>. el riego del coso por encima del rio, dedicó gratis los terrenos ocupados de su propiedad p<sup>a</sup>. abrir la acequia bajo los pastos estipulados en el acuerdo de 10 de Marzo de 1860 inserto en la Certificacion q<sup>e</sup> acompaña el Marco bajo el n<sup>o</sup> 4<sup>o</sup> de donde resulta q<sup>e</sup> si se hubiese creído el Torreblanca con derecho á regar el Coso, no hubiese combenido en el citado acuerdo del año 30. En 1834 falleció el Torreblanca sin haber hecho uso de la facultad concedida en el convenio de 1830. En 1838 entró Marco a poseer la mitad de los bienes y derechos el cual se apropio por entero del q<sup>e</sup>. podía darle el convenio y en Abril del 41 comenzó las obras p<sup>a</sup>. conducir el agua al Coso sin q<sup>e</sup>. p<sup>a</sup>. ello se haya instruido el espediente q<sup>e</sup>. la practica de aquella Villa establece para establecer nuevos riegos; además no hay ejemplar de haberse concedido p<sup>a</sup>. el verano derecho de regar y p<sup>a</sup>. hacerlo Marco no hubo necesidad de formalidad alguna. Marco funda su derecho en el convenio del año 30 y el Ayunt<sup>amiento</sup>. cree q<sup>e</sup>. el mismo acuerdo es una prueba de q<sup>e</sup>. caducaron los dros. antiguos por otra parte el convenio señala la toma de agua en la acequia nueva construida, p<sup>o</sup>. no el punto en que debio construirse: existía necesidad de designarlo antes de egecutar las obras y p<sup>a</sup>. ello debio haber acudido al Ayunt<sup>o</sup>. puesto q<sup>e</sup>. no era lo mismo hacerlas en 1830 q<sup>e</sup>. á los 11 años despues y cuando el Cozo ha tenido dos poseedores.= Marco abrió la canal arbitrariamente abusando de su posesion y aprovechando las circunstancias de aquella época.= El Ayunt<sup>o</sup>. se estiende á manifestar q<sup>e</sup>. solo valiendo el Marco de la posesión q<sup>e</sup>. ocupava en aquella época pudo hacer las obras en el punto q<sup>e</sup>. lo verificó, y añade q<sup>e</sup>. esta conforme en q<sup>e</sup>. se lleve a efecto el convenio tal como se halla escrito, esto es, tomando las aguas desde la acequia nueva fabricada y sin perjuicio de la acequia Madre.”, ADPA, Legajo GE-16953/39, s/f.

<sup>1375</sup> En el supuesto que hemos utilizado como muestra la Corporación se limita, en lo que respecta a la cuestión principal, a mostrar su acuerdo con el parecer de la mesa, siendo algo más extenso en cuanto a la solicitud de indemnización de daños y perjuicios: “(…) Puede determinarse con el parecer de la mesa.= En cuanto á la instancia que nuevamente ha dirigido D. Gaspar marco solicitando la indemnizacion de daños y perjuicios; soy de parecer que se le invite á desistir de esta reclamación, como en el convenio que acaba de celebrarse ha desistido de la que antes tenia hecha acerca de lo principal, para que de este modo tenga el negocio, bajo todas sus fases, la terminación pacifica y conciliación que conviene á los de esta naturaleza, y que tanto honra á las personas que á ello contribuyen. 9 Abril.= Sanmartin. = Sesión del 12 Abril 1850= El Consejo acordó informar de conformidad con el anterior dictamen.= Estalella”, ADPA, Legajo GE-16953/39. Encontramos muchos ejemplos de estos dictámenes en las actas del Consejo provincial de Alicante. En concreto, puede mencionarse, por su interés, el acuerdo de la Corporación lucentina por el cual consultaba a la autoridad civil superior de la provincia dejase sin efecto un acuerdo del Ayuntamiento de Oliva por el que se habían confiscado determinadas propiedades, ordenándose el levantamiento del embargo y, obligaba a sus integrantes a indemnizar al perjudicado: “También se acordó decir al Sr. Gefé político que siendo injusto el procedimiento egecutivo que el Ayuntamiento de Oliva ha instruido contra Antonio Escribá y Verdú por suponerle obligado al pago de cierta cantidad en que se dice celebro un ajuste alzado sobre el arbitrio de Aguardiente, corresponde se devuelva dicho espediente ejecutivo al Alcalde de Oliva para que levante el embargo, relevando al egecutado del pago de costas; disponga la indemnizacion al mismo de los perjuicios que se le hubiesen seguido por los Concejales que concurrieron á la Sesión del veinte y ocho de Abril ultimo, excepto D. Carlos Navarro y D. Jose Mestre que se opusieron al acuerdo que produjo el referido espediente; mande a D. Antonio Borrás y á dicho Antonio Escribá presenten cada uno cuenta del tiempo en que ha estado á su respectivo cargo la administracion del mencionado arbitrio é ingresen en arca el total de su recaudacion; y finalmente dé cuenta de quedar todo cumplido dentro de ocho dias”, ADPA, Legajo GE-24603/3, Actas de 1846, sesión del 22 de septiembre, p. 31.

sin oposición alguna en el transcurso de tanto tiempo. Gil.= Sesión del 21 Set. 1849= El Consejo acordó informar de conformidad con el anterior dictamen.= Estalella.= Id. Id.= Practíquese ante todo la visita ocular que propone el Consejo para lo cual se comisiona al Sr. Juez de 1ª Instancia del partido, al que se remitirán los antecedentes, rogándole acepte el cargo para que se le elige por su naturaleza y con mérito á los intereses que versan: participése la resolución al Alcalde y al interesado.(...)<sup>1376</sup>.

Resulta especialmente relevante el modo en que se resolvió un expediente incoado a consecuencia de las irregularidades cometidas por la Alcaldía de Altea en la venta de un terreno público. La Corporación lucentina aconsejaba al jefe político que, si bien era procedente que se amonestase a los responsables, el escaso valor de la enajenación hacía recomendable que no se anulase. Los términos del dictamen fueron bastante ilustrativos:

“Que sin embargo de que el Alcalde de Altea no debió llevar á efecto el acuerdo del Ayuntamiento por el que se dispuso la enagenacion del terreno del común situado junto á la miurilla vieja, ni la municipalidad deliberar sobre ello sin asociarse con un número igual de mayores contribuyentes; considerando la poca entidad de la cosa enajenada, y haciéndose los apercibimientos correspondientes al Alcalde y al Ayuntamiento, puede servirse su Sría aprobar la venta del espresado terreno verificada á favor de D. Miguel Martinez en ciento veinte r., siempre que se haga constar por medio de acta que celebrará la municipalidad con igual número de mayores contribuyentes, la conveniencia de la enajenación y el ningún perjuicio que con ella sufren los intereses del común”<sup>1377</sup>.

c. Supervisión de las resoluciones de los alcaldes.

Localizamos numerosos expedientes en los que los ciudadanos reclamaban contra decisiones tomadas por las diferentes autoridades municipales. Los asuntos tratados en este punto son muy variados y diversos. Entre otros, destaca la reclamación por el derribo en Alicante de un ex-convento que arruinó el almacén de un particular<sup>1378</sup>. Conocida la queja por

<sup>1376</sup> ADPA, Legajo GE-16953/39, s/f. El subrayado es nuestro.

<sup>1377</sup> ADPA, Legajo GE-24603/4, Actas de 1847, sesión del 27 de agosto, p. 26. El subrayado es nuestro.

<sup>1378</sup> “Alicante= 1851=1 Dbre. D. Pedro Beltran vecino y del comercio de esta ciudad dirige una instancia manifestando ser dueño en propiedad de un almacén lindante por tres partes con el exconvento de S<sup>to</sup>. Domingo y por la otra Calle de la Princesa: que denunciado el convento como ruinoso se determino su demolición por la Autoridad sin contar para ello con la intervencion de los dueños de Fincas colindantes, lo que dió motivo á que se arruinase totalmente la cubrición de su Almacén, y á que se llenase de escombros del convento demolido, despojándole de su aprovechamien<sup>to</sup>. por este medio, (...). Pide que se le indemnice de los daños y perjuicios que ha recibido y que el Alcalde o Ayunt<sup>o</sup>. repongan el almacén al estado que tenia y se le paguen los alquileres que ha dejado de percibir por el espacio de diez y siete meses que hace se halla despojado.= 2 id. Informe el Sor. Alcalde de esta capital= Tenorio= Id. Id. Contesta el Sor. Alcalde, que despues de haber sido denunciado diferentes veces por ruinoso el exconvento de S<sup>to</sup>. Domingo ha venido á hundirse gran parte en 30 de Diciembre de 1849 cayendo muchas piedras á la calle que hubieran ocasionado graves daños á no suceder en hora q. no transitaban las gentes: que visto esto por el Ayunt<sup>o</sup>. acordó la demolición, que se verificó á vista ciencia y paciencia de D. Pedro Beltran hace ya diez y siete ó diez y ocho meses. Sin que hasta aqui se le ocurriese reclamar ninguna cosa contra aquella determinacion y sus efectos: que ni el Alcalde ni el Ayunt<sup>o</sup>. pueden ser culpables de los perjuicios de que se queja Beltran, por cuanto no han sido los demolidores, sinó que de esto se ha encargado persona inteligente que es quien debiera responder con los demas operarios de los perjuicios que

el Consejo, y una vez realizadas las diligencias necesarias para su correcta resolución<sup>1379</sup>, se acordó reconocer el perjuicio causado al interesado, ordenando su indemnización<sup>1380</sup>. La ejecución de esta resolución resulta cuanto menos curiosa. Encargado el Gobierno civil de llevarla a término, consultó a la Corporación provincial para que se le indicase la persona que debía asumir el pago de la indemnización. La respuesta no se hizo esperar. Para el órgano colegiado lo más lógico era que fuese aquél que hubiese dado la orden de derribo pero, como era desconocido, debía procederse contra el arquitecto, alarife o director que ocasionó el daño<sup>1381</sup>. Sin embargo, la autoridad superior civil de la provincia decidió, finalmente, que el

---

ocasionaron, si pudiesen ser evitados; pero D. Pedro Beltran, conociendo la imposibilidad, ha tolerado los hechos de que se queja, sin acordarse nunca de denunciarlos, pues es falso lo que dice de haber reclamado antes de ahora los perjuicios que se le irrogaban, esperando sin duda que se obscureciese la verdad durante la obra de demolición por serle ella misma testigo contrario de sus asertos. Pide q. se desestime la solicitud de D<sup>n</sup>. Pedro Beltran y q. se le corrija por las espresiones que vierte en contra la autoridad= 12 Dic. Informe el Consejo= Tenorio.” ADPA, Legajo GE-16722/25, s/f.

<sup>1379</sup> En este caso, en concreto, el Consejo entendió que era necesario pedir informe al negociado de hacienda: “Para q. el Consejo pueda informar con acierto en este asunto, es indispensable se pidan al encarg<sup>do</sup>. del negociado de hacienda, los anteced<sup>tes</sup>. Q. obren en el mismo relativos a la reclamación q. D Pedro Beltran dice en su escrito presentó en este Gob<sup>o</sup>. político; y unidos al esped<sup>te</sup>. puede traerse de nuevo p<sup>a</sup>. resolver.= Sesión del día 22 Diciembre 1851.= El Consejo acordó como en el anterior dictamen se propone.= Estalella.” ADPA, Legajo GE-16722/25, s/f.

<sup>1380</sup> “En 5 de Febrero del año último Dn. Pedro Beltran ha dirigido una esposición a este Gobierno solicitando lo mismo q. en la q. va extractada. En 6 del mismo se mandó informar a la Adm<sup>ta</sup>. de fincas del Estado. El 15 siguiente, dice la Admon: que el espediente sobre el derribo del convento había pasado a la Dirección Gen<sup>l</sup>. del ramo, sin q<sup>e</sup>. hubiese recaído mas resolución q. sobre la venta del solar, á la q. se han opuesto el Sr. Ovispo de la Diócesis, y el Alcalde de esta Capital, y q. previos informes de las oficinas se elevó á S.M. en cuyo estado se halla: que efectivamente D. Pedro Beltran es dueño de un almacén sitiado en la parte baja de dicho Convento, y que al derribo de este ha caído gran parte del techumbre; pero que en tanto no recaiga resolución y se forme en su vista espediente sobre los daños y perjuicios recibidos nada puede deliberarse del asunto.= En 17 del referido Febrero se conformó S.S. con lo propuesto por la Admon. mandando hacerlo saber al interesado para su gobierno, y no resulta que se le hubiese dado cumplimiento<sup>to</sup>. = Ecsaminado el esped<sup>te</sup>. promovido por D. Pedro Beltran vecino y del Com<sup>o</sup>. de esta plaza.= Vistos los fundam<sup>tos</sup>. en que Beltran apoya su demanda.= Visto el informe emitido por el Alcalde presid del Esmo Ayuntamiento<sup>to</sup> de esta ciudad.= Considerando que Beltran se halla privado del libre uso y aprovechamiento del Almacén en cuestión y que le pertenece p<sup>r</sup>. legítimo título de compra desde antes de llevarse á efecto la demolición del estinguído Convento de S<sup>to</sup>. Domingo.= Considerando que aun en el supuesto caso de ser proced<sup>te</sup>. el derribo del espresado edificio, por su estado ruinoso, debió haberse verificado sin perjudicar á los dueños de otros predios colindantes ó encajados en el q<sup>e</sup>. fue denunciado como inseguro.= Considerando q<sup>e</sup>. el quebranto irrogado á Beltran nada tiene q<sup>e</sup>. ver con el esped<sup>te</sup>. remitido en consulta á la Dirección gen. del ramo, por cuanto dha. remesa no pudo tener mas objeto que el que recayese la aprobación del derribo del Convento reputado como inseguro, para poder proceder á la venta del área ó solar, como así resolvió, aunque sin efecto p<sup>r</sup>. la resistencia q. opusieron el Ilmo. Sr. Obispo de la Diócesis y el Sr. Alcalde de esta Cap<sup>l</sup>. Resultando finalm<sup>te</sup>. que D. Pedro Beltran produjo su petición de indemnización de perjuicios en 5 Feb<sup>o</sup>. del año ulto., que la Admon. de fincas del Estado intentó eludir en su informe evasivo de 15 de dho. mes, por cuanto lejos de aparecer que el interesado renunciase sus dros. se ve que apeló á los medios que le proporcionan las leyes p<sup>a</sup>. hacerles valer, con lo cual se contradicen también hasta cierto punto las aserciones emitidas por el Presid<sup>te</sup>. de la Esma. Municipalidad en su informe de 10 de Dic. Ult<sup>o</sup>. relativam<sup>te</sup>. á no haber producido Beltran queja sin reclamación alguna á consecuencia del derribo.= El que suscribe, en vista de todo es de sentir procede la indemnización solicitada por D. Pedro Beltran en su escrito de 1<sup>o</sup> Dic pp<sup>do</sup>. El Consejo resolverá.= Agulló.= Sesión del 30 En<sup>o</sup>. 1852= El Consejo acordó informar según se propone.= Estalella.” ADPA, Legajo GE-16722/25.

<sup>1381</sup> “Reportado al Consejo el esped<sup>te</sup>. instruido por el Alcalde de esta Cap<sup>l</sup>. para llevar á efecto la demolición del ex-convento de S<sup>to</sup>. Domingo. Aparece que á consecuencia de denuncia hecha p<sup>r</sup>. el Arquitecto de la Ciudad se procedió, previa la competente autorización del Sr. Gob. al derribo de la parte ruinoso de aquel edificio y que mas amenazaba al público, lo cual tuvo efecto en 4 Enero de 1850.= En 14 de Mayo siguiente, compareció de

perjudicado debía dirigir su acción contra el dueño del edificio que le ocasionó el perjuicio<sup>1382</sup>. Este sería uno de los pocos casos en los que el gobernador civil resolvería de forma contraria lo informado por el Consejo.

La mayoría de las demandas estaban motivadas por la imposición de sanciones personales y económicas a particulares<sup>1383</sup>. Es el caso, por ejemplo, de la reivindicación de un vecino de San Miguel de Salinas, Manuel Costa, que entendía que el cuarto teniente de alcalde de Orihuela lo había detenido ilegalmente por cortar leña en un terreno privado donde, aseguraba, existía una servidumbre a favor de los vecinos. Se trata de un proceso complejo, cuya resolución se prolongó de forma considerable en el tiempo. La queja se presentó en agosto de 1865 al gobernador<sup>1384</sup>. Examinada la documentación por el negociado

---

nuevo ante dho. Alcalde el mismo Arquitecto, esponiendo que el citado edificio amenazaba mas inminentemen<sup>te</sup>. Pr. cuanto se iban desplomando sus paredes.= Esta segunda denuncia, fue transcrita por aquella autoridad local con la misma fecha al Sr. Gob. sin que aparezca haberse contestado dha. comunicacion por su Sria. ni tenido ulterior progreso el referido diligenciado.= Esto no obstante, es bien notorio que el edificio en cuestion fue demolido, causandose a Beltran con la caida de los escombros sobre su predio los perjuicios cuya reparacion solicita ahora. Y como esta le compete de dro., segun asi lo tengo sentado en mi dictamen de 30 En<sup>o</sup>. ult<sup>o</sup>. creo proced<sup>te</sup>, ya que no pueda conocerse en este momento, el autor de aquella disposicion, que el agraviado repita contra el Arquitecto, Alarife ó director que ocasionara el daño, el cual en su caso, y en justa defensa de su inculpabilidad, si la tuviere, procurará manifestar quien fuese la persona que la autorizára p<sup>a</sup>. llevar á efecto tal operacion.= Agullo.= Sesion del 12 Nov 1852.= Determinó el Consejo evacuar el informe q se le pide de acuerdo con el anterior dictamen. Estalella.”, ADPA, Legajo GE-16722/25, s/f. El subrayado es nuestro.

<sup>1382</sup> “9 Marzo 1853= Una vez que el edificio fue demolido por consecuencia del estado ruinoso en que se hallaba, segun resulta de las denuncias del Arquitecto, y por la necesidad de precaver los daños que pudiera causar al vecindario, la reclamacion de D. Pedro Beltran de los perjuicios que ha sufrido en su finca no puede dirigirse contra la autoridad local que acordó el derribo en virtud de las facultades que la están concedidas en el párrafo 3<sup>o</sup> art<sup>o</sup> 74 de la ley municipal.= Si los perjuicios cuya indemnizacion solicita Beltran, dimanen de excesos cometidos al verificar el derribo y aquellos han podido facilme<sup>te</sup> evitarse, la responsabilidad será del encargado de dirigir las obras p<sup>a</sup>. la demolicion; pero mientras este extremo no se justifique, los daños sufridos recaen sobre el dueño del edificio que los ocasionó, y por consig<sup>te</sup>. deben ser indemnizados pr. el mismo previa su justa estimacion.= Es por lo tanto evidente que Beltran debe dirigir su accion contra este ult<sup>o</sup>, á no ser en el caso de faltas en la ejecucion del derribo, que ya se ha dicho entonces quien es el responsable, bien pertenezca el edificio al Estado, bien por cesion de este al clero de la diocesis, el cual podrá indemnizar los daños de que se trata con los productos de la licitacion á que ha sacado el área y materiales de dho. edificio, mas nunca podrá hacerlo contra el Alcalde que acordó la demolicion en uso de sus facultades y con el fin de evitar males al vecindario, en cuyo concepto se contestará así á la solicitud presentada.”, ADPA, Legajo GE-16722/25, s/f.

<sup>1383</sup> “Que para resolver con más conocimiento acerca de la reclamacion de Jorge Sanz, panadero vecino de Alcoy, sobre cierta multa que le ha ecsigido el Teniente de Alcalde de la misma Ciudad, convendrá oficiar al Alcalde o al Comisario de Seguridad pública para que averigüe si el dueño o colono de las tierras en donde entró a pastar el ganado de dicho interesado, tenia dada su licencia, estendiendo sus averiguaciones a todo lo demás que pudiera servir para aclarar la verdad.”, ADPA, Legajo GE-24603/3, Actas de 1846, sesión del 26 de mayo, p. 18.

<sup>1384</sup> “Orihuela = Aricult<sup>a</sup>= 1865= Agosto 9= N<sup>o</sup> 1<sup>o</sup>= Manuel Costa, vecino de S<sup>n</sup> Miguel de Salinas, hace presente que el cuarto Teniente Alcalde de Orihuela ofició para que se presentase a saber el proveido recaido en el juicio de denuncia contra el mismo y otros, á causa de haberse introducido en la hacienda titulada Cueva fuerte á hacer leña. Que en su virtud se presentaron el dia 8 del actual en Orihuela y el Teniente Alcalde se habia ausentado sin dejar á nadie encargado de notificar la providencia; pero que como en el oficio se dice que se han introducido á hacer leña en la hacienda (...), ya se deja ver cual será la providencia. Acompaña los documentos siguientes: 1<sup>o</sup> el oficio pasado por el Ayuntamiento de S<sup>n</sup> Pedro del Pinatar al de Orihuela para que se deje libre la vereda de ganados que se halla entre la hacienda denominada lo de Monte, propia del Marques de Rafal, y el coto de D. Ramon Campoamor, cuyo oficio se ha pasado con motivo de la denuncia que se habla anteriormente, hecha en concepto de que los leñadores estaban en la hacienda del Marques de Rafal, cuando se hallaban en la

correspondiente se decidió requerir a las autoridades locales el expediente completo que se había instruido sobre la referida denuncia<sup>1385</sup>. En la causa se observó la necesidad de resolver una cuestión jurídica previa que afectaba a la situación registral de la finca. Era preciso averiguar si sobre la citada heredad existía, o no, una derecho real de carácter pecuario. Una vez emitido por el alcalde el correspondiente informe<sup>1386</sup> y elaborados por el negociado y la secretaría sus dictámenes<sup>1387</sup> se practicó prueba pericial<sup>1388</sup>, remitiéndose la causa al Consejo

---

mencionada vereda. 2º Copia del oficio q<sup>c</sup> el Guarda de la Dehesa de Campoamor, pasó al Admor. de la misma con motivo de la denuncia, en el cual se explican minuciosamente los hechos, calificando de arbitraria la detencion de los leñadores; y 3º Copia de un decreto sobre sostenimiento de veredas por las Autoridades gubernativas. En su vista suplica; 1º Que se reclame del Teniente Alcalde de Orihuela el expediente mencionado: 2º Que se le exija la responsabilidad por los hechos que se citan en el oficio nº 2º y 3º que se proceda al deslinde de la repetida vereda.”, ADPA, Legajo GE-16568/59, s/f.

<sup>1385</sup> “Agosto 11. Enterado y cuenta= Orduña= Sr. Gobernador= El negociado es de opinion que se pida informe al Ayuntamiento de Orihuela sobre la petición de deslinde de la vereda de que se trata; previniendo al Alcalde de dicha Ciudad, que remita el expediente instruido sobre la denuncia por el cuarto Teniente, si en él se ha procedido gubernativamente. V.S. resolverá. Alicante 14 de agosto de 1865.= Ignacio Herrera y Mateos.= Id. Id.= La seccion conforme.= Garcia. 14 Agosto= Conforme.= Orduña=Id. 20= Nº 3 El Alcalde de Orihuela remite á V.S. el expediente gubernativo q. le ha entregado el Teniente Alcalde, en el q. observará V.S. q. la denuncia hecha por la Marquesa de Rafal versa sobre el hecho de haberse introducido Manuel Costa á cortar leña en su heredad, sin q. se haya tratado ni cuestionado sobre la existencia de la vereda de ganados que aun suponiendo que exista dentro de la heredad amojonada, siempre es verdadero decir q. el Costa y sus compañeros nunca tenían derecho p<sup>a</sup>. cortar leña en terreno de propiedad agena. Que el Ayuntam<sup>to</sup>. evacuará en la primera sesion ordinaria el informe q. se le pide sobre deslinde de la vereda, el cual remitirá á V. á la mayor brevedad.”, ADPA, Legajo GE-16568/59, s/f.

<sup>1386</sup> “El Alcalde manifiesta q. el deseo de evacuar con acierto el informe pedido y la dificultad de adquirir noticias exactas, ha privado al Ayuntamiento de estenderlo antes. Que la comision nombrada p<sup>r</sup>. dcha. corporacion ha practicado cuantas gestiones ha creido conducentes y resulta, 1º Que en el archivo no se ha encontrado antecede<sup>te</sup>. alguno relativo á la vereda q se pretende deslindar. 2º Que las heredades por entre las cuales se dice q pasa, estan divididas por mojones y cada propietario posee el terreno q. está a la parte interior de cada mojon. 3º Que hace mas de 15 años q. el padre politico de D. Ramon Campoamor sentó el deslinde de la Dehesa y entonces se colocaron los mojones ante personas q viven y lo presenciaron. 4º Que dhas diligs. se actuaron ante el difunto escribano D. Pedro Turon. 5º Que la comision ha deseado adquirirlas pero no se han encontrado en la escribania porque regularmen<sup>te</sup>. se recogen casi originales por la parte, pues asi media con la de jurisdiccion voluntaria. Que sin embargo es posible q. haya existido la vereda y q. por el no uso ó cualquiera otro motivo esté en el día (...) olvidada. Que si los dueños de las heredades exhibiesen sus titulos ó si se encontrasen en adelante documentos ó se adquiriesen otras noticias q. puedan dar conocimiento de la existencia de la vereda, entonces podrá el Ayuntam<sup>to</sup>. usar de su dro en debida forma p<sup>a</sup>. q sea reconocida la servidumbre ó hacer un deslinde si fuese necesario.”, ADPA, Legajo GE-16568/59, s/f.

<sup>1387</sup> “Setiembre 9= Dese cuenta= P.O.= Garcia= Sr. Gobernador= (...) En vista de todo lo expuesto y considerando que hay una cuestion previa q. resolver, cual es la de la existencia ó no existencia de la vereda, y que hta. que se aclare y se conozcan sus limites no puede saberse si los denunciados estaban ó no en ella haciendo leña ó en la hacienda de la Sra. Marquesa de Rafal; el negociado es de opinion que se suspenda la ejecucion de la providencia hta. la resolucio<sup>n</sup> del expediente que se instruya sobre el deslinde de la mencionada vereda.= Respecto á dho. deslinde, puesto q. el Alcalde dice que no existen antecedentes en el archivo municipal, soy de parecer que se les prevenga que reuna en junta á los ganaderos del término de aquella ciudad y les interroge acerca de la existencia y direccion de la vereda, haciendo constar por diligencia la contestacion que dieren: Que sobre el mismo particular reciba declaracion á las personas mas ancianas que habiten ó hayan habitado á las inmediaciones de las fincas nombradas Cueva Fuente y Dehesa de Campoamor; y finalmente que invite á los dueños de estas á presentar los titulos de pertenencia de ellas y las diligencias de los deslindes y amojonam<sup>tos</sup>. de q. trata, haciendo poner certificacion en el expediente, el cual, con su razonado informe, remitirá á V.S. oportunam<sup>te</sup>. V.S. resolverá.= Alicante 27 de Setiembre de 1865= Ignacio Herrera y Mateo. = Id. Id.= Conforme.= García.”, ADPA, Legajo GE-16568/59, s/f.

<sup>1388</sup> “1866= Enero 23= Nº 14 El alcalde de Orihuela remite el exped<sup>te</sup>. instruido sobre la vereda de ganados q. existe entre las haciendas Cueva Fuente y Dehesa de Campoamor. A dho exped<sup>te</sup>. encabeza la orden de este

provincial<sup>1389</sup>. El pleno de esta Corporación, antes de resolver el asunto, estimó oportuno elevar una consulta al Ministerio de Fomento sobre el terreno en cuestión<sup>1390</sup>. La tramitación de este expediente se demoró varios años. Fueron diversos los incidentes administrativos que alteraron el curso normal del procedimiento. Entre otros, apuntar que a comienzos de marzo de 1867 Ramón de Campoamor aportaba nuevos títulos de propiedad, reclamando contra el deslinde que se había practicado por el alcalde de Orihuela. Este hecho obligó al Consejo a practicar nuevas diligencias<sup>1391</sup>, exigiendo la prueba ocular sobre el terreno para dirimir el

---

Gob<sup>no</sup>. de 29 Set. A seguida en virtud de provd. del Alcalde comparecieron á declarar los vecinos de S<sup>n</sup>. Miguel de Salinas (...) los cuales manifestaron que lo q. se llama vereda es un cordon p<sup>a</sup>. el abrevadero q. pasando por entre las haciendas Cueva fuerte, y Dehesa de Campoamor, se dirige á entroncar con la vereda de Andalucía q. pasa por el Rincon de San Gines y Torrevieja a los puentes de Guardamar y Rojas= Se unió al exped<sup>te</sup>. la orden de este Gob<sup>no</sup>. de 22 de Dic. renunciando continuar las diligs. por haber cesado las causas por las q. se suspendieron. Se unió igualm<sup>te</sup>. la orden de 18 de Octubre y la ult. Q. se remitió al Alcalde por este Gob<sup>no</sup>. suscrita por Ign. Garcia y otros= A virtud de mandato del Alcalde los firmantes de dha. instancia (...) los cuales aseguraron la existencia de la vereda q. conduce al abrevadero situada entre ambas havenidas, con un enlace con la de Andalucía; unos de ciencia cierta y otros por haberlo oido; aseguraron unos haber visto tramitar ganados y otros abrevar a los mismos= El Alcalde de Orihuela informa: que por lo q resulta del exped<sup>te</sup>. y de los antecedentes adquiridos, es indudable q. ha existido y existe la vereda de ganados de q. se trata y el abrevadero amojonado é hitado. Del mismo modo, dice, resulta q. hay un cordon de vereda q. partiendo de la embocadura del rio seco vá a Torrevieja por Orilla del Mar que sin duda debera ser q. confunden la vereda gral.=”, ADPA, Legajo GE-16568/59, s/f.

<sup>1389</sup> “Sor. Gobernador= Queda cumplimentado el anterior acuerdo en cuanto se refiere al recuerdo propuesto p<sup>a</sup>. la Alcaldía de Orihuela y en tal estado y conformidad tambien al anterior acuerdo, emitiera el negd<sup>o</sup>. su opinion respecto al fondo de la cuestion que D. Fran<sup>co</sup>. Arriera inició en 17 de Setb<sup>e</sup>. ultimo, á cuyos efectos se há servido V.S. disponer vuelva al negd<sup>o</sup>. el espediente.= Ya en su dictamen de 28 del ultimo Setb<sup>e</sup>., significó el negd<sup>o</sup>. su manera de ver este asunto, creyendo por lo tanto que la pretension de Arriera respecto á que se llevara á egecucion la providencia de la Alcaldía de Orihuela, no podia, a juicio del negd<sup>o</sup>., estimarse.= Y en efecto la Alcaldía, á su Tenencia, condenó á Manuel Costa por haber entrado á hacer leña, con otros, en propiedad de la Marquesa de Rafall, quien por medio de procurador denunció y compareció en Juicio. Si hoy se manda elevar á efecto esta providencia, implicitamente se há declarado no solo que el hecho de cortar leña en el sitio en que parece lo hicieron es punible, sino tambien que el terreno donde se hizo la extraccion es de propiedad particular de la Señora Marquesa de Rafall, y que la Administración viene a fallar en un asunto purament<sup>e</sup>. de derecho individual, de derecho privado.= Es decir, que se resuelve á priori la falta y la pertenencia de terreno en cuestion, viniendo en su consecuencia á ser inutiles las diligencias que se están formando p<sup>a</sup>. inquirir la verdadera pertenencia del terreno en que se hizo la corta; si pertenecen a dominio privado ó es por el contrario del público como parte de una vereda de ganados. La naturaleza y pertenencia del suelo, há de ser la base p<sup>a</sup>. una resolucio<sup>n</sup> acertada, y cuando hoy esta pertenencia no esta averiguada; cuando esta que constituye una cuestión previa, no se hallar resuelto, logicament<sup>e</sup>. se deduce que hasta que lo esté no procede llevar a efecto la provid<sup>a</sup>. de la Alcaldía, por que su procedencia ó improcedencia asi en el fondo como en cuanto á la Jurisdiccion dependerá del resultado que la cuestion previa ofrezca: dependerá de que el terreno en donde se hizo la leña resulte ser de dominio privado de la Marquesa de Rafall, o del publico dominio como parte integrante de una servidumbre pecuaria.= V.S. sin embargo Alicante 25 Octub 1866.= Antonio Lopez.= Manzano.= Id. Id.= La seccion cree de dictamen se oiga el ilustrado parecer del Consejo prov.= Germa.”, ADPA, Legajo GE-16568/59, s/f.

<sup>1390</sup> “Iltmo Sr.= El Consejo en vista de que se ha remitido por la Seccion de Fomento con objeto de que obre sus efectos en el espediente de su razon, el diligenciado instruido para practicar el deslinde de la vereda que D. Manuel Costa manifestó existia en la Jurisdiccion de Orihuela entre las haciendas de Cueva Fuerte y Dehesa de Campoamor en cuyo punto cortó dicho Costa leña, Consulta á V.Y. este cuerpo consultivo que cree proceder antes de emitir dictamen, que la seccion de Fomento previo el oportuno extracto manifieste su opinion.= Alicante 22 agosto 1867.= El Presidente= Jose Soler= El Srio= Francisco Rovira Aguilar.”, ADPA, Legajo GE-16568/59, s/f.

<sup>1391</sup> “Marzo 3= D. Ramon Campoamor, reclama contra el deslinde practicado y acompaña un numero del periódico “Eco de Cartajena” que trata del asunto.= Id. 6 =Cuenta con urgencia= Balsalobre= Id. 8= Se dió cuenta y de conformidad con el negociado se mandó en 11 remitir dhos escrito y periódico al Alcalde de Orihuela para que informase.= Id. 12= Cumplido.= Abril 20 El Alcalde de Orihuela remite el espediente de deslinde.= Id.

conflicto<sup>1392</sup>. Poco más sabemos de este asunto. Nos consta que se llegó a realizar la inspección “in situ” sobre la finca<sup>1393</sup>, si bien, no hemos podido localizar cual fue la resolución que finalmente adoptó el Cuerpo consultivo al respecto.

d. Términos municipales.

Resulta necesario señalar que la legislación no obligaba a someter a la consideración del Consejo las cuestiones relacionadas con la creación, deslinde, unión y amojonamiento de los términos municipales. No obstante, del estudio de la praxis desplegada por la Corporación alicantina, observamos que fue muy habitual que la autoridad política solicitase el dictamen del órgano consultivo en este punto<sup>1394</sup>. La normativa de 1845<sup>1395</sup> y, posteriormente, la de 1863<sup>1396</sup>, disponían que la formación de nuevos Ayuntamientos y la división y/o unión de

---

30= Dese cuenta= Mayo 4= Se dió cuenta y de conformidad con el negociado se mandó en 13 pasáse al Consejo provincial, para que informase tambien al tenor del artº 153 del Reglamento para la ejecucion de la Ley de Gobiernos de provª, respecto al fondo de la cuestion de deslinde.= Mayo 14= Cumplido.= Id. 29= El Alcalde de Orihuela evacua el informe sobre la reclamacion del Sr. Campoamor. = Junio 3= Al Consejo prov. donde obra el expediente de su razon, para que al emitir informe sobre la cuestion que le está sometida, lo haga á la par sobre el incidente á que se refiere este oficio= Gisbert=”, ADPA, Legajo GE-16568/59, s/f.

<sup>1392</sup> Agosto 29= En este día pasa al Consejo despues de registrado y tomado razon al nº 81 del libro correspondiente.= Ilmo. Sor= El Consejo, visto este voluminoso y complicado expediente, entiende, que para poder emitir un dictamen acertado en el mismo se hace indispensable el visorio ó práctica de la diligencia de vista ocular del terreno sobre que versa la cuestion.= Asi podrá apreciarse mejor y con verdadero fundamento y conocimiento de causa el respectivo derecho que alegan las partes y la naturaleza de la via pecuaria de que se trata; para cuyo efecto, si se estima, podrá V.S. segun está en sus atribuciones, delegar á uno de los Srs. Consejeros dando en ello oportuno conocimiento al Gobierno de S.M. y á los Alcaldes de Orihuela y Salinas para que en su caso presten los auxilios que se les reclamen, como así mismo á las partes interesadas por si quieren asistir al acto y hacer las observaciones que crean conducentes.= En estos términos ha acordado en sesion de hoy consultando á V.S.= Alicante 23 Octubre 1867= El Presidente= Joaq<sup>n</sup>. Gisbert.= El Secretario= Francisco Rovira Aguilar.= Conforme y nombre a Joaquin Gisbert.”, ADPA, Legajo GE-16568/59, s/f.

<sup>1393</sup> “Ilmo. Señor= Hallandose practicadas las diligencias que propuso el Consejo prov<sup>l</sup> en su último informe, procede se pase nuevamente este expediente á aquel cuerpo consultivo, para que proponga la resolucion que estime conveniente.= V.S. Y. resolverá &<sup>a</sup>= Alicante 28 de mayo de 1868= G. Aizcorbe. = Id. Id.= Conforme= Garcia.= Conforme.”, ADPA, Legajo GE-16568/59, s/f.

<sup>1394</sup> En el ADPA hemos manejado trece expedientes relativos a división territorial y amojonamiento, desde 1846 a 1861, en los que se solicita al Consejo provincial que emita su parecer, a saber: ADPA, Legajos GE-16311/6; GE-16570/28; GE-18727/8; GE-18727/15; GE-18729/3; GE-18729/11; GE-18733/16; GE-18734/13; GE-18735/2; GE-18735/5; GE-18739/5; GE-18739/7; GE-18739/18.

<sup>1395</sup> En concreto, la ley de 8 de enero de organización y atribuciones de los Ayuntamientos en sus artículos 71, referente a la creación de nuevos municipios, y el 72, relativo a la segregación o unión de varios términos. Decía expresamente el artículo 71 que: “Queda el Gobierno autorizado para formar nuevos Ayuntamientos, oyendo á la Diputacion provincial, en distritos que lleguen á 100 vecinos. Para establecer Ayuntamientos en distritos de menor vecindario se necesita una ley”. Continuaba el 72 señalando que: “Queda igualmente autorizado el Gobierno para reunir dos ó mas Ayuntamientos, y para segregar pueblos de un Ayuntamiento y reunirlos á otro, oyendo tambien á la Diputacion provincial. La reunion se verificará á instancia de todos los interesados; la segregación á solicitud del que la intente, y con audiencia de los demas”. Prescripciones que se ven reiteradas en la ley de 8 de enero de 1845 en su artículo 57: “Se oirá el informe de las Diputaciones provinciales: = 1º Sobre la formacion de nuevos Ayuntamientos, union y segregacion de pueblos.= 2º Sobre la demarcacion de límites de la provincia, partidos y Ayuntamientos, y señalamiento de capitales”.

<sup>1396</sup> Artículo 58 de la ley de 25 de septiembre de 1863: “Se oirá el informe de las Diputaciones provinciales:= 1º Sobre la formacion de nuevos Ayuntamientos, supresion de los antiguos, union y segregacion de pueblos, ensanche de sus términos, y division de bienes y aprovechamientos comunes.= 2º Sobre la demarcacion de

términos municipales correspondía al Gobierno con el visto bueno de la Diputación provincial. En ningún momento se establecía la necesidad de consultar al Consejo. No obstante lo expuesto, en la documentación analizada observamos que el informe del mismo en este tipo de asuntos no solo fue requerido, como ya hemos dicho, en varias ocasiones, sino que además, y a nuestro modo de ver lo más relevante, su dictamen fue seguido en todos y cada uno de los casos en el que le fue solicitado. En este punto llama la atención el expediente tramitado con motivo de la segregación del partido de Pego de varios municipios, como Villalonga y Rafelcofer, entre otros<sup>1397</sup>. Requerido el gobernador para que se pronunciara al respecto, decidió someterlo a la consideración del ente consultivo. La demanda se fundaba, según los pueblos afectados, de un lado, por la distancia que mediaba hasta la cabeza del partido judicial al que pertenecían hasta el momento, y, de otro, por el mal estado en que se encontraban las comunicaciones viarias entre las citadas poblaciones<sup>1398</sup>. Por contra, el Ayuntamiento de Pego defendía el mantenimiento del “status quo” al considerar la medida muy perjudicial para el resto de entidades locales que integraban la comarca<sup>1399</sup>. En aquellas

---

límites de la provincia, partidos y Ayuntamientos, y señalamiento de capitales y cabezas de partido y de Ayuntamiento. (...)”.

<sup>1397</sup> “Nº 1º: Ministerio de la Gobernacion de la Península= Seccion de Fomento= Nº 181= Por el Ministerio de Gracia y Justicia con fha. 18 del corriente, se dice de R<sup>l</sup> orn al Sr. Ministro de la Gobernacion de la Peninsula lo que sigue= Al practicar el Fiscal de la Audiencia de Valencia la visita del territorio de aquel superior Tribunal, ha hecho presente á este Ministerio que convendría separar los pueblos de Villalonga, Fuente Encarroz y Rafelcofer, del Juzgado de Pego á que pertenecen, agregandolos al de Gandia pues ademas de ser considerados como de la huerta de esta Ciudad, se hallan relacionados con sus vecinos por el riego comun de que disfrutan; y enterada S.M. se ha servido mandar lo manifieste á V.E. como lo egecuto de R<sup>l</sup> orn comunicada p<sup>r</sup> el S<sup>r</sup> Ministro de Gracia y Justicia para que por el Ministerio de su digno cargo se adopte la resolucion conveniente= Lo que traslado á V.S. de R<sup>l</sup> orden, comunicada por el referido S<sup>r</sup> Ministro de la Gobernacion, a fin de que informe lo que se le ofrezca y parezca, oyendo á la Diputacion provincial y al Ayuntamiento de Pego.= Dios &<sup>a</sup>.= Madrid 29 de Abril de 1846. El Subsrio. Juan J. Martinez= Sor. Gefe P. de Alicante 9 de Mayo. Pidanse los informes. Es copia=”, ADPA, Legajo GE-18735/2, s/f.

<sup>1398</sup> “REGENCIA DE LA AUDIENCIA DE VALENCIA= Por Real orden de 28 de Setiembre proximo pasado, se han remitido á esta Audiencia, para que su Sala de gobierno informe lo que se le ofrezca y parezca, las instancias de los Ayuntamientos de Pego, Oliva, Fuente-Encarroz, Potries y Villalonga, en solicitud de que se incorpore á esta Provincia el partido Judicial á que dá el nombre el primer pueblo, segregandole de esa á que pertenece, en razon á la mucha distancia que media respectivamente de esa Capital, los malos caminos q<sup>e</sup> se necesita atravesar, la fragosidad del terreno casi siempre montuoso y que puede ofrecer un abrigo a los malhechores, la falta de medios de correspondencia, poca seguridad para la conduccion de caudales, la circunstancia de no recibirse el correo mas que dos dias á la semana, y otras razones que demuestran la necesidad de incorporar á esta provincia el mencionado partido. Y vista y cumplimentada la espresada R<sup>l</sup> orden en la Sala de gobierno, ha sido acordado, entre otras cosas, que me dirija á V.S., como lo verifico, á fin de que con la brevedad que le permitan sus atenciones, se sirva informar lo que estime conveniente sobre los indicados estremos.= Dios gue. á V.S.m.a. Val. 28 de Octubre de 1846. = Tomas Liñan.”, ADPA, Legajo GE-18735/2, s/f.

<sup>1399</sup> “Nº 4.=Presidencia del Ayuntº Constit. de la villa de Pego= Enterado el Ayuntamiento de esta Villa del oficio de V.S. su fecha 8 de Mayo ultimo recordado en 29 de Julio anterior, en el que pide informe el Ayuntamiento de la misma sobre la conveniencia de separar de este Juzgado a los Pueblos de Villalonga, Fuente Encarroz y Rafelcofer para agregarles al de Gandia; há determinado en sesion de 26 del corriente se le manifieste á V.S. como lo verifico, que dicha separacion no es conveniente como el Fiscal de S.M. de la Audiencia Territorial de Valencia propuso al Ministerio de la Península; antes por el contrario considera la Corporacion que presido, que la espresada separacion de los referidos pueblos es muy perjudicial á los intereses de todos los

fechas, al no encontrarse la Diputación reunida, se decidió remitir el expediente al Consejo<sup>1400</sup>. La resolución de esta Corporación fue desfavorable a la segregación<sup>1401</sup>, asumiendo la autoridad civil íntegramente el contenido de su dictamen<sup>1402</sup>. En opinión del delegado del gobierno, los problemas alegados por las referidas localidades tenían una solución clara y próxima. Se trataba de la construcción del camino de Alicante a Valencia, que haría desaparecer la razón que podía legitimar su pretensión<sup>1403</sup>.

No parece, sin embargo, que estas razones fueran suficientes para compensar los perjuicios denunciados por los municipios interesados en separarse de la provincia de Alicante y agregarse a la de Valencia. El 21 de noviembre de 1847 se emitía una orden por la que se hacía oficial este cambio<sup>1404</sup>.

---

demás pueblos que componen este partido.= Dios gue. á V.S. m.a. Pego 31 de Agosto 1846.= Pasqual Garcia.”, ADPA, Legajo GE-18735/2, s/f.

<sup>1400</sup> Fue consultado al requerir la Audiencia de Valencia al Jefe político que manifestase lo que considerase oportuno acerca de las razones que alegaron los indicados pueblos en su solicitud para ser segregadas. Así se desprende del expediente, donde consta que la propia mesa aconsejó al jefe político oyese al Consejo: “Dictamen:= Es el de la mesa q<sup>c</sup>. antes de evacuar el inf<sup>me</sup>. q<sup>c</sup>. se pide por la Audiencia se sirva V.S. oír el parecer del Consejo, V.S. sin embargo resolverá lo q<sup>c</sup>. estime procedente. = Alicante 1º Marzo.= M. Cortés.”, ADPA, Legajo GE-18735/2, s/f.

<sup>1401</sup> “Al Minist<sup>o</sup>. de la Gobernacion del Reino.= En 27 de Mayo 47.= E. Sor.= A consecuencia de la R<sup>l</sup> orden de 29 de Ab<sup>l</sup> pp<sup>do</sup>. en q<sup>c</sup>. se me ordena q<sup>c</sup>. informe sobre separar los pueblos de Villalonga, Fuente de Encarroz y Rafelcofer del partido de Pego á q<sup>c</sup>. pertenecen y agregarlos al de Gandia, oí al Ayunt<sup>o</sup>. de Pego quien me manifestó q<sup>c</sup>. no podía ser en manera alguna conveniente la segregacion de aquel juzgado de los pueblos q<sup>c</sup>. el fiscal de la Audiencia de Val. propuso al Sor. Ministro de Gracia y Justicia y como no sea facil reunir á la Diputacion prov<sup>l</sup>. p<sup>a</sup>. evacuar este informe y sobre el particular ya tiene el honor de darlo en 16 de Dic. de 1844 de conformidad con el parecer de dha. corporacion, he creido conveniente oír al Consejo provincial y de acuerdo con el mismo manifestar á V.E. q<sup>c</sup>. lejos de ser ventajosa la traslacion seria en mi concepto de todo punto perjudicial á esta prov<sup>a</sup>. y mayormente cuando se trata de llevar á cabo á la mayor brevedad la construccion de la carretera de la Marina q<sup>c</sup>. ha de poner en espedita comunicacion á esta Capital con aquellos pueblos, desapareciendo así el unico motivo fundado q<sup>c</sup>. pudiera haber p<sup>a</sup>. proponerla.”, ADPA, Legajo GE-18735/2, s/f.

<sup>1402</sup> “Al regente de la Aud<sup>a</sup>. de Valencia= 24 Marzo 1847= Siendo el mal estado de los caminos el unico motivo fundado q<sup>c</sup>. se alega para solicitar que los pueblos de Pego, Oliva, Fuente Encarroz y Potries se incorporen á esa Prov<sup>a</sup>. y tratandose, en la actualidad de llevar a cabo muy en breve la construccion del camino de la Marina q<sup>c</sup>. por los mismos pasa, debo manifestar á V.S. de acuerdo con el Consejo Prov, q<sup>c</sup>. lejos de ser ventajosa dha. traslacion podria producir perjuicios de trascendencia.= Con lo q<sup>c</sup>. tengo el honor de evacuar el informe q<sup>c</sup>. se sirvio V.S. pedirme en 25 del mes pp<sup>do</sup>.”, ADPA, Legajo GE-18735/2, s/f.

<sup>1403</sup> “Siendo el mal estado de los caminos el motivo principal en que se funda la traslacion del partido de Pego á la Prov<sup>a</sup>. de Valencia y tratandose ahora de llevar a cabo la construccion del camino de esta Capital á la de Valencia con toda brevedad creo que deberia informarse al Gob<sup>o</sup>. manifestandole lo perjudicial que seria dicha traslacion cuando regularmente desaparecerá muy en breve la razon q<sup>c</sup>. lo aconseja en la actualidad.= Alicante 11 de Marzo de 1847.= Rico.= Sesion del 16 de Marzo 1847.= El Consejo acordó informar al S<sup>c</sup>. Gefé polit<sup>o</sup> de conformidad con el anterior dictamen.= Estalella.”, ADPA, Legajo GE-18735/2, s/f.

<sup>1404</sup> “Bol. n<sup>o</sup> 148.= Real Orden= Ministerio de la Gobernacion del Reino= 2ª Direccion= Division Territorial= n<sup>o</sup> 411= He dado cuenta á la Reina (q.D.g) del espediente promovido en este Ministerio á instancia de los Ayuntamientos de Oliva, Potries, Fuente-Encarroz, Villalonga y otros pueblos pertenecientes al partido judicial de Pego en esa Provincia, en solicitud de que se les segregue de la misma é incorpore á la de Valencia como mas inmediata y de mas facil y segura comunicacion. Enterada S.M. y de conformidad con lo informado en el asunto por la sala de Gobierno de la Audiencia del territorio, se ha servido resolver que sin perjuicio de hacer con mayor copia de los datos la conveniente rectificacion de limites en esa provincia y la de Valencia, queden desde luego incorporados á esta y partido de Gandia los pueblos de Oliva, Potries, Fuente Encarroz, Villalonga y Rafelcofer, y que los de Ferrateig, Montichalvo, Benicolet, Lucharte y Pinet, del partido de Gandia, se agregen

Otro ejemplo de especial interés para nuestra investigación es el conflicto entre Bañeres de Mariola y Bocairente por la propiedad de un terreno utilizado para el pasto del ganado. El hecho es que el alcalde de Bocairente confiscó las reses de un pastor de la localidad vecina acusándole de haber hecho uso de la propiedad en cuestión. Ante este agravio, la autoridad municipal de Bañeres solicitó la creación de una comisión mixta para la resolución del caso<sup>1405</sup>. Las autoridades valencianas defendieron su interés en base al dictamen que había

---

al de Albayda como propone la misma Sala, de Real Orden lo digo a V.S. para su conocimiento y efectos oportunos, advirtiendole que con igual fecha se comunica tambien esta resolucion al Gefe politico de Valencia. Dios gue á V.S.m.a. Madrid 21 de Noviembre de 1847.= Sartorius= Sr. Gefe politico de Alicante”, ADPA, Legajo GE-18735/2. Esta resolución fue reclamada sin éxito por el jefe político: “E.S. Ministro de la Gobernacion= 13 Dbre. 1847= Exmo. Sor= Cumplida la R<sup>l</sup> orden en que se dispone la agregacion á la prov<sup>a</sup>. de Valencia de los pueblos de Fuente Encarroz, Oliva, Potries, Rafelcofer y Villalonga, me considero en el deber de elevar á conocimiento de V.E. los inconvenientes naturales y políticos de dha. superior disposicion.= Desmembrandose de esta prov<sup>a</sup> los referidos pueblos, es consiguiente que desaparezca el partido Judicial de Pego, agregandose al de Denia los demas de que aquel se compone; y esto no solo aumenta la poblacion del ultimo hasta un punto incompatible con la pronta admon. de justicia, sino que agrava la situacion de algunos pueblos que distan de 8 á 10 oras de Denia.= Pego, es cabeza de distrito electoral, y con la eliminacion de almas que sufre, no es ya posible que subsista el distrito, resultando de aquí anulada de hecho la actual division de distritos electorales de esta prov<sup>a</sup>. á no pasar p<sup>r</sup>. la anomalia de que el de Alcoy ó el de Benisa limítrofes del de Pego, escedan á los demas en una mitad de poblacion. = Ademas de Pego y Oliva de gran importancia por su crecido vecindario y por su situacion topográfica, habian sido de antiguo un semillero de gente perversa; y desde el establecimiento del Juzgado en Pego habian comenzado á moralizarse. La residencia del Comisario de proteccion y Seguridad pp<sup>ca</sup>. del distrito de Ondara que dispuso provisionalmente en Oliva, contribuyó eficazmente á reprimir los malos habitos, gozando en el dia sus moradores de una tranquilidad envidiable. Temo sin embargo, que con la supresion del Juzgado se sirvan aquellas malas inclinaciones y peligren el orden y la seguridad de que hasta ahora han disfrutado asi Pego y Oliva como los pueblos de su contorno. Esta circunstancia es de suma gravedad y no dudo se fijará en ella toda la consideracion de V.E.= Una sola razon se presenta como la mas plausible, la de mas fuerza en apoyo de la dismembracion, y si se estimara suficiente, habrian de seguir el mismo rumbo los restantes pueblos del partido de Pego, todo el de Denia y la mayoría del de Callosa de Ensarria: es el tener mas espedita su comunicacion con Valencia. Con efecto, desde Denia á Valencia hay un mal camino de carril y desde allí á esta Capital no lo hay ni bueno ni malo; los caminos son de herradura. Empero, Exmo Sor, ¿hemos de vivir siempre así? ¿no se está dando impulso á esa carretera del litoral que ha de obviar á los inconvenientes y ha de contestar á todos los argumentos que se hacen hoy en pró de la desmembracion acordada? ¿ha de durar siglos esa obra, cuyos planos y presupuestos están ya formados, con mil empresarios que esperan su anuncio? A hacer estas reflexiones me obligan los Diputados provinciales que se me han dirigido desde el momento mismo que se publicó la R<sup>l</sup> orden de segregacion de los citados pueblos, el Consejo de Prov<sup>a</sup>. á quien he consultado y la conviccion profunda que tengo de que seria altamente politico y sobre manera conveniente que continuasen formando parte de esta prov<sup>a</sup>. los pueblos que se han segregado de la misma.= V.E. con su superior ilustracion apreciará en lo que valgan estas observaciones, hijas del buen deseo que me anima para el acierto en cuanto concierne al mejor regimen administrativo.”, ADPA, Legajo GE-18735/2.

<sup>1405</sup> “Alcaldía Constitucional de Bañeras= M.Y.S.= En el dia del Corriente mes se me dio parte de que por la ronda de la inmediata Villa de Bocayrente Provincia de Valencia se habia aprendido en el termino de Bañeras y en el punto llamado la rambla el ganado propio de Agustin Molina y Frances, de esta misma vecindad, y conduciendo encima del Olivar de Magdalena Ferre y Sanz, cito en este Termino, habian cortado la oreja á un Cordero, y echo con su Sangre en una piedra la Cruz q<sup>e</sup> en tales casos se acostumbra, despues de lo cual se llevaron veinte y cinco reses, los de la espresada ronda y un Alcalde de Partida. En vista de ello procedí a la formacion de las correspondientes diligencias para averiguar la exactitud de los echos; y en efecto me resultó acreditado cumplidamente que la aprension se habia verificado en termino de esta villa, y que aun el punto donde la ronda condujo el ganado para hacer las citadas operaciones es tambien Termino de Bañeras. Pasé en su consecuencia una comunicacion á el Alcalde de Bocayrente, p<sup>a</sup>. que se sirviera mandar se entregase el ganado a su dueño; pero se negó á ello contestandome lo que V.S. verá en las copias de sus oficios numeros 1º y 2º que tengo el honor de acompañar con las de las demas comunicaciones que han mediado, y las diligencias originales de que he echo mencion. Di entonces mayor instruccion á estas, y quedó ampliamente justificado que en realidad

emitido previamente la Corporación consultiva de aquella provincia, en el que se alegaba que, de acuerdo con un decreto de la Audiencia de 1 de Julio de 1779, eran los legítimos poseedores de las citadas tierras<sup>1406</sup>. A priori parecía una causa resuelta. No obstante, el gobernador alicantino consideró oportuno someter el asunto al parecer del Consejo provincial de Alicante<sup>1407</sup>. El ente colegiado lucentino, en su dictamen, dio la vuelta al conflicto, pues introdujo el debate, no sobre la titularidad del predio, sino sobre los derechos reales de usufructo y aprovechamiento que recaían de forma incuestionable sobre los labradores del pueblo de Bañeres<sup>1408</sup>. Desafortunadamente no concluyó aquí el expediente. El litigio se

---

los referidos puntos del termino de esta Villa, Corroborando el constar en Padron de riqueza un olivar contiguo á aquellos terrenos segun aparece de la Certificacion que hé acordado librar el Secretario de este Ayuntamiento, y que vá unida á dichas diligencias. Reiteré de consiguiente la reclamacion al espresado Alcalde de Bocayrente, quien me ha contestado de la manera que se echa de ver en la Copia nº 3º.= No teniendo ya pues otro medio para hacer respetar los derechos de esta Villa, y los que me corresponden como Alcalde de la misma, que acudir á la autoridad Superior de V.S. á quien considero competente, el conocimiento del negocio, por ser cuestion de lindes ó terminos, la que há dado ocasion á todo, lo verifico, á fin de que dirigiendose al Sor. Gobernador de la Provincia de Valencia, ó del modo que V.S. estime procedente, se digne acordar se haga entender al indicado Alcalde de Bocayrente que su ronda se escedió invadiendo mi Jurisdiccion y que como ni el punto á donde indebidamente condujeron el ganado de que se trata es termino de aquella Villa, ni menos lo es el de la aprension; debe desde luego entregar las veinte y cinco reses á su dueño, á quien se le deberán abonar, por quien corresponda los daños y perjuicios q<sup>o</sup> se le hayan irrogado, previniendo asi mismo al mencionado Alcalde, que en los Sucesivo no veje ni moleste en Semejante manera á ninguno de mis Subordinados, ni permita que lo verifiquen sus dependientes con todo lo demas que V.S. tenga por conveniente.= Es el caso de advertir á V.S. que esta Villa, y la de Bocayrente, tienen pendiente una antigua cuestion de terminos, sobre la cual existen autos que de hace tiempo quedaron paralizados; pero aun de la manera que han pretendido, y pretenden, se entiendan los lindes, no se há considerado nunca comprendidos en su termino los referidos puntos.= Todo lo cual pongo en el Superior Conocimiento de V.S. para los efectos espresados, ó para la resolucion q<sup>o</sup> V.S. considere mas acertada.= Dios gue á V.S.m.a.= Bañeras 11 de Mayo de 1852.= Jose Ribera.= Sr. Gobernador Civil de la Prov<sup>a</sup>. de Alicante.”, ADPA, Legajo GE-18727/15, s/f.

<sup>1406</sup>“1853= 10 de Mayo= El Gob<sup>o</sup>. de Valencia trascribe el dictamen que sobre este espediente ha emitido el Consejo provincial, y con el cual se ha conformado: Dicho dictamen se reduce, á que puesto que el Ayunt<sup>o</sup>. de Bañeras propiamente es el que ha dado margen al conflicto, con su precipitado acuerdo de 21 de Marzo de 1852 para que cesase el convenio de pastos comun de ganados y aprovechamiento de leñas, y el de Bocayrente se presenta escudado con la sentencia judicial, sin querer ceder nada de su derecho, es inconveniente el nombramiento de las comisiones para resolver amigablemente la contienda: y por consecuencia, el Alcalde de Bocayrente no estralimito sus atribuciones, al conocer de la denuncia por intrusion del ganado de Agustin Molina y Jerances de Bañeras en aquél termino; fundado esto en el decreto de la Real audiencia de 1º de Julio de 1779 de que ya se ha hecho mérito, y toda vez que el Ayunt<sup>o</sup>. de este ultimo pueblo, renunció voluntariamente a la mancomunidad de pastos, puede usar de su derecho en el Tribunal competente, si pretende corresponderle al usufructo privativo de dichos beneficios.”, ADPA, Legajo GE-18727/15, s/f.

<sup>1407</sup> “Sor. Gobernador= El terreno que se disputa por los pueblos de Bañeras y Bocayrente, es de propiedad de este ultimo á juzgar por la sentencia de la real audiencia del territorio fecha 1º de Julio de 1779, por la cual se mantiene y ampara y en caso necesario se reintegra á la Villa de Bocayrente en la posesion, uso y aprovechamiento del enunciado terreno”. Por consecuencia creo que V.S., oyendo previamente al Consejo, debe resolver este espediente de conformidad con lo acordado por el Señor Gobernador de Valencia V.S. no obstante resolverá lo mas procedente. 28 de Mayo de 1853. Carrau.= La Sria está conf<sup>me</sup>.”, ADPA, Legajo GE-18727/15.

<sup>1408</sup> “Por el fallo q<sup>o</sup> dictó la Audiencia del territorio, se comprende bien q<sup>o</sup> la villa de Bocayrente se halla en la posesion, al menos de interin, del terreno q<sup>o</sup> se cuestiona, y por lo mismo tengo por muy fundado el dictamen emitido por el oficial del negociado; en cuya virtud no hallo inconveniente en q<sup>o</sup> el Consejo adhiera en un todo á lo propuesto por el mismo, con la sola salvedad de que se reserva al Pueblo de Bañeras el dro. q<sup>o</sup> entienda tener respecto al aprovechamiento del citado terreno, p<sup>a</sup>. q<sup>o</sup> le deduzca donde y cuando le convenga.= Agulló.= Sesion del 14 Junio 1853= El Consejo acordó informar al Sr Gobernador como en el ant dictamen se propone.= El Srio.= Ign<sup>o</sup> Estalella”, ADPA, Legajo GE-18727/15.

complicó al aportar el alcalde del referido pueblo alicantino documentación en la que se constataba que el lugar donde se había encontrado pastando al vecino de su localidad no pertenecía a Bocairente. En este sentido, persistía en su petición de que se nombrase una comisión mixta que inspeccionase el terreno<sup>1409</sup>. De nuevo, el asunto pasó al Cuerpo consultivo<sup>1410</sup> que estimó la pretensión al considerar justas las pruebas aportadas. Para esta Corporación, si resultaba acreditado que el punto donde se había actuado por la autoridad contra el indicado pastor no formaba parte de los límites de Bocairente, quedaría sin efecto la resolución que generó el conflicto<sup>1411</sup>. Este informe fue aceptado y seguido por el gobernador

---

<sup>1409</sup> “20 Junio El Alcalde de Bañeras, contestando á la comunicacion de 18 del actual observa que la comision mista que el propuso y que el Gobernador de Valencia no admitió no era con el objeto de transigir y fijar nuevos limites, sino con el de inspeccionar el terreno en que fue aprehendido el ganado de Agustin Molina, y conocer que el tal punto lejos de estar incluido en la ejecutoria de 1º de Julio de 1779 se halla muy distante, y en vista de este resultado acordar lo justo: Todo lo que espone para que tomandolo V.S. en consideracion proceda á nombrar, si lo tiene á bien, la comision referida en union del Gobernador de Valencia”, ADPA, Legajo GE-18727/15.

<sup>1410</sup> “Señor Gobernador= Siendo ciertos los estremos que indica en su oficio el Alcalde de Bañeras, pudiera V.S. acordar que se hicieran presentes al Sor. Gobernador de Valencia, para el nombramiento de la comision mista que haya de inspeccionar si el terreno en que se ha aprehendido el ganado de Agustin Molina, es o no el comprendido en la ejecutoria de 1º de Julio de 1779, para en vista de lo que resulte providenciar lo que proceda.= V.S. sin embargo oyendo al Consejo, si lo tiene por conveniente, resolverá. Alicante 27 de Junio.= Carrau.= La Sria cree que debe oirse al Consejo prov.= Y. Mendez.”, ADPA, Legajo GE-18727/15.

<sup>1411</sup> “En el mes de Mayo del año anterior se aprendió un ganado de Agustin Molina y Frances vecino de Bañeras, por la ronda de Bocayrente, y conducido á este pueblo, se trató de exigir una multa al Molina, bajo el concepto de que la aprension se habia verificado en el termino del mismo. El Alcalde de Bañeras tan pronto como tuvo noticia de este hecho, instruyó diligencias en averiguación del mismo, de las cuales resulta, que la señal de la aprension se hizo en un punto distante, mas de cuatrocientos palmos, de aquel en que se verificó y que ninguno de los dos pertenecia á la jurisdiccion de Bocairente, segun se evidencia por el hecho de haberse pagado siempre contribuciones por el indicado terreno al pueblo de Bañeras, por el de no haberle reconocido ni justipreciado los peritos que ultimamente habian formado el padron de riqueza territorial, por el de haber pedido siempre permisos al pueblo de Bañeras para establecer en el hornos de cal; y por último, por que el decreto de la Audiencia de 1º de Julio de 1779 hace referencia á un punto colocado mucho mas al Norte de aquel en que tuvo lugar la aprension, segun asi aparece del espediente remitido por el citado Alcalde de Bañeras en 11 de Mayo del año anterior y de la comunicacion de 8 de Agosto siguiente.= Y habiendose dado conocimiento de este suceso á la Autoridad superior gubernativa de Valencia y á la de esta provincia, y oidos los pueblos interesados, se resolvió por la primera, de acuerdo con el Consejo provincial, que el Alcalde de Bocairente no habia estralimitado sus atribuciones, y que estuvo en su derecho conociendo de la denuncia por instruccion del ganado de Agustin Molina y Frances en el termino municipal de Bocairente, reservando al pueblo de Bañeras el derecho que entendiera asistirle ú pretendia corresponderle el usufructo privativo de pastos y leñas en el territorio de que se trata; con cuya resolucion se conformó el Sr. Gobernador de esta provincia.= Asi las cosas, el Alcalde de Bañeras acude nuevamente al mismo en 20 del pasado Junio proponiendo que se nombre una comision mista por los Gobernadores de ambas provincias, que constituida en el referido territorio y con presencia de las justificaciones hechas y de los demas datos que estime necesarios, informe si el sitio de la aprension está comprendido en el término de que hace mérito el decreto de la Real Audiencia ya citado, y que en su vista se determine lo que haya lugar en justicia.= El que suscribe, considera justa y atendible la pretension del Alcalde de Bañeras, puesto que, fundandose la resolucion adoptada en que el sitio donde se aprendió el ganado está comprendido en el territorio cuya posesion pertenece á la villa de Bocairente, segun la enunciada ejecutoria, si esto pudiera dejar de ser así y llegar á demostrarse lo contrario, habria necesidad de dejar sin efecto la espresada resolucion y de acordar en su virtud lo que fuese mas justo y procedente, y entiende que asi deberia informarlo el Consejo á S.S. Campillo.= Sesion del 5 Agosto 1853= El Consejo acordó informar segun en el anterior dictamen se propone.= El Srio.= Ignº Estalella.”, ADPA, Legajo GE-18727/15.

de Alicante, nombrándose finalmente la comisión, pese a la oposición de la autoridad valenciana<sup>1412</sup>.

Analizada la actividad del Consejo provincial en materia político-administrativa, podemos concluir que gozó de un gran peso en la resolución de cuestiones claves para la provincia de Alicante. De la documentación analizada se desprende que sus dictámenes se tuvieron en cuenta, y fueron adoptados por el Gobierno con asiduidad. Además, es de destacar que fue oída sobre cuestiones no previstas en la ley. Entendemos que esta iniciativa de la autoridad superior de la provincia se debía a la voluntad de robustecer sus resoluciones, lo que nos lleva afirmar que fue una Corporación muy valorada y con mucho peso dentro de la Administración territorial.

## 2. Beneficencia.

La ley de 20 de junio de 1849 sobre establecimientos de beneficencia y el posterior reglamento para su ejecución dictado en 1852 prescribían como obligatoria la consulta al Consejo para suspender a los patronos de los establecimientos provinciales y municipales<sup>1413</sup>.

---

<sup>1412</sup> “15 Set. Contestando al Sor Gobernador de Valencia al oficio de V.S. de 17 de Agosto, dice, de acuerdo con el Consejo prov<sup>l</sup> que en su concepto no procede el nombramiento de la comision que V.S. propuso se nombrara en la citada fecha, mientras no conste de una manera cierta, y reconocida por los Alcaldes de Bañeras y Bocairente el punto donde se aprehendido el ganado, puesto que en esta circunstancia que es la mas interesante, estan discordes los interesados, y nada podia adelantar la comision en sus investigaciones faltando esa base tan esencial.= Set= A sus antecedentes para dar cuenta= Rubricado por el Sor. Srio.= Nota.= Las razones que el Sor Gobernador de Valencia aduce en su anterior comunicacion, no bastan en mi concepto para que V.S. desista de lo que propuso á dicha autoridad en 17 de Agosto, de acuerdo con el ilustrado informe del Consejo prov. Podrá suceder muy bien que el nombramiento de la comision mixta, no produzca los resultados que son de esperar en obsequio de la mayor claridad de esta cuestion, pero tal idea no debe en manera alguna sentarse como un principio, por que esto seria aventurar un fallo sobre sucesos que no se conocen. La equidad por otra parte aconseja que se lleve á efecto el nombramiento de la referida comision; por que tratandose de la division de terminos entre dos pueblos importantes, parece justo que respectivamente se les concedan todos los medios de defensa que crean necesarios para hacer valer sus derechos. Creo pues que convendría oficiar de nuevo al Sor Gobernador de Valencia insistiendo en lo que se dijo anteriormente.= V.S. sin embargo oyendo al Consejo, si lo juzga oportuno, resolverá.= 20 de Set= Con la nota= Carrau.= La Sria está conf<sup>me</sup>. = Siendo el objeto de la comision mixta, cuyo nombramiento se ha propuesto á la autoridad superior administrativa de Valencia el de establecer y fijar el sitio donde tuvo lugar la prendada de ganado de que se trata, como punto esencial que debe conocerse para resolver con acierto la cuestion pendiente, y como este objeto podria facilmente alcanzarse por medio de los informes y datos que adquiriera la citada comision, la idea, hasta aqui no justificada, de que sus trabajos é investigaciones serán quiza ineficaces no parece bastante motivo ni suficiente razon para rechazar a priori el medio propuesto= Podrá por lo tanto informar el Consejo que se oficie de nuevo á dicha autoridad conforme con la anterior indicacion y las de la nota.= Campillo.= Sesion del 27 Set 1853= Conforme el Consejo con el anterior dictamen, acordó informar como en él se dice.” ADPA, Legajo GE-18727/15.

<sup>1413</sup> Artículo 11 de la ley de 20 de junio de 1849: “Tercero. El Presidente de la Junta general, mediando faltas graves, y prévia instruccion de un expediente gubernativo, en que será oida la Junta general, podrá suspender á los patronos de establecimientos generales.= Los Jefes políticos tendrán igual atribucion respecto de patronos de establecimientos provinciales y municipales, oyendo al Consejo provincial.= Unos y otros darán inmediatamente cuenta al Gobierno con remision del expediente instruido al efecto.= El Gobierno confirmará la suspension ó la modificará en los términos que halle convenientes.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5398, domingo, 24 de junio de 1849. Artículo 32 del reglamento de 14 de mayo de 1852 para la ejecución de la ley de

Al respecto nos consta que la Corporación alicantina conoció de diversos expedientes en esta materia. Entre otros, informó sobre la aprobación de la regulación para el régimen interior de los institutos de beneficencia<sup>1414</sup>; el nombramiento y remoción de los empleados necesarios para su administración y representación<sup>1415</sup>; las cuentas presentadas por las Juntas provinciales<sup>1416</sup>; así como la concesión a éstas de la autorización para litigar<sup>1417</sup>. Además, en el caso que nos ocupa, el órgano consultivo se pronunció sobre la clasificación y organización de determinados centros, como un hospital o una escuela, como parte de la beneficencia<sup>1418</sup>.

---

Beneficencia: “Corresponde al Gobierno confirmar ó modificar la suspension de patronos de establecimientos generales de Beneficencia que hubiese acordado el Presidente de la Junta general, oída esta; y los Gobernadores, oído el Consejo provincial, respecto de patronos de establecimientos provinciales y municipales”.

<sup>1414</sup> “Que puede aprobarse con calidad de por ahora el reglamento que para el régimen y gobierno interior del Hospital civil de Alcoy ha formado la Junta municipal de Beneficencia de dicha Ciudad; entendiéndose que entre las obligaciones de los facultativos se comprenda la de asistir al establecimiento á cualquiera ora extraordinaria, si así lo escijiere el estado de algún enfermo, y autorizándoles además para disponer lo conveniente cuando observen alguna enfermedad contagiosa, cuya propagación, a su juicio, deba evitarse instantáneamente, dando desde luego a la autoridad el parte que previene el artículo doce del Reglamento de que se trata.”, ADPA, Legajo GE-24603/4, Actas de 1847, sesión del 16 de febrero, pp. 6-7. El subrayado es nuestro.

<sup>1415</sup> Traemos aquí dos informes del Consejo provincial acerca del nombramiento de empleados administrativos en el ramo de Beneficencia. En el primero consultaba a la autoridad superior de la provincia de forma negativa y, en el segundo, positivamente: “Se acordó informar al Sr. Gefe político que el Consejo no considera conveniente se acceda a la pretensión de la Junta de Beneficencia de esta Capital relativa a que se la autorice para nombrar a un Administrador con la asignación de cinco reales diarios.”, ADPA, Legajo GE-24603/3, Actas de 1846, sesión del 19 de abril., p. 14. “Se informo que podía relevarse del cargo de Comisionado de la Junta Provincial de Beneficencia, á D Francisco Quereda, Abogado residente en Valencia, nombrado para representarla en la Junta que debía tener lugar en aquella Ciudad, para tratar sobre la distribución de fincas enclavadas en esta Provincia y la de Castellon, y cuyas rentas está percibiendo el Hospital general de dementes de Valencia, toda vez que del espediente resulta que por diferentes motivos el Sr Quereda no ha cumplido con ninguno de los deberes de su encargo; siendo conveniente que de todo se de conocimiento á la Direccion general de Beneficencia.”, ADPA, Legajo GE-24606/1, Actas de 1857, sesión del 28 de febrero, s/f. El subrayado es nuestro.

<sup>1416</sup> “El Consejo acordó también informar al Sr. Gefe político que puede dispensar su aprobación a las cuentas del primer trimestre del corriente año de alimentos a expósitos rendidas por la Junta de Beneficencia de Villajoyosa, Elche y Novelda; y las del segundo trimestre de Alcoy y Orihuela.”, ADPA, Legajo GE-24603/3, Actas de 1846, sesión del 21 de julio, p. 24. El subrayado es nuestro.

<sup>1417</sup> “Que aun cuando el Consejo considera procedente la autorizacion que solicita el Alcalde de Torreveja para litigar en nombre de la Junta municipal de beneficencia contra D. Francisco Cartagena escribano del mismo pueblo con el fin de obtener el cobro de siete mil ciento cincuenta rs. que adeudaba á Vicente Llacis y Segarra vecino de Castellon y que este cedió al establecimiento de beneficencia de Torreveja por escritura otorgada en la espresada ciudad en 30 del pp<sup>do</sup>. Setiembre ante el Esc<sup>mo</sup>. D. Pascual Lana de Ainza, será antes conveniente saber si D. Francisco Cartagena cuenta con arraigo ó medios para cubrir dicho débito, por que no siendo así, poco importaría que se le venciese en juicio aunque el establecimiento de beneficencia goza en la prosecución del pleyto de privilegio de pobreza, á cuyo objeto podrá preguntarse al Alcalde de Torreveja si el mencionado Cartagena posee bienes ó rentas para responder del crédito, y siendo afirmativa la contestacion el Consejo no halla inconveniente en que se conceda la autorización solicitada.”, ADPA, Legajo GE-24605/1, Actas de 1852, sesión del 26 de noviembre, p. 107.

<sup>1418</sup> Al respecto, y a título ilustrativo recogemos el siguiente dictamen del Consejo lucentino: “El Consejo acordó informar al Sr. Gefe político que encuentra muy conforme la organización y clasificación que se propone de los establecimientos de beneficencia de esta provincia con arreglo a lo mandado en Reales ordenes de tres de Abril y veinte y dos de Octubre de mil ochocientos cuarenta y seis.”, ADPA, Legajo GE-24603/4, Actas 1847, sesión del 12 de enero, p. 2. Igualmente, resultan interesantes los expedientes a la clasificación de los hospitales de Alcoy, Orihuela y Elda: “Vistos por el Consejo los documentos que componen el espediente de clasificacion de Hospital de Alcoy de los cuales resulta que este establecimiento es público, que no tiene mas patrono particular que el Ayuntamiento el cual desea sea seguido con arreglo á la ley. Visto el acta de la Exma. Diputacion provincial en que acordó se solicitara el Gobierno de S.M. la declaracion de Hospital de Distrito=

Este último aspecto resulta especialmente relevante, pues no debemos olvidar que la legislación encomendó esta tarea, de forma exclusiva, al jefe político<sup>1419</sup>.

El grado de implicación y participación de los Consejos en este tipo de asuntos era tan relevante que, en 1852, aprovechando una resolución gubernativa en la que se solicitaba a los gobernadores civiles que informaran sobre las funciones que debían asumir dichas Corporaciones<sup>1420</sup>, se sugirió expresamente que éstas se incluyesen dentro de sus competencias<sup>1421</sup>. Esta petición, sin embargo, cayó en saco roto. La normativa de 1863 no lo

---

Visto el informe de la junta provincial de Beneficencia= visto asi mismo lo dispuesto en la ley de Beneficencia y reglamento de 14 de Mayo de 1852 especialmente en su artº tercero= Considerando que este establecimiento está destinado á la asistencia de enfermedades comunes, acordó informar al Sr. Gobernador que procede que el Hospital de Alcoy se declare de distrito y pase á formar parte de la Beneficencia provincial.”, ADPA, Legajo GE-24608/1, Actas de 1861, sesión del 19 de julio, p. 40. “Visto por el Consejo provincial los documentos que componían el expediente de clasificación del Hospital de Orihuela, de los cuales resulta que este establecimiento es público, que no tiene mas patrono particular que el Ayuntamiento el cual desea sea regido con arreglo á la ley= Vista el acta de la Exma. Diputacion provincial en que acordó se solicitara del Gobierno de S.M. la declaración de Hospital de distrito= Visto el informe de la junta de Beneficencia provincial= Visto asimismo lo dispuesto en la ley de Beneficencia y reglamento de 14 de Mayo de 1852, especialmente su artículo 3º Considerando que este establecimiento está destinado á la asistencia de enfermedades comunes, en sesion de hoy ha acordado informar al Sor. Gobernador que procede que el Hospital de Orihuela se declare de distrito y pase á formar parte de la Beneficencia provincial.” ADPA, Legajo GE-24608/1, Actas de 1861, sesión del 19 de julio, p. 40. “Examinados por el Consejo provincial los documentos de que consta el expediente de clasificación del Hospital de Elda, de los cuales resulta que dicho establecimiento es público sin mas patrono que el Ayuntamiento el que desea que se rija con arreglo á la ley vigente del ramo= Vista el acta de la Exma. Diputacion provincial que acordó se solicitara del Gobierno de S.M. la declaración de Hospital de distrito= Visto el informe de la Junta provincial de Beneficencia= Visto lo que se dispone en la ley y reglamento de Beneficencia de 14 de Mayo de 1852 especialmente en su artº 3º= Considerando que este establecimiento está destinado á la asistencia de enfermedades comunes. En sesion de hoy ha acordado informar al Sr. Gobernador que procede que se declare de distrito el Hospital de Elda y pase á formar parte de la Beneficencia provincial.”, ADPA, Legajo GE-24608/1, Actas de 1861, sesión del 19 de julio, p. 40.

<sup>1419</sup> *vid.* orden de 3 de abril de 1846, en la que se dispone: “La ley de 6 de Febrero de 1822 encargaba la direccion de la beneficencia pública á juntas municipales en calidad de auxiliares de los ayuntamientos. Semejante sistema es insostenible desde que publicada la ley de 8 de Enero de 1845, los alcaldes deben ser los encargados de dirigir los establecimientos municipales de beneficencia; variacion esencial y conveniente por cuanto separa de los cuerpos colectivos la gestion administrativa, y la coloca en las manos de autoridades unipersonales. Es por lo tanto preciso que proponga V.S. á la brevedad posible el arreglo administrativo de los establecimientos de beneficencia de esa provincia con sujecion á las bases siguientes:= 1ª Que han de ser clasificados en provinciales y municipales, teniendo para ello en consideracion el espíritu que presidió á la institucion de cada uno, la exención de sus servicios y la de los medios con que cuenta. (...)= De Real orden lo digo á V.S. para su cumplimiento. Dios guarde á V.S. muchos años. Madrid 3 de Abril de 1846.= Burgos.= Sr. gefe político de...” , *Gaceta de Madrid*, Núm. 4220, sábado 4 de abril de 1846.

<sup>1420</sup> “MINISTERIO DE LA GOBERNACION DEL REINO= Subsecretaria. –Negociado 2º. –Real orden.= Proponiéndose el Gobierno de S.M. presentar á las Córtes un proyecto de ley para modificar en algunos puntos las disposiciones administrativas vigentes, prevengo de Real orden á los Gobernadores de las provincias en todo el reino remitan á este Ministerio las observaciones que su celo y práctica les sugieran, despues de oír á la Diputacion y al Consejo provincial y á las corporaciones y personas que estimen conveniente, acerca de las leyes y disposiciones generales relativas á Ayuntamientos, Gobierno, Diputaciones y Consejos de las provincias; en la inteligencia de que los expedientes que en virtud de esta Real orden se instruyan, y los informes de los Gobernadores, deberán estar en este Ministerio de mi cargo en el dia 31 de Agosto próximo venidero, ó antes si fuere posible. Madrid 22 de Julio de 1851. =Bertran de Lis.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 6219, jueves, 24 de julio de 1851.

<sup>1421</sup> “Evacuando el informe que el Sr. Gobernador ha pedido al Consejo á consecuencia de la R<sup>l</sup> Orden fecha 22 de Julio ultimo relativamente á las alteraciones ó modificaciones que convendría hacer en las leyes y disposiciones generales sobre Ayuntamientos, Gobierno, Diputaciones y Consejos provinciales, acordó decir á

incluyó entre el listado de competencias que elaboró. Tampoco nos consta que en la legislación especial sobre la materia se regulase participación alguna de estos Cuerpos consultivos. Sin embargo, esto no fue óbice para que el ente lucentino continuase colaborando con la autoridad civil superior de la provincia en este tipo de asuntos.

### 3. Fomento.

#### a. Obras públicas.

Desde sus inicios la Corporación alicantina conoció de numerosas cuestiones relacionadas con la realización o reparación de construcciones a lo largo y ancho de la provincia. Al respecto, resulta imprescindible citar las obras que se llevaron a cabo en el puerto de Alicante<sup>1422</sup>. De la misma forma emitió diversos informes para la aprobación de los presupuestos de otro tipo de edificaciones de interés público, como podía ser un matadero municipal o el ensanche de una iglesia, entre otros<sup>1423</sup>. Igualmente, participaba en la

---

S.S. que no habiéndole sido posible dedicarse á hacer un profundo estudio de dichas leyes como el caso requería, mediante haber embebido toda su atención el despacho de la actual quinta que tiene ocupado al Consejo desde el 31 del citado Julio, se ve en la necesidad de circunscribirse á las siguientes observaciones.= Consejos provinciales= 1ª Deberían oír todas las quejas y reclamaciones sobre contribuciones directas, repartimientos provinciales y vecinales de toda especie.= 2ª Oír y resolver del mismo modo todas las que se produjeren sobre inclusión ó exclusión en las listas electorales para diputados provinciales ó individuos de Ayuntamientos. Y no hace mención el Consejo de las listas para diputados á Cortes aun cuando opina que las reclamaciones referentes á inclusión ó exclusión deberían ser de su competencia por que para ello era preciso modificar una ley, que no pertenece á aquellas sobre las cuales se manda que informe el mismo.= 3ª También deberían intervenir estos cuerpos en la declaración de nulidad ó validez de las demás elecciones, ya sean provinciales ó municipales, exceptuando siempre las de Diputados á Cortes.= 4ª Sobre la agregación ó segregación de pueblos de un distrito municipal á otro, y acerca de los dros. que aquí resulten.= 5ª Sobre dros. de portazgos, pontazgos, barcaje y navegacion interior. = 6ª Del mismo modo debería estar á su cargo la declaración de la parte contenciosa y penal de los Reglamentos de caminos y Montes, y de caza y pesca, quedando á cargo de los Gobernadores la ejecución.= 7ª Conocer en todas las cuestiones que se susciten sobre la verdadera inteligencia de Reglamentos ú ordenanzas municipales ó provinciales y aun en los que teniendo este carácter, interesen colectivamente á la agricultura, industria y comercio sobre usurpaciones y destrucciones de carreteras de todas clases, y excavaciones y extracción de materiales para su Construcción y reparación.= 8ª También sobre las cuestiones de contabilidad provincial ó municipal y aun en lo respectivo á Establecimientos de Beneficencia.”, ADPA, Legajo GE-24604/3, Actas de 1851, sesión del 12 de septiembre, pp. 55-56. El subrayado es nuestro.

<sup>1422</sup> Como ejemplo, señalaremos los siguientes acuerdos del Cuerpo consultivo relativos a las cuentas de las obras del puerto: “Se acordó decir al Sr. Gefe político que el Consejo no halla inconveniente en que se de el curso que corresponda a la cuenta de las obras del muelle y puerto de esta plaza perteneciente al procsimo pasado mes por hallarla conforme.”, ADPA, Legajo GE-24603/2, Actas de 1845, sesión del 21 de noviembre, p. 11. “Que para que el Ingeniero Director de las obras del puerto de esta plaza comprenda en las relaciones de los gastos de aquellos ocurridos en el mes de mayo anterior el resultado de las cuentas de los pertenecientes al destacamento de confinados correspondientes al mismo mes, basta se le debuelvan las espresadas relaciones y cuentas reteniéndose la documentación de estas; sin necesidad de hacer lo que propone dicho Director en su comunicacion fecha treinta del procsimo pasado Junio.”, ADPA, Legajo GE-24603/3, Actas de 1846, sesión del 21 de julio, p. 24.

<sup>1423</sup> Al respecto destaca un informe del Consejo provincial por el que aprobaba las cuentas de la construcción de un puente: “Ecsaminadas las cuentas producidas por el Comisario de proteccionismo y seguridad de Alcoy D. Jose Espinós y Candela, de los gastos hechos en la obra del puente de la Fuente del Molina o barranco de la batalla, cuyo cargo importa diez y nueve mil novecientos noventa y nueve reales y la data a veinte y un mil

autorización que debían obtener los Ayuntamientos para la ejecución de infraestructuras municipales<sup>1424</sup> o, incluso, la adjudicación de dicho tipo de trabajos a empresas o particulares<sup>1425</sup>. Es importante, en este sentido, destacar que la ley de presupuestos y contabilidad provincial prescribía como obligatorio el informe del Consejo para la aprobación de los proyectos y planos de obras provinciales que tuviesen un coste de entre doscientos mil y quinientos mil reales<sup>1426</sup>. En este punto debemos incluir, además, el diseño de carreteras, el trazado del ferrocarril, así como todas las reclamaciones o quejas que pudieran derivarse de la ejecución de este tipo de construcciones. Es el caso, por ejemplo, de la realización de las comunicaciones entre Torrevieja y Alicante, en la que no se limitó únicamente a señalar si era o no conveniente su llevarlas a cabo, sino que además se pronunció sobre la dirección que

---

cuatrocientos cuarenta y dos reales acordó el Consejo decir al Sr. Gefe político que puede servirse dispensarlas su aprobación”, ADPA, Legajo GE-24603/3, Actas de 1846, sesión del 24 de julio, p. 24. Igualmente resulta relevante el dictamen por el que el aconsejaba al gobernador la aprobación de la edificación de un matadero y el ensanche de una iglesia: “Que pueden aprobarse los presupuestos de los gastos que ha de ocasionar la construcción de un matadero y la de las obras necesarias para dar ensanche á la Iglesia, previniéndose al Alcalde de Gata que antes de proceder á la ejecución de aquellas forme una adición al presupuesto del corriente año, incluyendo en ella el capítulo “obras de nuevas construcción” de la sección de los gastos voluntarios los ochomil cuatrocientos cincuenta y ocho reales que importan los referidos presupuestos facultativos y proponiendo para cubrir esta cantidad los productos del impuesto sobre la venta del vino y aguardiente y puestos públicos.”, ADPA, Legajo GE-24604/2, Actas de 1850, sesión del 18 de febrero, p. 10.

<sup>1424</sup> Son varios los expedientes en los que intervino el Consejo provincial en esta materia. Como muestra, transcribimos dos. En ambos, emite dictamen favorable sobre la realización de obras en el edificio municipal. “Que el Consejo no halla inconveniente en que se autorice al Ayuntamiento de Benejuzar para hacer en la casa Capitular las obras de reparo que propone; debiendo el Alcalde proceder sin demora a la formación del presupuesto adicional del importe del de el coste de dicha obra.”, ADPA, Legajo GE-24603/3, Actas de 1846, sesión del 28 de julio, p. 25. “Evacuando el Consejo el informe pedido acerca del expediente sobre reedificación de la casa capitular de Granja de Rocamora, acordó decir al Sor. Gobernador que puede servirse aprobar las obras de reedificación, mandando al Ayuntamiento pague sus honorarios á los arquitectos, director y revisor de la partida de imprevistos y no siendo suficiente, comprenda su importe en el presupuesto adicional reservando á la municipalidad el derecho de reclamar contra quien corresponda el importe de dichos honorarios.”, ADPA, Legajo GE-24607/1, Actas de 1859, sesión del 27 de mayo, p. 12.

<sup>1425</sup> “Se acordó informar al Sr. Gefe político que puede dispensar su aprobación a la subasta de las obras que deben hacerse en el horno de pan cocer de propios del pueblo de Rojales adjudicados por el Ayuntamiento al maestro alarife Joaquin Costa por la cantidad de mil trescientos treinta y cuatro reales.”, ADPA, Legajo GE-24603/2, Actas de 1845, sesión del 20 de octubre, p. 7

<sup>1426</sup> Artículo 5 de la ley de presupuestos y contabilidad provincial de 14 de octubre de 1863: “Las Diputaciones provinciales no podrán invertir más de 20.000 rs. en una obra sin oír, sobre su presupuesto especial, proyectos y planos, á la Junta provincial de construcciones civiles.= Cuando el presupuesto de una obra exceda de 200.000 rs. y no llegue á 500.000, no se procederá á su ejecución sin que haya sido aprobado con el proyecto y planos por el Gobernador de la provincia, previo informe de la Junta de construcciones civiles y del Consejo provincial.= Si el presupuesto llega á 500.000 rs., no se dará principio á la obra sin que haya sido aprobado, así como el proyecto y planos, por el Ministerio de la Gobernación, de acuerdo con el de Fomento ú oyendo á la Junta de policia urbana ó edificios públicos, segun los casos.= La Junta de construcciones civiles deberá evacuar sus informes dentro de un mes en el caso á que se refiere el párrafo primero de este artículo, y de dos cuando le sea pedido por el Gobernador.= Esta Autoridad dará o negará su aprobación para la ejecución de la obra cuyo coste exceda de 200.000 reales y no llegue á 500.000 en el término de un mes, á contar desde la fecha en que la referida Junta haya emitido su informe. El Gobierno resolverá los expedientes que se sometan á su aprobación en el de tres meses.= Trascorrido los plazos anteriores sin haber recaído la resolución superior, se entenderán aprobados los proyectos, planos y presupuestos.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 297, sábado, 24 de octubre de 1863.

debía llevar, en su concepto, la nueva vía<sup>1427</sup>. De la misma forma, es de resaltar su intervención en la construcción de las carreteras que conectaban a Ibi, Villena y Sax<sup>1428</sup> o de Almoradí a Dolores<sup>1429</sup>. De igual forma participó en resolución de las reclamaciones estaban motivadas por la ocupación, temporal o permanente, de terrenos privados o por el aprovechamiento de materiales de construcción que perteneciesen a particulares<sup>1430</sup>. Aunque

---

<sup>1427</sup> “Enterado el Consejo del anteproyecto de la carretera de Torrevieja á esta Capital, pasado á su informe, acordó, adhiriéndose al dictamen del vocal ponente Sor. Miralles, consultar al Sor. Gobernador; que considera dicho camino de necesidad reconocida, y que de las dos líneas proyectadas, debe preferirse la directa por que no siendo el objeto de esta via poner en comunicación los pueblos de la Huerta de Orihuela con Elche, sino con este puerto y los de Santa Pola y Torrevieja que son los habilitados para la salida de sus frutos, no se obtendrá este objeto dirigiendo la carretera por Elche, por que siempre se preferirá el pésimo camino que en la actualidad existe, al que se proyecta por ser este cerca de dos leguas legales mas largo que aquel y además distando la línea directa únicamente dos quilómetros de Santa Pola, siendo mas corto que el que hoy existe y pasando en todo su trayecto muy inmediato á la costa, hasta el Estado obtiene las ventajas de tener una carretera directa para el transito de tropas de esta Ciudad á la de Cartagena, sirviendo á la vez para que los carabineros de Hacienda pública y los dependientes de la ronda de sales puedan prestar sus servicios con comodidad y rapidez y sin los frecuentes entorpecimientos que ocurren en el día: ventajas que en su mayor parte desaparecerán si se adoptase la línea que pasa por Elche porque el Camino sería mas largo separándose quince quilómetros de Santa Pola y alejándose de la costa en casi todo su trayecto.”, ADPA, Legajo GE-24607/1, Actas de 1859, sesión del 18 de febrero, p. 18.

<sup>1428</sup> “Enterado el Consejo del anteproyecto de la carretera de Ibi á Villena y Sax, acordó informar al Sor. Gobernador que dicha via es de reconocida utilidad en la parte de Ibi á Villena; no siendo tan urgente la construcción relativa á Sax por cuanto este pueblo se comunica con Villena, con la Capital de la provincia y otras poblaciones, por la línea férrea, y nunca compensaría la utilidad de dicho trozo apreciandola como medio de aumento para la riqueza pública los gastos que necesariamente se habrían de hacer para su construccion; pudiéndose invertir las mismas que con este fin hubieran de emplearse, en otras vías cuya realización es de tan apremiante necesidad como la de Ibi á Villena: que esta comunicacion debe calificarse de segunda orden según la ley de veinte y dos de Julio de 1857; y parece prudente determinar sea el ancho del firme por lo menos cinco metros, y uno el de los paseos por que la concurrencia de este camino será numerosa y los carruajes que por él transiten de las mayores dimensiones.”, ADPA, Legajo GE-24607/1, Actas de 1859, sesión del 12 de abril, p. 43.

<sup>1429</sup> “El Consejo se ha enterado del Proyecto del camino vecinal de Almoradí á Dolores así como del expediente de utilidad pública que al mismo acompaña, de cuyos antecedentes y especialmente de la sumaria facultativa se deduce que aquellos pueblos han de reportar ventajas incalculables de esta pequeña via, cuya falta siempre se ha notado en el país, mayormente en las épocas de lluvias en que ha sido preciso dar un rodeo de cerca de una hora para ir de una á otra villa. (...) = Por todas estas consideraciones y habiéndose llenado todas las formalidades que prescribe la legislacion vigente opina el Consejo que procede se remita el ante=proyecto al Ministerio de Fomento á los efectos prevenidos en el último párrafo del artº 8 de la ley de 22 de Julio de 1857 y así acordó consultarlo al Sr. Gobernador.”, ADPA, Legajo GE-24608/2, Actas de 1862, sesión del 30 de julio, p. 53.

<sup>1430</sup> El artículo 17 del Decreto de 27 de julio de 1853 otorgaba la competencia para la resolución de estos asuntos al gobernador civil, prescribiendo la previa consulta al Consejo provincial: “El Ingeniero comunicará á los dueños de las fincas y de los materiales la necesidad de su ocupación temporal ó aprovechamiento, y si los propietarios no se conforman podrán recurrir al Gobernador de la provincia, quien tomando los informes convenientes, y oyendo al Consejo provincial, resolverá lo que corresponda.= Si los interesados no se conforman con la resolucion podrán acudir al Gobierno por el Ministerio de Fomento”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 213, lunes, 1 de agosto de 1853. Es necesario señalar, además, que de acuerdo con lo establecido en las leyes de 11 de abril de 1849 y 6 de julio de 1859, era necesario, para la concesión de la autorización para la extracción de minerales en terrenos privados, la autorización del Gobierno, previo expediente instruido por el jefe político, con audiencia del Consejo provincial. En concreto, establecía el artículo 3 de la ley de 11 de abril de 1849, lo siguiente: “Las producciones minerales de naturaleza terrosa, como las piedras silíceas ó las de construccion, las arenas, las tierras arcillosas y magnesianas, y las piedras y tierras calizas de toda especie, continuarán, como hasta ahora, siendo de aprovechamiento comun ó propio, segun sean los terrenos en que se encuentren.= No se permitirá la explotacion de estas sustancias en terrenos ajenos sin consentimiento del dueño. Sin embargo, cuando estas materias tengan aplicacion á la alfarería, fabricacion de loza y porcelana, ladrillos refractarios, fundentes de

se trata de cuestiones susceptibles de procedimiento contencioso-administrativo, todos los casos que hemos visto, finalizaban en la vía administrativa, interviniendo en ellos el Consejo como ente consultivo. Entre otros destaca el expediente instruido en 1845 con ocasión de haberse negado un importante terrateniente de la provincia, el Conde de Casarrojas, a permitir la extracción de piedra de una hacienda de su propiedad<sup>1431</sup> o el asunto derivado de la expropiación de fincas particulares para el recorrido de la carretera de Valencia a Alicante. En este último caso, el Consejo provincial atendió las quejas de los interesados y dictaminó a

---

cristal ó vidrio, ú otro ramo de industria fabril, ó para las construcciones de interés público, podrá concederse la autorizacion por el Gobierno, previo expediente instruido por el Jefe político, oyendo al dueño, al Ingeniero de minas y al Consejo provincial.= Si el dueño se obliga á explotarlas dentro del término de seis meses, será preferido; pero en las construcciones de interés público, el término lo fijará el Gobierno. En ningun caso podrá darse principio á la explotacion, sin haberse indemnizado al dueño del terreno, del valor d este y de una quinta parte mas, á no ser que prefiera la de los perjuicios que se le ocasionen.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5327, sábado, 14 de abril de 1849. De la misma forma, se dispuso por la ley de Gobierno y Administración de las provincias, en su artículo 77, apartados 7º a 9º, la obligación de que los Consejos provinciales fuesen consultados sobre la necesidad de ocupar temporalmente las fincas o aprovechar los materiales contiguos á una obra de utilidad pública, cuando los propietarios no se conformasen con el parecer del ingeniero y la propia declaración de interés público de una obra y las servidumbres o expropiaciones forzosas a que ésta diese lugar.

<sup>1431</sup> “Examinado un espediente y resultando que el Ingeniero Jefe se queja de que el Sr. Conde de Casa Rojas se opone á la estraccion de piedra de una hacienda de su propiedad para las obras del puerto de esta Capital.= Resultando que el apoderado en esta ciudad del Sr. Conde pasada á informe que le fue la comunicacion del Ingeniero Jefe, dice, que no es exacto lo que en ella se manifiesta y pide que se espropie un perímetro ó área previa indemnizacion, ó que con los mismos requisitos se tasen los materiales que se estraigan de ese terreno.= Resultando, que pasada esta misma instancia á informe del Ingeniero Jefe contesta este que á lo único que tiene derecho el propietario de cuyos terrenos se estraigan materiales es á la indemnización de los daños y perjuicios que se le irroguen á cuyo efecto se les debe señalar el perímetro de la parte de terreno que haya de explotarse.= Resultando, que para evitar entorpecimientos en las obras y por invitación de la autoridad superior de la provincia se trató de nombrar peritos por parte del Sr. Conde de Casa Rojas y del contratista de las obras para que de comun acuerdo tasasen el valor de los materiales, lo cual no se efectuó por no haber habido completa avenencia.= Resultando que insistiendo en su primera petición el apoderado del Sr. Conde de Casa Rojas, el Ingeniero Jefe se opone á ella por creer que aquel interpreta torcidamente la legislación vigente sobre este punto, y propone que para que el nombramiento de peritos dé provechosos resultados, se forme el plano de la parte que se quiere ocupar refiriendo la línea que forma el contorno de dicho plano á la de la muralla que se considera como invariable y que se tomen perfiles de 30 en 30 metros cuyos trabajos deberán hacerse por dos facultativos nombrados cada uno por una de las partes interesadas siendo de cuenta del contratista los gastos que se originen.= Vista la instrucción de 10 de Octubre de 1845 para promover y ejecutar las obras públicas.= Considerando que aunque en su artículo 30 se previene que no se detendrá ni paralizará ninguna obra en curso de ejecucion por los perjuicios que se ocasionen por la ocupacion de terrenos, escavacion, estraccion, acarreo y deposito de materiales y otras servidumbres a que necesariamente están sugetas bajo la debida indemnización las propiedades contiguas á las mismas obras, en el caso presente, no pueden hacerse valer en justicia estas prescripciones, pues que ni la calidad de los materiales, ni la comodidad y ventajas para la construccion, pueden autorizar la estraccion de materiales del terreno propiedad del Sr. Conde de Casa Rojas, cuando en el resto de las obras, se ha empleado y se esta empleando la piedra de la inmediata cantera, cuya conducción al contramuelle, punto donde se utiliza la que se estraee de los terrenos del Sr. Conde, supone muy corto aumento de tiempo y coste, y por lo tanto hace innecesario el uso de la ley á favor del contratista y con molestia y tal vez perjuicios de consideración para el propietario del terreno.= Considerando que tomadas en cuenta las razones anteriormente espuestas, de una cuestión facultativa y legal, se convierte la que nos ocupa en un acto de conveniencia particular, al que no pueden aplicarse las leyes que se promulgan en beneficio de la generalidad, dejando por tanto de ser para el presente caso de reconocida utilidad pública la estraccion de materiales de los terrenos del Sr. Conde de Casa Rojas y objeto de contratos particulares el aprovechamiento de los materiales en ellos existentes.= El Consejo acordó consultar al Sr. Gobernador que no debe tomarse en cuenta la pretensión del contratista de las obras del puerto de esta capital por no estar basada en las prescripciones legales que rigen en esta materia.”, ADPA, Legajo GE-24610/1, Actas de 1865, sesión del 22 de agosto, pp. 105-106.

favor de su indemnización económica. Informe que fue seguido por el Gobernador civil<sup>1432</sup>.

Otro ejemplo destacable es la reclamación formulada, en 1867, por dos vecinos de Sella perjudicados por la construcción de un vial<sup>1433</sup>. La tramitación de este expediente resulta cuanto menos curiosa. El Consejo, antes de pronunciarse sobre este asunto, decidió ampliar la documentación e información existente sobre el mismo<sup>1434</sup>. Para ello se designó a un consejero encargado de realizar las diligencias necesarias para esclarecer el caso<sup>1435</sup>. Ante este representante provincial las partes intentaron llegar a un acuerdo mediante el que los reclamantes renunciaban a ser indemnizados por los daños y perjuicios que habían sufrido si se reponía, a cargo del Ayuntamiento, el camino<sup>1436</sup>. Este pacto fue sometido al Consejo que

---

<sup>1432</sup> “El Consejero que suscribe opina que las reclamaciones de indemnizacion son muy justas y deben ser atendidos los interesados para cuyo efecto puede tenerse presente al formar los presupuestos para el año proximo caso de no estar incluida esta deuda en el de este año ó su adicion que si tal fuese deben desde luego solventarse los creditos que resultan á favor de los dueños de los terrenos ocupados por la carretera: Que se active el cumplimiento de la Real orden de 20 de Setiembre ultimo relativa á la rescision del contrato de licitacion á cuyo efecto se recuerde al Ingeniero de la prov<sup>a</sup>. Contaduria y Tesoreria de Hacienda publica lleven con urgencia á debido cumplimiento la parte que á cada uno incumba.= Puig.= Sesión del día 16 Nov. 1858.= El Consejo acordó informar como se propone.= El Srio. accid.= Joaq. M<sup>a</sup>. Laguinales.= Nov. 29= Con el Consejo.= Orduña.”, ADPA, Legajo GE-16212/1, s/f.

<sup>1433</sup> “Abril 1º= La seccion de Fomento con fecha 7 de Marzo remite á este Consejo de conformidad con el Iltmo Sor Gobernador Civil para su resolucion, el espediente por el que Ramon Orquin y Vicente Garcia piden que se les abonen los perjuicios que les causó en sus tierras D Antº Gines Alcalde que fue de Sella el año 55, con la construccion de una carretera.”, ADPA, Legajo GE-16223/11, s/f.

<sup>1434</sup> “Del espediente resulta: Que con fecha 1º de Febrero Ramon Orquin y Vicente Garcia deponen: que el Alcalde de Sella el año 55 construyó sin autorizacion alguna un camino y que siendo muchos los perjuicios causados y varias las servidumbres destruidas suplican se repongan las cosas al ser y estado que tenian antes, condenando al Alcalde al abono de perjuicios á los reclamantes.= Con fha. 11 de Febrero el negociado propuso la necesidad que habia de oir el parecer del Ayuntamiento de Sella.= Con fecha 19- El Ayuntº de Sella informó manifestando que ciertamente el Alcalde del Sella del año 55 construyó una carretera que conduce a su hacienda causando grandes perjuicios á los reclamantes y demas tierras colindantes. Con fecha 23 de Febrero la sesion de Fomento juzga indispensable el depurar mas los hechos y propone al efecto que por conducto del Alcalde de Sella se prevenga á Don Antº Giner para que el termino mas breve presente la orden en virtud de la cual procedió a la ejecucion del camino; que explique la utilidad que reportó al vecindario que justifique en debida forma si satisfizo las tierras que utilizó y si indemnizó los daños y perjuicios que les causó.= Con fecha 26: El Alcalde de Sella notificó á D<sup>n</sup>. Antº Gines la ant<sup>r</sup>. comunicacion.= Con fha. 4 Abril D Antº Giner contestó que no ha abierto camino alguno que solo habia ensanchado uno y que todos sus actos en la Admon los ha verificado en cumplimiento de ordenes superiores.= Con fha. 10 Abril la mesa propone que ya que ha informado el Ayuntº de Sella la solicitud de los reclamantes bueno será se le oiga tambien respecto á los descargos que dá D. Antº Giner.= Con fha. 23 de Abril: El Ayuntº de Sella informando dice: que no existe disposicion alguna que autorizase al Alcalde de Sella del 55, ni p<sup>a</sup>. construir el camino ni p<sup>a</sup>. variarle a su antojo.= Con fecha 7 de Mayo: el negociado antes de formar juicio vistas las razones contradictorias con que reclaman los interesados consulta a V.S. la conveniencia de que se oiga el ilustrado parecer del Consejo.”, ADPA, Legajo GE-16223/11, s/f.

<sup>1435</sup> “El Consejo con fha. 31 Marzo examinado este espediente y considerando que por la resultancia que arroja no hay mas que datos parciales é interesados, pide se remitan mas datos comisionando al efecto á una persona de probidad que dandole los documentos necesarios pase á Sella á adquirir noticia y esclarecer la verdad informando á V.S. de lo que resulta.”, ADPA, Legajo GE-16223/11, s/f.

<sup>1436</sup> “Comparecieron ante el Comisionado D. Nicolas Zacarés los reclamantes los cuales se ratificaron en su reclamacion renunciando los perjuicios ocasionados a condicion de que se repusiera el camino= Que el ayuntamiento manifestó que si bien D. Antº Giner hizo la variacion del camino sin mas formalidades previas, la hizo como Alcalde. El Ayuntº en vista de que los reclamantes renuncian á la indemnizacion de perjuicios pidiendo solamente que se reponga el camino al ser y estado que antes tenia acordó costear las referidas

resolvió su ratificación<sup>1437</sup>. Sin embargo, el negociado del gobierno civil se opuso a esta conciliación basándose en que el perdón de los perjudicados no podía nunca eximir de responsabilidad al causante del daño<sup>1438</sup>. Con motivo de esta última resolución se requirió a la Alcaldía para que concretara en qué habían consistido las obras y si las mismas eran de nueva construcción o, por el contrario, una mera ampliación de un sendero que ya existía<sup>1439</sup>. No fue la última ocasión en que se exigiría al municipio una mayor información. Apenas unos meses después, el ente consultivo requería de nuevo a las autoridades locales para que ampliase su informe, haciéndose constar si las obras fueron aprobadas por la Alcaldía en pleno, cuál fue su coste, y si se elaboró o no el padrón preceptivo para su ejecución<sup>1440</sup>. La respuesta del Consistorio fue negativa en ambos extremos, señalando que, a su entender, la

---

reparaciones de cuenta del mismo con cargo al presupuesto vigente. El Consejero comisionado pide se apruebe el acuerdo del Ayunt<sup>o</sup> poniendolo en su conocimiento.”, ADPA, Legajo GE-16223/11, s/f.

<sup>1437</sup> “Con fha. 23 Julio; el negociado dice que llenado el servicio á que se contrae el dictamen del Consejo, pase al mismo para que se sirva acordar lo que proceda.= El Consejo con fecha 15 Agosto visto el espediente considerando que los interesados renuncian á los perjuicios exigiendo solamente que se reponga el camino; Considerando que el Ant<sup>o</sup>. Giner= al mejorar el camino lo hizo para utilidad de todo el pueblo; el Consejo conforme con lo propuesto por D. Nicolas Zacares consulta a V.S. que puede aprobar el acuerdo del Ayunt<sup>o</sup> de Sella de 7 de Junio.”, ADPA, Legajo GE-16223/11, s/f

<sup>1438</sup> “Con fha. 20 Agosto se dio traslado á la sesion de Fomento p<sup>a</sup>. que emitiese su dictamen sobre los siguientes extremos 1<sup>o</sup> si es bastante el diligenciado q<sup>e</sup>. aparece p<sup>a</sup>. eximir de responsabilidad á un funcionario que ha abusado como Alcalde de Sella, 2<sup>o</sup> Si D. Nicolas Zacarés comisionado ha llenado su mision. 3<sup>o</sup> Si el dicho comisionado se ha abrogado facultades judiciales que no se le han conferido por el S<sup>r</sup>. Gobernador y 4<sup>o</sup> dirá la seccion si es jurisprudencia establecida por la misma la de irresponsabilidad de los funcionarios publicos siempre que sus abusos sean perdonados por las partes agravadas.= El negociado con fha. 22 de Agosto evacuando el informe dice que no cabe la exencion de responsabilidad al funcionario que hubiese cometido infraccion de ley siempre que esta resulte probada en debida forma y como en este diligenciado no resulta probada es logico que no se le puede eximir de responsabilidad á Ant<sup>o</sup>. Giner 2<sup>o</sup> Su comisionado D. Nicolas Zacarés quizá su buen deseo le ha llevado mas allá de lo que se le tenia encargado aceptando declaraciones juradas en vez de adquirir datos é informes como se le encomendo= 3<sup>o</sup> El Sor. Zacares ni funcionario alguno pueden abrogarse facultades judiciales ni usurpar atribuciones. 4<sup>o</sup> El que suscribe no tiene noticia de que se haya sentado como jurisprudencia declarar la irresponsabilidad de los funcionarios p<sup>cos</sup>. cuando sus abusos son perdonados por las partes agraviadas. Tal jurisprudencia no puede aceptarse en buenos principios.”, ADPA, Legajo GE-16223/11, s/f.

<sup>1439</sup> “Con fha. 27 Agosto: se ordenó al Alcalde de Sella para que en el termino de 3<sup>o</sup> dia reuna el Ayuntamiento y mayores contribuyentes e informe 1<sup>o</sup> sobre la distancia de la carretera obgeto de este espediente= 2<sup>o</sup> el estado que tenga 3<sup>o</sup> de que fondos se han dispuesto p<sup>a</sup>. su construccion finalt<sup>e</sup>. a cuanto ascienden las hechas y el valor de la espropiacion y quienes son los propietarios. (...)= Con fha. 21 Oct<sup>e</sup>. el Alcalde de Sella remite el acta en la que se espresa 1<sup>o</sup>= Que desde de dicha Villa al camino en cuestion podra existir una distancia de 6 kilometros 2<sup>o</sup> Que no estan terminados los trabajos y que el camino conserva un estado regular. 3<sup>o</sup> Que los trabajos de dicho camino lo fueron por prestacion personal 4<sup>a</sup>= que los trabajos se han concretado a ensancharla= Los terrenos espropiados lo fueron de D. Ramon Clemar de D. Ramon Orguin de V<sup>te</sup>. Garcia.”, ADPA, Legajo GE-16223/11, s/f.

<sup>1440</sup> “El Consejo visto este espediente entiende que el ayunt<sup>o</sup>. de Sella debe ampliar con toda premura su informe de 21 de Oct<sup>e</sup>.= manifestando los extremos siguientes 1<sup>o</sup> Si los trabajos de prestacion personal porque se llevó á efecto la construccion de la Carretera fueron votados ó no por el ayuntamiento y el 1<sup>o</sup> en que forma y si obtuvieron la debida aprobacion superior 2<sup>o</sup> Si se llevo p<sup>a</sup>. dichos servicios el padron q<sup>e</sup>. está prevenido ó no y en el 1<sup>er</sup>. caso el n<sup>o</sup>. de jornales que se emplearon en dichos trabajos.= 3<sup>o</sup> No existiendo dicho padron manifestar por calculo á cuanto podrán ascender los jornales personales. Y teniendo presente este cuerpo lo que prescribe el art<sup>o</sup> 152 del Reglamento p<sup>a</sup>. la egecucion de la ley de Gob<sup>o</sup>. de provincia ha acordado consultar a V.S. con fha 25 En<sup>o</sup>.”, ADPA, Legajo GE-16223/11, s/f.

inversión realizada ascendía a unos cinco mil reales<sup>1441</sup>. A la vista de toda la referida documentación, la Corporación provincial recomendó que debía condenarse al alcalde a indemnizar al reclamante<sup>1442</sup>.

b. Minas.

La legislación especial de minas exigía el concurso de los Consejos en la concesión del permiso para la extracción de minerales en terrenos privados<sup>1443</sup>, la apertura de pozos o

---

<sup>1441</sup> “Con fha. 25 Enº. El alcalde de Sella remite el acta contestando al 1º punto dice 1º que no se voto por el ayuntº. la construccion del camino ni obtuvo autorizacion= 2º= Que pª. dho. servicio no se llevo el padron qº corresponde ignorandose los jornales qº se invirtieron 3º Que el ayuntº. calcula se invertiran en la construccion sobre mil jornales qº a razon de 5 r. importan 5 mil.= El negociado con fha. 6 Marzo dice procede se le remita nuevaº. este espediente.”, ADPA, Legajo GE-16223/11, s/f.

<sup>1442</sup> “El Consejo ha examinado un espediente sobre indemnizacion de perjuicios causados a Ramon Climent vecino de Sella en sus tierras partida del Secanet en la apertura de un camino verificado por el Alcalde D. Antonio Giner en el año 1855 y 1856= Resultando que en el año 1858 se instruyó á instancia del Ramon Climent espediente gubernativo para la reparación de estos en el cual fue condenado D. Antonio Giner por esta superioridad al abono de perjuicios y reposición de las tierras al estado que antes tenían lo cual fue cumplido en cuanto á la primera parte recibiendo al efecto mil ochocientos reales no siendo asi con referente á la segunda ó sea la reposicion de las tierras.= Resultando que vista por Climent la falta de cumplimiento de esta y la desaparicion del espediente al intento instruido se vio precisado á reclamar de nuevo á esta superioridad en 24 de Enero de 1867, á fin se llevase á su total cumplimiento lo ordenado como también la reparación de los perjuicios ocasionados en sus tierras desde el año 58 hasta el presente que por consecuencia de esto sobrevivieron, á lo que se opone D. Antonio Giner en su escrito de 14 de Mayo de 1867, por haber llevado á efecto en su totalidad la providencia de esta superioridad.= Resultando que el espediente gubernativo sustraído en el año 58, á instancia del Climent no se encuentra en la Secretaria de Sella según se desprende del registro verificado por el Secretario, y no pudiéndose resolver este espediente sin tener á la vista datos para hacerlo; el Consejo en 27 de Junio último consultó al antecesor del Sr. Gobernador la procedencia del instruir otro nuevo para la estimación de los perjuicios irrogados en las tierras del Climent desde el 58, referido hasta el presente lo que se ordenó al Alcalde de Sella en 8 del último Julio.= Resultando que cumplimentada esta orden por el Alcalde remite al efecto el espediente instruido con la estimacion de los perjuicios irrogados en las tierras del Climent desde el 58, al presente ascendiendo el valor de ellos á 210 esc. 370 mils. por esponer las tierras á su antiguo estado 60 escudos.= Considerando que las razones que alega D. Antonio Giner para evadirse del pago están destituidas de fundamento para ello puesto que lo único que pagó fueron los perjuicios del año 55 y 56 y no la reposición origen de la reparación de perjuicios que se reclaman del 58 al presente, lo cual se justifica por la copia del recibo que obra en estas diligencias del espediente perdido, que dio D. Vicente Soler al Secretario al tiempo de entregárselo este al Soler, de cuya copia se ve á primera vista que el Climent recibió mil ochocientos reales referentes á los perjuicios, reservándose el D. Antonio Giner cuatro mil reales que obraban en poder del Tribunal porque tenia convenido con el Climent reponerle por su cuenta las tierras del Secanet al estado que antes tenia.= Considerando que el mero hecho de haberse extraviado el espediente es por si solo suficiente motivo para convencerse de la justicia que asiste á Ramon Climent en su demanda a la par que con ello se demuestra una intención dañada y mala fe que solo una persona interesada como es D. Antonio Giner puede esta caber y no en otra persona, lo que se corrobora por la declaración que aparece en estas diligencias del referido Vicente Soler. En esta atención el Consejo tiene el honor de consultar al Ilmo Sr Gobernador la procedencia de la demanda de Ramon Climent y desestimación del escrito de D. Antonio Giner, y en su consecuencia condenar á este al pago á aquel de doscientos diez esc trescientas setenta mils por los perjuicios causados en sus tierras del secanet, desde 1858 al presente, como también al pago de sesenta escudos para reponer las tierras á su antiguo estado, y para su cumplido efecto procede se pase la oportuna orden al Alcalde de Sella para que termine este negocio con la brevedad posible y de la manera que esta consignado en la consulta.”, ADPA, Legajo GE-24612/2, Actas de 1868, sesión del 11 de marzo, p. 39.

<sup>1443</sup> Artículo 3 de la ley de 11 de abril de 1849: “Las producciones minerales de naturaleza terrosa, como las piedras silíceas ó las de construccion, las arenas, las tierras arcillosas y magnesianas, y las piedras y tierras calizas de toda especie, continuarán, como hasta ahora, siendo de aprovechamiento comun ó propio, segun sean los terrenos en que se encuentren.= No se permitirá la explotacion de estas sustancias en terrenos agenos sin

galerías<sup>1444</sup>, o la construcción de artefactos u oficinas de beneficio que requiriesen uso de combustible vegetal o aprovechamiento de saltos de agua. Además requería su visto bueno para la apertura de caminos de longitud superior a media legua<sup>1445</sup>, la realización de catas en terrenos particulares cuando no se contaba con el consentimiento de los propietarios<sup>1446</sup>, las

---

consentimiento del dueño. Sin embargo, cuando estas materias tengan aplicacion á la alfarería, fabricacion de loza y porcelana, ladrillos refractarios, fundentes de cristal ó vidrio, ú otro ramo de industria fabril, ó para las construcciones de interés público, podrá concederse la autorizacion por el Gobierno, prévio expediente instruido por el Jefe político, oyendo al dueño, al Ingeniero de minas y al Consejo provincial.= Si el dueño se obliga á explotarlas dentro del término de seis meses, será preferido; pero en las construcciones de interés público, el término lo fijará el Gobierno. En ningun caso podrá darse principio á la explotacion, sin haberse indemnizado al dueño del terreno, del valor de este y de una quinta parte mas, á no ser que prefiera la de los perjuicios que se le ocasionen.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5327, sábado, 14 de abril de 1849. El anterior precepto se veía ratificado por el número 4 de la ley de 6 de julio de 1859: “No se consentirá la explotación de las sustancias especificadas en el artículo anterior sin permiso especial del dueño, cuando el terreno fuere de propiedad privada. Pero en caso de destinarse á la vasijeria del alfar, fabricacion de loza, ó porcelana, de ladrillos refractarios, cristal ó vidrio, ú otro ramo de industria fabril, podrá el Gobierno conceder autorizacion para explotarlas á cualquiera que la solicitare, prévio expediente instruido por el Gobernador de la provincia, con audiencia del dueño del terreno y mediante informe de un Ingeniero de minas y del Consejo provincial.= Si el dueño del terreno se obliga á hacer la explotacion por sí, empezándola dentro del plazo que se fiare por el Gobierno, que no bajará de tres meses, tendrá la preferencia sobre los estraños.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 282, domingo, 9 de octubre de 1859.

<sup>1444</sup> Artículo 7 de la Ley de 11 de abril de 1849: “Al primero que solicitare el permiso del Gefe político para abrir pozo ó galería, se le reservará por el término de un año el terreno necesario para una pertenencia, que designará en el término de tres meses, contados desde el dia del permiso.= Si transcurrido un año hubiere procedido con actividad y hecho trabajos de importancia, el Gefe político, oido el Consejo provincial, y prévio reconocimiento del ingeniero, lo prorogará por todo el tiempo que la mina estuviere poblada.= Si el investigador descubriere el mineral, al solicitar la conesion podrá variar el rumbo de la pertenencia, siempre que hubiere terreno franco, y no ocupe el comprendido en el reservado á otro explorador legalmente autorizado.= El dueño del terreno en que se descubriere criadero de mineral por pozo ó galería de mas de una vara de profundidad, no tiene derecho de participacion en la mina.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5327, sábado, 14 de abril de 1849.

<sup>1445</sup> Artículo 20 de la Ley de 11 de abril de 1849: “Los mismos podrán obtener de sus dueños ó administradores legales los terrenos que necesitaren para sus boca-minas, lumbreras, edificios, almacenes, oficinas de beneficio, depósito de escombros y escoriales, lavaderos ú otras dependencias, servidumbres y caminos, que no excedan de media legua, ya públicos ó comunes. En el caso de no haber avenimiento entre los interesados, se someterá la contienda á las condiciones y trámites, que se establecen en la ley de expropiacion forzosa por causa de utilidad pública.= Cuando el artefacto ú oficina de beneficio requiera el uso de combustible vegetal ó de algun salto de agua, se necesitará para su construcción permiso del Gefe político con audiencia del Consejo provincial.= Igual autorizacion se necesita para abrir caminos de mas de media legua, habiendo oposicion de los pueblos ó dueños de los terrenos que hubieren de atravesar.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5327, sábado, 14 de abril de 1849.

<sup>1446</sup> Artículo 9 de la ley de 6 de julio de 1859: “En terrenos de secano que contengan arbolado ó viñedo, ó estén dedicados á pastos ó labor, será necesaria la licencia del dueño ó de quien le represente antes de poderse abrir calicatas. En el caso de negarse la licencia, ó si trascurren dos meses sin otorgarse, podrá el que la hubiere solicitado acudir al Gobernador, el cual la concederá ó negará, despues de oir á los interesados y al Consejo provincial, y si lo juzga oportuno ó si lo pide alguna de las partes á un Ingeniero de minas.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 282, domingo, 9 de octubre de 1859.

cuestiones sobre propiedad de una mina<sup>1447</sup> y, finalmente, la aprobación de la escritura de constitución de toda sociedad minera<sup>1448</sup>.

Estamos ante una cuestión escasamente abordada por el Consejo provincial alicantino. Las pocas ocasiones en que las actas se refieren a esta materia se centran en autorizaciones para una explotación determinada<sup>1449</sup>; reclamaciones de propiedad<sup>1450</sup>; quejas de propietarios ante abusos en el aprovechamiento de algún yacimiento<sup>1451</sup> o la creación de sociedades destinadas

---

<sup>1447</sup> Artículo 24 de la ley de 6 de julio de 1859: “Dentro de los sesenta días después de la publicación de la investigación ó registro presentarán al Gobernador sus oposiciones los que se consideraren con derecho al todo ó a parte del terreno solicitado, ó los dueños de la finca que tuvieren que reclamar: pasado este plazo, no serán admitidas. El Gobernador dará inmediatamente vista de las oposiciones al investigador ó registrador, quien contestará en el término de diez días; luego informará dentro de veinte días el Consejo provincial, y todo ello se unirá al expediente respectivo.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 282, domingo, 9 de octubre de 1859.

<sup>1448</sup> Artículo 8 de la ley de 6 de julio de 1859: “Para que las sociedades especiales mineras puedan tenerse por legalmente constituidas y entrar en el ejercicio de sus funciones, es condición indispensable que el Gobernador de la provincia en que hayan de residir apruebe la escritura de constitución. Al efecto le será presentada por el promovedor ó promovedores de la sociedad la escritura en forma, acompañada de una copia simple firmada por todos los otorgantes, para que esta última quede en la Secretaría del Gobierno unida al expediente.= El Gobernador oír al Consejo provincial, y dentro de los cuarenta días de la presentación de la sociedad dará su aprobación que se publicará en los periódicos oficiales.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 282, domingo, 9 de octubre de 1859.

<sup>1449</sup> “Se consultó la concesión de la autorización necesaria, para que D. José Perez, D. Salvador Pina y otros vecinos de Monovar, esploten una mina de agua en el terreno inculto y realengo llamado de la Pedrera de Chinorla toda vez que del expediente resulta, que con ello no se inferirá perjuicio alguno al manantial llamado de Chinorla, el cual abastece las aguas á Monovar, debiendo quedar sin embargo los solicitantes obligados á responder de todo daño que pueda resultar, tanto en la indicada fuente de agua potable, como en los derechos generales del tránsito de la vereda denominada de Perico, (...) también se informó que podría oírse á los dueños de terrenos colindantes á el en que debe hacerse la escavación, así como á los demás que pudieran tener intereses, cuyas diligencias podrá hacerlas el Alcalde, si así lo estima S.S.”, ADPA, Legajo GE-24606/1, Actas de 1857, sesión del 24 de marzo, s/f.

<sup>1450</sup> “Que corresponde declarar la nulidad del expediente instado por Don Ricardo Leon y Rico solicitando la propiedad de dos pertenencias de la mina de sulfato de sosa; sal común y sulfato de magnesio, titulada „La Hermana,, sita en el punto denominado la Laguna término de Salinas; quedando en su consecuencia sin efecto el registro de dicha mina.”, ADPA, Legajo GE-24607/1, Actas de 1859, sesión del 26 de septiembre, p. 108.

<sup>1451</sup> Son varios los ejemplos que pueden ponerse de resoluciones emitidas por el Consejo provincial lucentino en esta materia. Por su interés, sin embargo, nos remitiremos al siguiente: “En vista del expediente promovido por Don José Sanz y Lidon vecino de Orihuela sobre la propiedad de dos pertenencias de la mina cobriza titulada Carmen y San Rafael situada en terreno realengo del término de dicha Ciudad y vertientes de Don Bernardo Roca de Togores; resultando que debiendo hacerse á este la notificación administrativa se hizo á Don Francisco Moreno como apoderado del Sor. Duque de Tamanies, á quien no se concedía en la solicitud de Sanz otro carácter que el de dueño del terreno y vertientes situadas al linde del en que se suponía la existencia del mineral origen de la denuncia; siendo de advertir que no consta que el Moreno estuviese autorizado para ejercer legalmente la representación que se le daba: atendiendo á que ni se cumplió la ley notificando como debía notificarse á Don Bernardo Roca, ni tampoco puede concederse fuerza ni valor alguno á la notificación hecha á Don Francisco Moreno ni á los efectos que produjo mientras no se justifique que su representación era legítima: el Consejo acordó consultar al Sor. Gobernador que debe llenarse el trámite de la notificación administrativa con referencia á Don Bernardo Roca de Togores, y prevenirse á Don Francisco Moreno que dentro de un breve término presente el poder que á su favor hubiese otorgado el Duque de Tamanies; que siendo dicho poder de fecha anterior á la en que se le hizo la notificación, producirá sus efectos la instancia que dedujo en veinte y tres del año último, sustanciándose el incidente que en ella se promueve con arreglo á lo dispuesto en el artículo 43 del Reglamento de Minas; y cuando esto no se verificase podrá también notificarse en persona al antedicho Duque de Tamanies dándose luego al expediente el debido curso.”, ADPA, Legajo GE-24607/1, Actas de 1859, sesión del 7 de octubre, p. 180. El subrayado es nuestro.

trabajar sus recursos mineros<sup>1452</sup>. Como se puede comprobar, en este tipo de asuntos el ente consultivo no entraba a conocer de tecnicismos que eran competencia de los correspondientes ingenieros, sino que su informe se limitaba a resolver los conflictos o las peticiones en las que debía decidirse interpretando la normativa vigente.

Al respecto destaca el expediente en el que un particular reclamaba la violación de su derecho de propiedad al estar otras personas ejecutando trabajos que no había autorizado en su terreno. Sometido el tema al Consejo informó que era necesario, antes de emitir cualquier resolución, clarificar, de un lado, si los sujetos acusados de explotar la tierra ilegítimamente podían gozar de algún título que les legitimase y, en segundo lugar, si el conocimiento de la cuestión era competencia de la Administración, pues resultaba cuestionable que afectase de algún modo al interés público<sup>1453</sup>. Su fallo, sin embargo, solo afectó al último de los referidos extremos, al faltar los datos necesarios para pronunciarse sobre el primero. Al respecto resultan elocuentes sus palabras:

“Que respecto de las dos primeras cuestiones el Consejo no puede emitir su dictamen á no hacerlo de un modo aventurado por que el expediente se halla incompleto; esto es, falta el informe del Ingeniero de minas del distrito sin cuyo antecedente facultativo no es posible á esta Corporacion fundar con acierto su dictamen. Que en cuanto al requerimiento de inhibición que hace el Juez, el Consejo entiende que según el art 2º del Real decreto de cuatro de Junio de mil ochocientos cuarenta y siete es privativo de los Gobernadores la facultad de provocar contiendas de competencia en las cuestiones de atribución y jurisdicción que se originen entre la administración y los tribunales ordinarios y especiales, sin que en ningun caso sea permitido á la autoridad judicial provocar conflictos de esta especie. En su virtud cree el Consejo que debe repelerse el requerimiento del Juez y suspenderse la resolución de las dos primeras cuestiones hasta recibir el informe facultativo; siendo conveniente para obtenerle con la perentoriedad y la naturaleza que este negocio exige, dirigir el oportuno recuerdo la Ingeniero que ha de evacuarle”<sup>1454</sup>

---

<sup>1452</sup> “En vista de los respectivos expedientes se acordó consultar al Sor. Gobernador que procede la aprobación de las sociedades especiales mineras siguientes.= La constancia que explota la mina de liquido “Divina Pastora”, sita en termino de Alcoy.= La confianza que explota la mina de “Dolores”, termino de Orihuela.= La amistad que explota las minas “Colon, Almagu”, Reyes y Monserrat sitas en el mismo termino de Orihuela.”, ADPA, Legajo GE-24607/2, Actas de 1860, sesión del 19 de enero, p. 7.

<sup>1453</sup> “Que en el expediente promovido por Don Joaquin Antonio Sendra vecino de Pego, dueño de la mina „La fácil., sobre que se prohíba á José Sála que continúe los trabajos que está ejecutando en su demarcación, se debaten dos cuestiones; la primera, si Sala tiene derecho para la ejecución de los espresados trabajos, ó si debe impedírsele por los perjuicios que ocasionen á la indicada mina: segundo, si el conocimiento de este negocio en la parte que no afecto á la propiedad del territorio corresponde á la administración, ó á los Tribunales ordinarios: y tercera, si es ó no procedente inhibición que propone el Juez de primera instancia de Pego. (...)”, ADPA, Legajo GE-24607/1, Actas de 1859, sesión del 26 de septiembre, p. 108. El subrayado es nuestro.

<sup>1454</sup> ADPA, Legajo GE-24607/1, Actas de 1859, sesión del 26 de septiembre, p. 108.

### c. Montes.

Son varias las cuestiones sobre las que conocía el Consejo provincial en materia de montes. Especial importancia en este capítulo tuvieron los expedientes sobre aprovechamiento de este tipo de recursos naturales. El decreto de 1 de julio de 1845 otorgaba a los jefes políticos la competencia para su administración<sup>1455</sup>. Cualquier solicitud relacionada con su explotación correspondía a la citada autoridad gubernativa, si bien, en el caso de la provincia de Alicante, era habitual que se consultase a la Corporación lucentina antes de dictar una resolución al respecto. Entre otros destaca el informe de 4 de enero de 1850 oponiéndose a la pretensión de Pascual Llorens y otros vecinos de Pego solicitando permiso para leñar en los bosques municipales<sup>1456</sup>. Ese mismo día, se autorizaba a los vecinos de Javea para apacentar sus ganados en las montañas de su municipalidad<sup>1457</sup>. Otro ejemplo viene dado por el acuerdo adoptado, en sesión de 8 de abril de 1853, según el cual se desestimaba una petición de varios panaderos de Bañeres reclamando se les permitiese extraer leñas de los terrenos agrestes del Estado para el consumo de unos hornos<sup>1458</sup>.

Por otro lado, también resolvía esta Corporación de los conflictos derivados de la utilización de los recursos de este tipo de terrenos. Es el caso de la controversia suscitada en 1858 entre dos municipios como consecuencia del disfrute de las aguas, leña y pastos de los montes sitios en el pueblo de Vall de Gallinera y respecto de los cuales alegaba Villalonga tener un derecho de uso reconocido en escritura otorgada en 1674<sup>1459</sup>. El asunto requirió la

---

<sup>1455</sup> Artículo 1 del decreto de 1 de julio de 1845: “Los gefes políticos son los encargados en sus respectivas provincias de la administracion de los montes realengos, baldíos, de dueño no conocido y demas pertenecientes al Estado, y del buen régimen, conservacion y beneficio de los propios, comunes y establecimientos públicos”, TORRES, FRANCISCO JORJE, *Guía de Alcaldes y Ayuntamientos ó sea Recopilación metódica en que se consignan cuantos deberes y atribuciones competen a los alcaldes y Ayuntamientos, especificandose clara y distintamente todas las actuaciones y diligencias así periódicas como eventuales que a los mismos corresponde ejecutar: con arreglo al texto literal de las leyes vigentes, y a la practica seguida por el Ayuntamiento de Madrid*, Tomo II, Madrid, 1847, p. 279.

<sup>1456</sup> “Que tampoco puede accederse á la pretensión de Pascual Llorens y otros vecinos de Pego para que se les conceda permiso para leñar en los montes de aquel termino, suspendiendo el acuerdo tomado por el Ayuntamiento sobre el particular.”, ADPA, Legajo GE-24604/2, Actas de 1850, sesión de 4 de enero, p. 1.

<sup>1457</sup> “Que el Consejo no halla inconveniente en que se permita a los vecinos de Jabea apacentar sus ganados en los montes del mismo termino pertenecientes á la Nacion, como lo solicita el ayuntamiento; siempre que con arreglo al artículo 119 de la Ordenanza se pruebe el otro del vecindario a usufructuarlos y cumpla aquella Corporacion lo prevenido en el artículo 127 y sucesivos de la misma Ordenanza.”, ADPA, Legajo GE-24604/2, Actas de 1850, sesión de 4 de enero, p. 1.

<sup>1458</sup> “Que debe desestimarse la instancia producida por Francisco Ferre y Ballester; Micaela Puchol, Matias Beneyto y Pedro Ferrero, vecinos de Bañeras, en solicitud de que se les permita estraer leñas de los montes del Estado para el consumo de los hornos de pan cocer que tienen en dicho pueblo, toda vez que se niegan á satisfacer el importe de las espresadas leñas.”, ADPA, Legajo GE-24605/2, Actas de 1853, sesión del 8 de abril, s/f.

<sup>1459</sup> “Agosto 16 El Sr. Gobernador de la prov<sup>a</sup>. de Valencia, en comunicacion de dhos. dia y año, manifiesta, que trasladada la orden de V.S. al Alcalde de Villalonga, de 15 Mayo ant., relativa á que se abstuviera de aprovechar las aguas, leñas y pastos, en concepto de pertenecer exclusivamente al de Vall de Gallinera,

aportación de pruebas documentales y testificales que ampararan las pretensiones de ambas partes<sup>1460</sup>. De hecho, en el expediente consta el poder notarial que justifica la servidumbre, así como declaraciones de testigos que demostraban que algunos vecinos habían sido sancionados por entrar con sus ganados en los referidos predios<sup>1461</sup>. Ante tamaño entuerto se consideró oportuna la intervención del Consejo, ya que, según reconocía el negociado, sus “conocimientos garantiza[ban] el acierto de la resolución”<sup>1462</sup>.

Resulta interesante la labor desarrollada por la Corporación alicantina en los deslindes de montes. Especialmente si tenemos en cuenta que la legislación no disponía la participación de los órganos consultivos en estas cuestiones. No obstante, el estudio de la documentación generada por el ente consultivo nos confirma que conoció de varios negocios en los que se cuestionaban los lindes de un monte<sup>1463</sup>. Es el caso, entre otros, del conflicto entre Orihuela

---

acudiendo a Tral. de Justicia en caso de creerse por esta perjudicado, lo hizo á su autoridad manifestando los perjuicios que de tal medida se le irrogaban, pues se le priva con ella de una posesión que disfruta desde 1674 epoca en que fue otorgada Escritura, cuya copia testimoniada acompaña.= Fundada la espresada autoridad en lo claro y terminante de aquel documento, en que dice, estar consignados los derechos que el pueblo de Villalonga reclama, considera que deben respetársele, interin Vall de Gallinera no justifique con su contrato ó documento posterior haber quedado aquel sin efecto. Que está bien se remita á las partes á Tral. de justicia, empero considerando intactos los dros. posesorios, con arreglo á lo prevenido en el Real dc<sup>to</sup>. de 30 de Nov de 1833, y la Real orden de 17 de Mayo de 1838. Concluye rogando á V.S. se sirva acordarlo asi en merito de la esdra. cuya copia remite, participándole la resolucio[n] que creo debe adoptar en este asunto”, ADPA, Legajo GE-16570/27, s/f.

<sup>1460</sup> “El alcalde de Vall de Gallinera espone á V.S. que ha cumplido la orden de V.S. de 5 del actual; que hasta esponen, con plena prueba el dro que asiste al pueblo p<sup>a</sup>. utilizar privativamente los montes de su termino, disponga V.S., como suplica, no surta efecto ninguna providencia que tienda á interrumpirle en la posesion en que se halla. Tambien hace presente, que noticioso de que los vecinos de Villalonga, creyéndose facultados para ello, tratan de introducirse en su término talando el monte p<sup>a</sup>. la fabricación de tejas y otros artefactos; y para calmar la alarma de la poblacion que teme estos hechos, se ha constituido con fuerte ronda y Guardia civil para evitar un conflicto, proponiéndose que cada cual esté en su termino, cuyas medidas espresa sean aprobadas por V.S. comunicándole la norma de su conducta sucesiva.”, ADPA, Legajo GE-16570/27, s/f.

<sup>1461</sup> “El Alcalde de Vall de Gallinera, espone á V.S., que desde tiempo inmemorial se halla este pueblo en la posesión de disfrutar exclusivamente de los productos de las leñas de su termino, el que se halla acotado y deslindado; asi como el de Villalonga ha utilizado los del suyo. Que la mancomunidad establecida por la escritura de 1674, solo fue referente á los pastos, de cuyo beneficio renunciaron ambos vecindarios, lo que se acredita por el hecho de haber impuesto multas, y decomisado reses por el de entrar en termino ageno. Y últimamente, que la pretensión de los vecinos de Villalonga llevaría la destruccion al termino de Gallinera, porq. dedicados aquellos á sostener fabricas de tejas y otros artefactos, consumirían en breve las leñas, y harian partícipes de ellas á otros pueblos del partido de Gandia que se hallan en grande escasez. Por todo, concluye suplicando á V.S. se sirva desestimar toda pretensión opuesta al aprovechamiento exclusivo de los referidos productos que corresponde á los vecinos de Gallinera, y que tienda además a interrumpir su inmemorial posesion.= Los documentos en que se funda la exposicion anterior, son 1º= un testimonio de la justificación dada ante el Sr. Juez del partido de Pego, con audiencia, y aprobación del Promotor Fiscal, resultando por el dicho de los doce testigos examinados, que hace mas de veinte años que el pueblo de Villalonga está imponiendo penas á los vecinos de Gallinera por entrar en su termino á pacer sus ganados.= Y 2º= Una certificación dada por el Secretario de Ayuntamiento, comprensiva de las multas impuestas por la autoridad local de Gallinera desde 1847 al actual, á los que en su termino han entrado á pacer ganados, ó hacer leña.=”, ADPA, Legajo GE-16570/27, s/f.

<sup>1462</sup> ADPA, Legajo GE-16570/27, s/f.

<sup>1463</sup> El artículo 1 de decreto de 1 de abril de 1846 atribuía el conocimiento de estos asuntos, de forma exclusiva, a los jefes políticos. En concreto, establecía: “El deslinde de los montes del Estado y de los que confinan con ellos en todo ó en parte, ya pertenezcan á los propios y comunes, ya á las corporaciones y

y Abanilla por el que se disputaban la pertenencia del territorio denominado “partido de barbarroja”. Se trata éste de un tema complejo en el que, por razones obvias, no podemos entrar pero en el que se recomendó la creación de una Comisión mixta con el objeto de alcanzar un consenso<sup>1464</sup>.

Un último aspecto en el que participaba la reseñada Institución en este punto afecta al diseño y configuración del personal adscrito a montes. Según la normativa, en cada provincia debían existir uno o más comisarios de este ramo, los peritos agrarios que se considerase necesario y los guardias indispensables para la custodia y conservación de los bosques<sup>1465</sup>. Para el diseño de esta plantilla el jefe político, previo informe de la Diputación, debía dividir el territorio en distritos<sup>1466</sup>. Pese a lo referido en la legislación, el jefe político de Alicante consultó la decisión de este asunto al Consejo<sup>1467</sup>.

---

establecimientos públicos, ó ya á los particulares, corresponde á los gefes políticos, como encargados de la administracion civil en sus respectivas provincias.” El Consejo provincial solo entraba a conocer de ellos cuando los mismos deviniesen en contenciosos. Así lo fijaba, en concreto, el artículo 12 del citado decreto: “El comisario procurará terminar, por avenencia y conciliacion de las partes interesadas, cualquiera diferencia á que dieren lugar las operaciones del deslinde. Cuando no pueda conseguirlo, lo pondrá todo en conocimiento del gefe político, para que este resuelva gubernativamente en el asunto, y dado caso de que los interesados todavía no se convengan con su fallo, podrán usar de su derecho ante los consejos provinciales, con arreglo á la disposicion séptima del artículo 8º de la ley de 2 de Abril de 1845, quedándoles segun la misma reservadas para otra clase de juicios las cuestiones de propiedad.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4219, viernes, 3 de abril de 1846.

<sup>1464</sup> “En vista del espediente instruido con motivo de la cuestión suscitada entre los ayuntamientos de Orihuela y Avanilla sobre á cual de ellos corresponde cierta parte del territorio llamado *partido de barbarroja* acordó el Consejo informar al Sr. Gobernador de la provincia que cree muy oportuno el medio que para terminar dicha cuestión propone el Sr. Gobernador de Murcia á cuya provincia pertenece Avanilla, reducido á que constituyéndose en el punto litigioso los Comisarios de Montes de ambas provincias, una comisión de cada una de las Municipalidades interesadas con los croquis del terreno y las personas que designen los respectivos Gobernadores yá para presidir, yá para dirigir la discusión, y las mediciones, como para dirimir si puede amistosamente la contienda procuren un acomodamiento, considerando el Consejo muy conveniente que á las personas anteriormente indicadas se uniesen los Diputados Provinciales del partido de Orihuela y del que corresponde Avanilla, tres concejales de cada Ayuntamiento y otros tantos mayores contribuyentes de cada pueblo interesado; y que del acta que estiendan se saquen cuatro ejemplares firmados por todos los individuos asistentes al acto de los cuales se entregará uno a cada Ayuntamiento y de los dos restantes se remitirá uno al Gobierno de esta provincia y otro al de Murcia.”, ADPA, Legajo GE-24604/3, Actas de 1851, sesión del 7 de marzo, p. 14.

<sup>1465</sup> Artículo 2 del decreto de 1 de julio de 1845: “Para el mejor desempeño de este servicio, habrá en cada provincia uno ó mas comisarios de montes, el número de peritos agrónomos que se crea necesario, y los guardas indispensables á la custodia y buena conservacion de los bosques.”, TORRES, FRANCISCO JORJE, *Guía de Alcaldes y Ayuntamientos...*, op.cit., p. 279.

<sup>1466</sup> Artículo 6 del decreto de 1 de julio de 1845: “Tanto para determinar el número de estos empleados, como para el mejor servicio del ramo, los gefes políticos, oyendo á las diputaciones provinciales, si lo conceptuasen conveniente, procederán desde luego á dividir en distritos de montes sus respectivas provincias. Estos distritos deberán ser los puramente necesarios, y se fijarán teniendo en cuenta la situacion é importancia de los montes y las circunstancias especiales de las localidades.”, TORRES, FRANCISCO JORJE, *Guía de Alcaldes y Ayuntamientos...*, op.cit., p. 279.

<sup>1467</sup> “Habiendo el Sr. Jefe Político estimado oportuno oír al Consejo sobre la división de distritos y nombramientos de empleados para el arreglo del ramo de montes en esta provincia, a que se refieren las Reales Órdenes de seis y veintiséis de Julio último, acordó esta corporación lo propuesto por el Sr. D. Felipe Gil en el expediente de su referencia, número treinta y cuatro.”, ADPA, Legajo GE-24603/2, Actas de 1845, sesión del 6 de septiembre, p. 3.

También fue requerido su informe, pese a ser una competencia exclusiva de los jefes políticos<sup>1468</sup>, para el nombramiento y destitución de los guardas<sup>1469</sup>. Es el caso, por ejemplo, del vigilante de Pego<sup>1470</sup>, quien en 1862, solicitó el traslado a cualquier comarca de la provincia distinta a la de su residencia, al considerar que su vida estaba seriamente amenazada<sup>1471</sup>. Entendiendo que la petición era injustificada e, incluso exagerada, porque el peligro que se alegaba ya no existía, fue rechazada<sup>1472</sup>. La respuesta del interesado fue abandonar el puesto sin consentimiento ni autorización de sus superiores. La gravedad de lo sucedido obligó a solicitar informe al Consejo que sugirió el despido del citado vigilante forestal<sup>1473</sup>.

---

<sup>1468</sup> Artículo 11 del decreto de 1 de julio de 1845: “Los guardas de montes serán nombrados por los gefes políticos, los cuales en igualdad de circunstancias preferirán á los licenciados del ejército.”, TORRES, FRANCISCO JORJE, *Guía de Alcaldes y Ayuntamientos...*, op.cit., p. 279.

<sup>1469</sup> Así lo vemos, por ejemplo, en los siguientes informes del Consejo. El primero sobre el nombramiento de un guarda de montes y, el segundo sobre su separación: “Se vió el espediente sobre nombramiento de Guarda de monte que debe hacerse con arreglo a lo dispuesto en Real orden de diez y ocho de Abril anterior, y el Consejo acordó informar al Sr. Gefe político que puede relevarse a Sax, Biar, Orcheta, Salinas, Alcalalí y Parcent de nombrar los espresados Guardas por las razones que esponen los Ayuntamientos de estos pueblos sin perjuicio de que cuando el Comisario del ramo practique la visita mandada jirar á los montes, informe acerca del aumento o disminución que convenga hacer en el numero de dichos empleados; y que desde luego pueda prevenirse á los Ayuntamientos que los tienen nombrados, dispongan su presentación en el Gobierno político con el registro que espresa el articulo cincuenta y seis del Reglamento de veinte y cuatro de Marzo ultimo para que su Señoria lo rubrique; remitiéndose al Gobierno la nota prevenida en la citada Real orden de diez y ocho de Abril último.”, ADPA, Legajo GE-24603/3, Actas de 1846, sesión del 7 de agosto, p.26. Un año más tarde localizamos otro acuerdo similar: “Que no es procedente la pretensión del Ayuntamiento de Javea relativa a que se suprima el destino de Guarda de montes a que este servicio se presta por los auxiliares que siempre ha tenido la municipalidad sin gravamen de los fondos comunes.”, ADPA, Legajo GE-24603/4, Actas de 1847, sesión del 12 de enero, p. 1.

<sup>1470</sup> “Marzo 18. Se dió parte a la ordenacion y al Ing. del ramo de haber sido nombrado guarda de Montes Manuel Chicote en reemplazo de José Alboleda.”, ADPA, Legajo GE-16571/14, s/f.

<sup>1471</sup> “Agosto. Manuel Chicote, solicita q. en vez de destinarlo a la Comarca de Pego como se ha acordado se le mande á cualquiera otra de la prov<sup>a</sup>. Se funda en q. á virtud de las denuncias q. en dha. Comarca de Pego presentó y de las penas q. se impusieron, se le buscaba seguram<sup>te</sup>. p<sup>a</sup> atentar contra su vida, lo q. dió lugar á q. el Ing<sup>o</sup> lo trasladase de allí en 1861.”, ADPA, Legajo GE-16571/14, s/f.

<sup>1472</sup> “Agosto 30. El Ingen<sup>o</sup> de montes informa á V.S. despues de haber examinado la instancia de Manuel Chicote, que á consecuencia de la denuncia hecha en 1861 de una poda y corta fraudulenta en el monte Mostalla, fueron trasladados para evitar disgustos con los delincuentes todos los empleados de la Comarca; que aunque los delincuentes abrigasen deseos de venganza, cree q<sup>e</sup>. deben haber desaparecido con el tiempo que ha transcurrido; por lo que no hay inconveniente que marche á Pego Chicote. Mas que por si estuviere equivocado, propone se encargue el guarda Mayor que indague si existe alguna prevencion contra Chicote, y que le haga salir de la Comarca tan luego como sospeche que pueda atentarse contra él, dando cuenta inmediatamente.”, ADPA, Legajo GE-16571/14, s/f.

<sup>1473</sup> “Dic. 19 El Ing<sup>o</sup> de Montes de la prov<sup>a</sup> dice q. resultando de los partes del Guarda mayor de q. acompaña copia q. el guarda del Estado D. Manuel Chicote, abandonó el puesto q. le estaba confiado sin consentimiento de su principal é inmediato Jefe, alegando una enfermedad que no padece y de las noticias del espresado Chicote q. le duele el serv<sup>o</sup> que presta, hacordó q. debería proponer á V.S. su separacion por merito p<sup>a</sup>. el desempeño de su cometido, sin perjuicio de lo q. ademas considere V.S. respecto al abandono del puesto= 8 de Feb<sup>o</sup>. Al Consejo provincial p<sup>a</sup>. que se sirva informar. Francés.= Febrero 9= Se pasa el espediente al Consejo.”, ADPA, Legajo GE-16571/14, s/f.

d. Caminos vecinales.

Otra importante materia en la que intervendrá el Consejo será en la clasificación de los caminos vecinales, así como en la determinación de su dirección y dimensiones<sup>1474</sup>. De la misma forma, la ley de 23 de julio de 1857 especificaba que el Cuerpo consultivo entraría a conocer de las reclamaciones presentadas sobre este tipo de proyectos<sup>1475</sup>.

De la misma forma, correspondía al gobernador fijar la cuota con la que debían contribuir los pueblos interesados en la construcción de esta clase de infraestructuras, reconociendo, en este caso, la posibilidad de recurrir su decisión a la Corporación consultiva<sup>1476</sup>.

En el caso de la provincia de Alicante fue sometido a consulta del Consejo provincial el proyecto para la construcción del trayecto de Murla a Pego. Esta importante iniciativa pública no contentó a algunos municipios, que se vieron obligados a presentar la correspondiente reclamación. Al respecto resolvía el Cuerpo consultivo lo siguiente:

---

<sup>1474</sup> Artículo 2 del decreto de 7 de abril de 1848: “El Jefe político, oyendo á los ayuntamientos y al consejo provincial, designará los caminos vecinales de segundo orden; fijará la anchura, dentro del máximo de 18 pies de firme, y los límites que ha de tener.= La diputacion provincial, previo informe de los ayuntamientos y á propuesta y con aprobacion del Jefe político, declarará cuáles son los caminos vecinales de primer orden; designará su direccion, y determinará los pueblos que han de concurrir á su construccion y conservacion.= La anchura de estos caminos, con arreglo á las localidades, se marcará por el Jefe político como en los caminos vecinales de segundo orden.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4958, martes, 11 de abril de 1848. También lo disponía el artículo 7 de la ley de 28 de abril de 1849: “Al Jefe político oido el Consejo provincial, corresponde resolver sobre la clasificacion, direccion y anchura de los caminos vecinales. Cuando los pueblos interesados en la construccion, conservacion ó mejora de un camino vecinal no se hallaren de acuerdo en su necesidad ó conveniencia, la resolucion del Jefe político se llevará á efecto, siempre que fuere conforme con el dictámen del Consejo provincial; en el caso contrario no se llevará á efecto sin prévia resolución del Gobierno.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5344, martes, 1 de mayo de 1849.

<sup>1475</sup> Artículo 8 de la ley de 23 de julio de 1857: “El Ingeniero encargado de la formacion del ante-proyecto remitirá á los Gobernadores de las provincias, por donde pase la carretera, una copia de él.= Los Gobernadores dispondrán que se dé publicidad al ante-proyecto por medio del Boletin oficial señalando el término de 30 dias para que los pueblos, corporaciones ó particulares á quienes interes el camino, puedan enterarse de aquel documento en la Secretaría del Gobierno. Iguales anuncios deberán publicarse por los medios acostumbrados en los pueblos á que se extienda la carretera.= De las reclamaciones que hicieren los que se creyesen perjudicados, se dará conocimiento al Ingeniero autor del ante-proyecto, para que en su vista exponga lo que estime conveniente.= Cumplida la formalidad anterior, se pasará el expediente al Ingeniero Jefe del distrito para que informe lo que se le ofrezca y parezca; y si para hacerlo con pleno conocimiento y fundar su dictámen necesitase nuevos datos ó juzgase necesario comprobarlos sobre el terreno, pasará á reconocerlo.= El Ingeniero Jefe redactará su informe haciendo una exposicion clara y sucinta de los puntos de hecho que hubiesen dado motivo á la oposicion, ó los reparos puestos al ante-proyecto, y lo terminará manifestando la clasificacion que en su concepto corresponda á la carretera.= En tal estado oirá el Gobernador al Consejo provincial, sometiendo á su exámen el ante-proyecto, y lo remitirá despues al Ministerio de Fomento, consignando su dictámen para que con presencia de todo, y oyendo á la Junta consultiva de Caminos, se proponga á S.M. la resolucion que corresponda.”, *Boletín Oficial de la provincia de Madrid*, Núm. 1114, jueves, 30 de julio de 1857.

<sup>1476</sup> Artículo 8º de la ley de 28 de abril de 1849: “Corresponde tambien al Jefe político, con recurso sin embargo contra su providencia al Consejo provincial, designar la parte con que cada uno de los pueblos interesados haya de contribuir al camino vecinal, siempre que uno ó mas pueblos no se hallen conformes en la cuota que respectivamente se les designe.= Procederá tambien el recurso al Consejo provincial en el caso de que despues de hecha la designacion de las cuotas correspondientes á cada pueblo se alterase la direccion del camino.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5344, martes, 1 de mayo de 1849.

“Examinado (...) el expediente instruido sobre el proyecto del camino vecinal de Murla á Pego por Sagra y el ramal de Ondara en el cual observa que se han llenado todas las formalidades que prescribe la legislación vigente.= Las reclamaciones presentadas por Murla, Sagra y Pego, no las juzga el Consejo apoyadas en razones suficientes para que en su virtud deba introducirse variación alguna en el traslado mayormente cuando las contestaciones del autor del mismo demuestran los inconvenientes y mayores gastos que ofrecia el pensamiento de los reclamantes.= En vista de todo y del informe del Ingeniero Gefe de la provincia, acordó el Consejo consultar la Sr. Gobernador que puede elevarse este expediente á la aprobación del Gobierno de S.M. en la parte relativa al traslado de Murla á Pego, suspendiéndose lo concerniente al ramal de Ondara hasta que se practiquen los estudios propuestos por el Ingeniero citado y pueda resolverse sobre ello, con conocimiento y el acierto debido”<sup>1477</sup>.

Es de resaltar, igualmente, su intervención en la elaboración del camino desde Novelda hasta Albatera. En el dictamen de esta misma Institución se informaba al gobernador sobre la conveniencia de que el ingeniero civil elaborase un nuevo presupuesto que se debía distribuirse entre los vecinos de Elda, Petrel, Aspe, Crevillente, Albatera y Novelda<sup>1478</sup>.

El examen de la actividad del Consejo provincial en este ramo, nos permite reafirmarnos en el relevante papel que desarrollaron estas Instituciones en la vida provincial a consecuencia de la confianza que los gobernadores civiles depositaron en ellas. En la práctica, el delegado del gobierno a nivel territorial no dudó en someter a la consideración del Consejo aquellos asuntos que, pese a no exigirlo la normativa, su complejidad hacía aconsejable un estudio pausado por parte de nuestro órgano colegiado.

#### e. Recursos hídricos<sup>1479</sup>.

Sin duda alguna nos adentramos en una de las cuestiones que mayor interés suscitó en la actividad de Corporación alicantina. La gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos fue un tema polémico y fuente de importantes conflictos y cuestiones que obligaron al ente consultivo a tomar parte en su solución. Para la exposición de este apartado nos adecuaremos

---

<sup>1477</sup> ADPA, Legajo GE-24608/2, Actas del Consejo provincial de 1862, sesión del 19 de febrero. El subrayado es nuestro.

<sup>1478</sup> “Que la Real orden fecha seis del proximo pasado Agosto relativa á la composición del camino desde la venta de los cuatro cantones situada en el término de Novelda hasta Albatera puede comunicarse al Ingeniero civil de la provincia para que forme el oportuno presupuesto del coste de aquella, y á los Ayuntamientos de Elda, Petrel, Aspe, Crevillente, Albatera y Novelda, á fin de que presten á aquel el auxilio que les reclame; y que hecho esto, nombre cada una de dichas municipalidades una persona que las represente y que puestas de acuerdo con el Ingeniero fijen la cuota con que cada uno de dichos pueblos haya de contribuir y propongan los arbitrios o medios para cubrirla.”, ADPA, Legajo GE-24603/4, Actas de 1847, sesión del 30 de agosto, p. 27.

<sup>1479</sup> Sobre esta materia elaboramos el siguiente trabajo: “El gobierno del agua en la provincia de Alicante (1845-1866)” en BENITO LÓPEZ, MIGUEL ÁNGEL *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI* pp. 267-289, que se reproduce íntegro en el apéndice documental de esta tesis en aplicación de la normativa de doctorado de la Universidad Miguel Hernández de Elche.

a la conocida clasificación de las aguas introducida por la norma de 1866. Al respecto distinguiremos entre aguas pluviales, vivas y subterráneas.

a') Aguas pluviales.

La normativa autorizaba la construcción en terrenos públicos de cisternas o aljibes donde se pudiesen recoger aguas pluviales. El permiso para la realización de esta clase de obras correspondía a los Ayuntamientos y, en segunda instancia, al gobernador, quien debía resolver la petición una vez oídos el ingeniero jefe del ramo de minas, el arquitecto de la provincia y la Corporación consultiva<sup>1480</sup>.

Entre la documentación consultada destaca el expediente instruido a instancia de un particular de Monóvar en el que solicitaba edificar una presa en un terreno de realengo destinado, entre otros usos comunes, al paso de ganados<sup>1481</sup>. El Ayuntamiento concedió la autorización correspondiente, pese a la oposición de otros vecinos que aseguraban tener derechos sobre las aguas que se querían aprovechar<sup>1482</sup>. La disputa sobre la titularidad de estos

---

<sup>1480</sup> Artículo 32 de la ley de 7 de julio de 1866: “Los Ayuntamientos, dando cuenta al Gobernador de la provincia, podrán conceder autorización al que la solicite para construir en terrenos públicos de su término y jurisdicción cisternas ó algibes donde se recojan las aguas pluviales.= En caso de negarla podrá acudir al Gobernador, quien resolverá, oídos el Ingeniero Jefe del ramo de minas en la provincia ó distrito, el Arquitecto de la provincia y el Consejo provincial. Al concederse la autorización, se fijarán las condiciones necesarias para la seguridad de los transeuntes.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 219, martes, 7 de agosto de 1866.

<sup>1481</sup> “Examinado por el Consejo un expediente instruido á instancia de D. Joaquin Amoros de Monovar solicitando construir una presa de 150 metros de longitud y 17 de latitud al límite de un establecimiento que posee en la Rambla de Tarrafa, bajo el monte Calvario y en el terreno intermedio entre D. José Perez Navarro á la parte de poniente de su establecimiento, cuyo terreno dice es realengo y sirve para servidumbre de paso de ganados y demás usos del comun de vecinos. El objeto que se propuso fue el de aprovechar en su propiedad limítrofe las aguas que manan y discurren por dicho terreno, obligándose á construir encima de la mencionada presa un lavadero público en el que puedan colocarse veinte mugeres en beneficio del vecindario de aquella villa.=”, ADPA, Legajo GE-24608/1, Actas de 1861, sesión del 19 de julio, pp. 34-35.

<sup>1482</sup> “A esta solicitud se opuso D. Dominicano Verdú vecino y propietario de la misma poblacion, manifestando que tiene derechos adquiridos sobre dichas aguas, pues establecimiento hecho á su favor por el Sr. Duque de Híjar posee las que fluyen por la rambla de Monovar y para cuyo aprovechamiento tiene construida una rafa bajo del Calvario que las remansa y hace subir al nivel de la espresada rambla para conducir las por la acequia que tiene construida, á una balsa de su propiedad, llamada de Pedro Rico, á fin de aprovecharlas en el riego de sus tierras. Tambien dice que concedido por la Admon. un corto terreno de la espresada rambla bajo del Calvario a Casimiro Verdú para construir una fabrica de salitre, se vendió por este á Pedro Sevilla quien lo transmitió á D. Joaquin Amoros, cuyo terreno se limitó al que se creyo suficiente para la construccion del artefacto y para alimentar esta clase de industrias y que Amoros rebasando la linea se permitió construir en toda la estension de la rambla y al traves de ella una rafa para conducir las aguas que fluyen por la misma á regar el terreno de su establecimiento; y por esta causa el esponente con otros interesados interpusieron interdicto de nueva obra ante el Juzgado cuyo juicio se hallaba pendiente de resolucion en la audiencia de este territorio á cuyo tribunal acudió Amoros en defensa de su derecho y á cuyo fallo tiene que someterse por que no declinó jurisdiccion ni solicitó competencia de la Administracion= El Ayuntamiento despues de oír el informe favorable de la Comision de Ornato y de constarle por noticias adquiridas que el establecimiento del oposicionista Verdú concluye en la Peña existente bajo del Calvario al linde de la senda que saliendo de la poblacion y pasando por los puntos llamados el pontet y el Calvario se dirige hacia el collado del Almendro y fabrica de D. Joaquin Amoros, desde cuya peña hasta el establecimiento de D. José Perez cuyo municipio demarca media el hueco que Amoros señala en su solicitud, acordó conceder al Amoros el establecimiento del trozo de rambla que solicita para el aprovechamiento tan solo de las aguas que por el fluyen, y que está situado entre los de D.

recursos hídricos llegó a los Tribunales ordinarios, obligando al gobernador a paralizar la vía administrativa hasta la resolución del Juzgado. No obstante, ante la evidencia de pruebas presentadas se llegó a la conclusión de que el terreno en el que se pretendía construir la presa no era privado, sino público. A la vista de estos hechos la autoridad civil superior de la provincia anuló la decisión municipal, instando al interesado a reiniciar el expediente sobre la construcción de la presa al amparo de la orden de 14 de marzo de 1846 relativa a las concesiones de aguas públicas<sup>1483</sup>. Presentado de nuevo el proyecto y conocidas las alegaciones de todas las partes implicadas y/o afectadas, incluido el ingeniero provincial<sup>1484</sup>,

---

Dominicano Verdú y D. José Perez, imponiéndole el gravamen de construir el lavadero para veinticuatro mujeres.”, ADPA, Legajo GE-24608/1, Actas de 1861, sesión del 19 de julio, p. 35

<sup>1483</sup> “Se elevó este expediente al Sr. Gobernador de la provincia, quien ofició al Juez de 1ª Instancia de Monovar para saber si era cierto había litispendientes sobre la raja que construía el Amoros; y apareciendo así efectivamente dispuso que interin recayese resolución definitiva en este asunto quedase en suspenso el acuerdo de la municipalidad= Posteriormente D. Joaquin Amorós dirigió una esposición al Sr. Gobernador acompañando certificaciones de las sentencias recaídas en los Tribunales de justicia inferior y superior, desestimando con espesa condenación de costas el derecho que D. Dominicano Verdú y Litis socios adujeron y ejercitaron en su defensa (...). El Gobernador creyendo públicas las aguas cuya apropiación deseó D. Joaquin Amoros y considerando que su cesion es exclusiva del Gobierno de S.M. previa formación del expediente, según la Real orden de 14 de Marzo de 1846 dejó sin efecto el acuerdo del Ayuntamiento y dispuso se hiciese saber á Amoros que solicitase ante su autoridad el aprovechamiento de la mencionada presa, acompañando un plano y la memoria facultativa con los requisitos y condiciones establecidas por la Real orden citada y demás posteriores.”, ADPA, Legajo GE-24608/1, Actas de 1861, sesión del 19 de julio, pp. 35-37

<sup>1484</sup> “Cumpliendo el Sr. Amoros esta disposición administrativa presentó el plano memorias facultativas de cuyos documentos resulta (...) que no se perjudica en nada la servidumbre pública de paso de gentes abrevadero de ganados y también su paso porque estando el terreno en este punto 2 metros y medio más elevado que el suelo de la balsa ó depósito y siendo muy poca la cantidad de agua que tiene su nacimiento en la rambla, no hay necesidad de elevarla más que medio metro sobre el lecho de esta, que tampoco se irroga perjuicio á tercero, puesto que no hay concesión general en el espacio que se establece la mencionada presa y las aguas no pueden distraerse de su curso ordinario, por que enclavada la propiedad de Amoros dentro de la rambla, estas después de regarla no tienen otra salida que á su cauce antes de llegar á la de los Ricos; y que Amoros se obliga á hacer un lavadero público en su propiedad que tenga las dimensiones necesarias para colocarse en él 25 mugeres costeandolo de su propio peculio y quedando á cargo de la municipalidad su conservación á cuya corporación lo cede= Enterado de todo este Gobierno y habiendo dado publicidad al proyecto por medio del Boletín of<sup>l</sup> de la prov<sup>a</sup> de 7 de Mayo de 1858 el Alcalde de Novelda y el Admor. Del Exmo. Sr. Marques de la Romana se opusieron sin fundar su reclamación y D. Dominicano Verdú lo hizo basandola 1º en que el establecimiento concedido á sus predecesores en 1786 es desde la piedra más grande que hay en toda la rambla y de la que brota una fuente presentando en crédito de este extremo la copia de la escritura otorgada por D. Fran<sup>co</sup> y D. Pedro Rico y Mira con el Admor. Del Exmo Señor Duque de Híjar en 26 de Febrero de dho. año en cuyo documento se designa una de las fuentes cuyo aprovechamiento se concede con estas palabras “A la caída del Monte Calvario de la misma villa, se encuentra la rambla que baja de las Peñetas y en dicho sitio, en el que se halla una piedra muy grande, por debajo de ella nace una porción de agua que derrama por toda la rambla”, confirmando lo dicho otra escritura otorgada entre el Admor. del Duque y el D. José Perez y Navarro en 12 de Setiembre de 1811 en la que marca el límite del establecimiento concedido al D<sup>r</sup>. Perez hasta la piedra grande que hay en la misma rambla bajo la senda que sube á la casa llamada de Reig” 2º en que hace más de 60 años que sus predecesores y él han estado en la pacífica posesión de utilizar todas las aguas que han corrido por la rambla; desde la fuente que nace debajo de la piedra grande á ciencia y paciencia de todo el mundo, y 3º en que siendo muy escaso el caudal de aguas, entrándolo Amoros en sus tierras, el riego de las tres suertes que tiene, es bastante para concurrir toda el agua que dá la rambla ordinariamente.”, ADPA, Legajo GE-24608/1, Actas de 1861, sesión del 19 de julio, pp. 37-38.

el Consejo informó favorablemente a su ejecución, solicitando su elevación al Ministerio para que su autorización<sup>1485</sup>.

b') Aguas vivas.

La instauración de empresas cuya actividad principal fuese o estuviese directamente relacionada con la navegación de los ríos, el uso, aprovechamiento y distribución de sus aguas, el establecimiento de nuevos riegos, o la construcción de toda clase de obras nuevas en los mismos, requería la formación de un complejo proceso gubernativo<sup>1486</sup> en el que debía contarse con el parecer del Consejo provincial<sup>1487</sup>. Los particulares interesados en liderar este tipo de proyectos debían aportar a la autoridad civil superior de la provincia la documentación explicativa del objeto de las obras o de la sociedad que querían promover y el tiempo en que se pensaba desarrollar<sup>1488</sup>. El expediente se sometía a exposición pública mediante su

---

<sup>1485</sup> “Vista la Real orden de 14 de Marzo de 1846= Considerando que desde 1857 en que fué incohado este espediente, habiendose tratado la cuestion judicial y gubernativamente, las partes han tenido mas que tiempo suficiente p<sup>a</sup>. hacer valer sus derechos= Considerando que cada una de ellas ha procurado probar el suyo, y que la cuestion esencial está circunscrita al limite del establecimiento que defiende Verdú, ó sea desde la piedra mas grande que hay en la rambla= Considerando que Amorós ha probado con los documentos que presentó su opositor y con los que él mismo presenta el verdadero límite del establecimiento defendido por Verdú como asi mismo que este no puede poseer todo el terreno comprendido desde el limite supuesto por cuanto dentro de él se encontrarían el establecimiento de Amoros, el del comun de vecinos y el del Sor. Perez, siendo las concesiones hechas á este y aquel tan valederas, como la del opositor.= Considerando, que si bien en su principio se dió á este asunto una marcha irregular, esto mismo, ha dado motivo para que la cuestion de derecho se haya dilucidado convenientemente y para que las pretensiones de Verdú se hayan desautorizado por fallos de los Tribunales de Justicia que habiendo oido y visto cuanto resulta del espediente no han opuesto dificultad á la continuacion de la obra nueva de Amorós, y han condenado en las costas á Verdú= Considerando, que se han cumplido las prescripciones de la Real orden de 14 de Marzo de 1846 y que existiendo originales todos los documentos, la falta de nota del oficial del negociado no es inconveniente bastante para suspender la resolucion, ni para que se anule lo hecho mandando se tramite de nuevo puesto que se suple aquella falta con el relato que precede;= Considerando fundado y equitativo el informe del Ingeniero de la provincia;= El Consejo acordó consultar al Sr. Gobernador que eleve este espediente al Gobierno de S.M. informandole en favor de la presa que proyecta construir D. Joaquin Amoros en la rambla de Tarrafa y en terreno del comun de vecinos para que sin perjuicio de los derechos de propiedad, proponga á S.M. la resolucion que corresponda.”, ADPA, Legajo GE-24608/1, Actas de 1861, sesión del 19 de julio, p. 39

<sup>1486</sup> “Será necesaria autorizacion Real, prévia la instruccion de espediente, para permitir en lo sucesivo el establecimiento de alguna empresa que tenga por objeto ó pueda hallarse en relacion inmediata: 1º. Con la navegacion de los rios ó su habilitacion para conducir á flote balsas ó almadías; 2º con el curso y régimen de los mismos rios, sean ó no navegables y flotables; 3º con el uso, aprovechamiento y distribucion de las aguas; 4º con la construccion de toda clase de obras nuevas en los mismos rios, incluyendo los puentes de todos ellos.”, orden de 14 de marzo de 1846, en CALVO Y PEREYRA, MARIANO, *De las aguas tratadas bajo el punto de vista legal y con aplicacion á las construcciones y abastecimiento de las ciudades en sus diferentes usos*, Madrid, 1862, p. 25

<sup>1487</sup> Así lo establecía el artículo 8º de la orden de 14 de marzo de 1846: “En tal estado oirá el Gefe politico al Consejo provincial, sometiendo al efecto á su examen el espediente, y lo remitirá despues al Ministerio de la Gobernacion de la Península, consignando su dictamen para que, con presencia de todo y sin perjuicio de los derechos de propiedad, se proponga á S.M. la resolucion que corresponda.”, CALVO Y PEREYRA, MARIANO, *De las aguas tratadas bajo el punto de vista legal...*, op.cit., p. 27.

<sup>1488</sup> Artículo 2 de la orden de 14 de marzo de 1846: “Los empresarios ó autores del proyecto acudirán al Gefe político, manifestando el objeto de las obras ó del establecimiento que promuevan, espresando el tiempo en que quisiesen realizar su pensamiento, y suministrando los datos ó noticias por donde se venga en conocimiento de las principales circunstancias que tuviese el proyecto con relacion á los objetos mencionados”. Asimismo reza

inserción en el Boletín Oficial y su publicación en los lugares de costumbre de los distintos pueblos, con el fin de que cualquier interesado pudiese alegar lo que estimase oportuno en defensa de sus derechos<sup>1489</sup>. Concluida esta fase, el ingeniero jefe elaboraba un informe sobre la propuesta, indicando las obligaciones y cláusulas particulares bajo las que podría ser autorizada su ejecución<sup>1490</sup>. Finalizado este trámite, toda la documentación era elevada al Cuerpo consultivo para que emitiera su dictamen preceptivo.

Este, en concreto, fue el procedimiento seguido para la canalización del río Algar en 1867. Al respecto debemos reseñar que la Corporación alicantina se mostró en todo momento favorable a esta importante infraestructura hidráulica<sup>1491</sup>. En su denso y amplio dictamen,

---

el artículo 3 de la misma norma lo siguiente: “Será obligación de los mismos autores ó empresarios presentar, durante la instrucción del expediente, las relaciones y memorias facultativas, así como los planos y perfiles que sean necesarios para la inteligencia y comprobación de los puntos sobre los cuales se presume ó funde alguna oposición por razón de perjuicios públicos ó particulares que el proyecto hubiere de ocasionar al tiempo ó después de su ejecución.”, CALVO Y PEREYRA, MARIANO, *De las aguas tratadas bajo el punto de vista legal...*, op.cit., p. 26.

<sup>1489</sup> De esta forma lo disponía el artículo 4 de la orden de 14 de marzo de 1846: “Los Jefes políticos, reconocida la instancia y declarando en buena forma los documentos espesados, dispondrán que se dé publicidad al proyecto por medio del Boletín oficial, señalando un término breve, que no pasará de treinta días, para que los particulares ó corporaciones á quienes interese el asunto puedan tomar conocimiento en la Secretaría del Gobierno político. Iguales anuncios deberán fijarse en los parajes acostumbrados del pueblo ó pueblos á que se estiende el proyecto”. Asimismo prescribía el precepto 5 de esta misma orden: “De las declaraciones que hagan los que se creyeren perjudicados se dará conocimiento al autor del proyecto ó empresario, para que esponga en su razón lo que estime conveniente.”, CALVO Y PEREYRA, MARIANO, *De las aguas tratadas bajo el punto de vista legal ...*, op.cit., p. 26.

<sup>1490</sup> Artículo 6 de la orden de 14 de marzo de 1846: “Llenada la formalidad anterior se pasará el expediente al ingeniero de la provincia para que, arreglándose al espíritu de la disposición 4ª informe lo que se le ofrezca y parezca; y si para evacuarlo con pleno conocimiento y fijar su dictamen necesitase nuevos datos ó juzgase indispensable verificarlos sobre el terreno, pasará á reconocerlo”. Continuaba señalando el trámite del procedimiento el artículo 7: “El ingeniero redactará su informe, haciendo una exposición clara y sucinta de los puntos de hecho que hubiesen motivado las oposiciones ó reparos puestos al proyecto, y lo terminará enunciando las obligaciones y cláusulas particulares bajo las cuales podrá autorizarse su ejecución”, CALVO Y PEREYRA, MARIANO, *De las aguas tratadas bajo el punto de vista legal ...*, op.cit., pp. 26-27.

<sup>1491</sup> “El Consejo ha examinado el proyecto formado y el expediente instruido para la canalización del río Algar cuyos documentos se ha dignado el Il<sup>mo</sup>. Sr. Gobernador pasarle á informe de conformidad con lo dispuesto en el artículo 239 de la ley de aguas vigente y á los efectos que en el mismo se espresan.= Bien sabe esta corporación que no está directamente llamada á dar su parecer sobre la importancia y utilidad de esta obra. Sin embargo, al emitir dictamen dentro de las facultades que la Ley le concede, creé que es deber suyo llamar la atención de la digna é ilustrada autoridad civil superior de la provincia y como no puede dudarse el proyecto entre vías de hecho, y así lo haría, si no hubiese visto el informe de la Junta de Agricultura, Industria y Comercio que en el citado documento dice cuanto pudiera el Consejo indicar al Il<sup>mo</sup>. Sr. Gobernador.= Por lo tanto este cuerpo consultivo al no entrar desde luego á ocuparse de lleno del punto que se le consulta no lleva otra mira que llamar la atención del Il<sup>mo</sup>. Sr. Gobernador sobre lo grandioso del proyecto y lo destituidas de fundamento que aparecen las pocas oposiciones formuladas para que si lo estima del mismo modo preste decidido apoyo á la empresa y pueda dejar en Alicante entre otros de los gratos recuerdos que esperan guardar de su celosa administración el de haber sido el que patrocinando la canalización del Algar no solo aumente la riqueza de la provincia contribuyendo á que sean fértiles y bellos los campos convertido hoy en áridos secanos sino que proporcionando medios de convertirse en industriosos los pueblos que hoy no lo son tenga la clase por naturaleza mas ancho campo para el trabajo que le proporcione el alimento y mas seguridades de encontrarlo siempre.=”, ADPA, Legajo GE-24612/1, Actas de 1867, sesión del 22 de agosto, pp. 90-91.

analizaba las objeciones que se habían presentado a la propuesta publicada<sup>1492</sup>, exponiendo los fundamentos que en su defensa se habían alegado<sup>1493</sup>. Para el Consejo provincial de Alicante la obra que se pretendía llevar a cabo era de utilidad pública y las reclamaciones presentadas contra ella eran infundadas, en tanto en cuanto, no se perjudicaba ningún derecho legítimo y, de hacerlo, los afectados serían debidamente indemnizados<sup>1494</sup>.

---

<sup>1492</sup> “Del espediente resulta que después de otorgada la concesión para los estudios; de hechos estos, y de informado favorablemente por el ingeniero Jefe de la provincia se dio publicidad al proyecto para que los pueblos, corporaciones y particulares presentasen las oposiciones ó reclamaciones que juzgan necesarias:= Que á consecuencia de esto Don Pedro Benimeli de Altea en nombre de D. Ramon Aranaz se opone á la canalización por perjuicios que dicen pueden causársele en el riego de sus propiedades y en los molinos de su pertenencia.= Que el Ayuntamiento de Altea protesta igualmente porque honrándose con la obligacion que dice tiene de abastecer de aguas en determinados periodos á los buques de guerra cree no podrá cumplir si se canaliza el Algar, temiendo al mismo tiempo que puede perjudicarse á la poblacion.= Que D. Felix Zaragoza D. Miguel Martinez y otros vecinos también de Altea protestan por si acaso puede inferírsele perjuicios con la canalización, pero manifestando que tienen la creencia de que el proyecto no puede atacar sus derechos:= Que los individuos de la Junta de aguas de Villajoyosa creyendo igualmente que se perjudica á los propietarios de aquella poblacion y fundados en lo dispuesto en los artículos 37, 64, 194 y 299 de la Ley de aguas se opone al proyecto.= Que D. Luis Martinez de Altea se opone por pensar que se le perjudicará privándole de los beneficios que le proporciona un molino que posee en termino de Callosa de Ensarriá:= Que D. Cristobal Ferrer, D. Francisco Guardiola y otros vecinos de Bolulla se oponen también porque creen que ha de perjudicárseles con la construcción en su término de un pantano el cual dicen que no solo les arruinaría, sino que sería frecuente ocasion de peligrosas enfermedades.= Que D. Mariano Blanquer y Ronda y D. Luis Guardiola por si y en nombre de otros vecinos de Callosa de Ensarriá se oponen igualmente fundados en que en aquella poblacion si se lleva á cabo el proyecto serán notablemente perjudicados los propietarios que carecen de Titulación para acreditar la legitimidad del disfrute de lo que poseen y por presumir también que se sufrirán perjuicios á los riegos.= Que los Procuradores del riego de Nucia manifiestan que se oponen si se les perjudica pero que si esto no es asi encuentran bien el proyecto.= Que en los demas pueblos por donde ha de atravesar el Canal ni se ha presentado oposicion ni formulado protesta alguna:=”, ADPA, Legajo GE-24612/1, Actas de 1867, sesión del 22 de agosto, p. 91

<sup>1493</sup> “Que habiéndose dado traslado de las reclamaciones entabladas á la comision de estudios del canal de Algar, contesta D. Blas Loma y Corradi en términos satisfactorios destruyendo por su base las débiles oposiciones que se han formulado y demostrado evidentemente que por infundadas é ilusorias no deben tomarse en cuenta las protestas formuladas.=”, ADPA, Legajo GE-24612/1, Actas de 1867, sesión del 22 de agosto, p. 91.

<sup>1494</sup> “Que oida la Junta provincial de agricultura, industria y comercio informa el proyecto muy favorablemente. Y vista la Ley sobre el dominio y aprovechamiento de las aguas promulgado en tres de agosto de 1866.= Considerando que en el artículo 207 en el que se determina el orden para la concesión de aprovechamiento de aguas públicas y en el 208 en el que se dispone que todo aprovechamiento de aguas públicas está sugeto á la expropiación por causa de utilidad pública previa la indemnización correspondiente en favor de otro aprovechamiento que le preceda según el orden fijado en el artículo anterior se ve claramente lo infundada de la reclamación que D. Pedro Benimeli hace en nombre de D. Ramon Aranaz.= Considerando que el Ayuntamiento de Altea al creer que puede perjudicarse á la poblacion no determina los motivos en que se funda y que la obligacion que tiene de abastecer de agua á los buques de guerra puede seguir cumpliéndola á pesar de canalizarse el Algar, por cuanto deben ser muy pocos los que se presenten en aquella costa con tal objeto y muy de tarde en tarde.= Considerando que D. Felix Zaragoza, D. Miguel Martinez y los otros vecinos de Altea que exponen que puede perjudicárseles siguen la misma conducta del Ayuntamiento y aun dan lugar en su esposición á sospechar que reconocen la utilidad del proyecto.= Considerando que la oposicion de la Junta de aguas de Villajoyosa en cuanto se funda en los artículos 37 y 64 de la Ley de aguas es impertinente y en lo que se refiere á lo dispuesto en el 194 y 299 no puede tomarse en consideración en el caso actual puesto que tratandose de una obra de utilidad publica los que sean perjudicados en parte si ha lugar á la espropiacion serán indemnizados convenientemente y debiendo proponerse el bien particular al general no puede tomarse en cuenta la oposicion que hagan algunas individualidades á que la generalidad disfrute no solo de un beneficio sino lo que es mas de un articulo de primera necesidad á cuyo goce se opone la Junta de Aguas no porque haya de haber un perjuicio real sino porque crea que las condiciones del aprovechamiento han de sufrir modificaciones.= Considerando que por las razones anteriormente espuestas es igualmente infundada la propuesta de D. Luis Martinez de Altea:= Considerando que es también infundada y casi impertinente la oposicion de D. Cristobal Ferrer, D. Francisco

Conocía también el Consejo de los conflictos derivados de la constitución de servidumbres de acueductos. En estos casos, de acuerdo con lo establecido en la normativa de 1866, debía emitir su dictamen en el plazo de un mes, quedando la resolución en manos del gobernador y dando la posibilidad a las partes de recurrir a la vía contencioso administrativa cuando no estuviesen de acuerdo con ella<sup>1495</sup>.

En el caso de la Corporación alicantina llama la atención el hecho de que ya viniera conociendo de este tipo de asuntos antes, incluso, de la promulgación de la ley de 1866. Entre otros, destaca el dictamen de 15 de abril de 1851 en el que declaraba procedente la concesión del referido derecho real a determinados vecinos de Monóvar<sup>1496</sup>. También resulta interesante otro informe de fecha de 27 de mayo de 1853, en el que se desestimaba la petición de dos alcoyanos que querían dar impulso a un molino harinero por no estar contemplado el pretendido aprovechamiento en este tipo de autorizaciones públicas<sup>1497</sup>.

---

Guardiola y otros vecinos de Bolulla por cuanto no prueban que se les perjudique en los derechos que tienen adquiridos y únicamente se oponen tomando en cuenta eventualidades que si bien posibles es muy fácil que no lleguen á realizarse.= Considerando que la oposición de D. Mariano Blanquer y Ronda y D. Luis Guardiola y otros de Callosa de Ensarria es impertinente por cuanto si carece de titulación para acreditar el dominio de sus respectivas propiedades en la Ley hipotecaria y las disposiciones dictadas para su ejecución que esta determinado el medio de sanear este vicio.= Considerando que la protesta de los Procuradores del riego de Nucia no se hace tampoco en vista de perjuicios directos sino por los que puedan ocasionárseles que no debe ser ninguno, por cuanto ni por presunción se apuntan.= Considerando que los demas pueblos por donde ha de atravesar el canal no han hecho oposición alguna, lo cual prueba, que no solo no se les perjudica, sino que se creen favorecidos.= Considerando que los concesionarios al contestar a las oposiciones hechas y á las protestas formuladas evidencien lo ilusorio de estas; y el ningun fundamento de aquellos y sobre lo dicho anteriormente en la memoria del proyecto, aseguran que lejos de perjudicar á los pueblos ni á los particulares unos y otros gozarán de beneficios hasta ahora desconocidos.= Considerando que tanto por la letra como por el espíritu de la Ley de aguas vigente todas las oposiciones hechas y las protestas formuladas no tienen valor alguno por cuanto no se determinan perjuicios reales de derechos adquiridos.= Considerando, que del conteste de las pocas oposiciones que se han presentado, no resulta que se perjudiquen derechos adquiridos, y que el proyecto de canalización tiene por principal objeto abastecer de aguas potables á las poblaciones.= Considerando que la equidad y la justicia en el derecho civil y el administrativo aconsejan y aun determinan que para amparar al que se cree perjudicado en sus derechos, hayan de tenerse presente pruebas reales y concretas; el Consejo ha acordado consultar al Il<sup>mo</sup>. Sr. Gobernador que no halla se perjudique en la canalización del rio Algar derechos adquiridos que deban respetarse.” ADPA, Legajo GE-24612/1, Actas de 1867, sesión del 22 de agosto, pp. 91-93.

<sup>1495</sup> Artículo 126 de la ley de 7 de julio de 1866: “Si hubiese oposicion, se comunicará el escrito al que solicitó la servidumbre, y admitidas las justificaciones por una y otra parte, se oirá al Consejo provincial, el cual emitirá su dictámen dentro de un mes, y el Gobernador resolverá concediendo ó negando dentro de otro mes con recurso á la via contenciosa. (...)”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 219, martes, 7 de agosto de 1866.

<sup>1496</sup> “Que el Consejo cree conveniente se conceda a Onofre Paya de Cerdá y otros vecinos de Monovar la servidumbre de acueducto que solicitan para dar salida a las aguas que han encontrado en la cañada denominada de la “Iglesia” termino de la citada Villa, si bien con las condiciones y restricciones que indica el Ingeniero civil de la provincia en el dictamen que há emitido en el espediente instruido sobre el particular (...)”, ADPA, Legajo GE-24604/3, Actas de 1851, sesión del 15 de abril, p. 25.

<sup>1497</sup> “(...) el Consejo juzga improcedente la instancia de D. Jayme y D. Matias Tort vecinos de Alcoy solicitando servidumbre legal de acueducto a través de la propiedad de D. Miguel Pascual, mediante que tratándose de aguas cuya aplicación no es al riego de tierra, y sí á dar impulso a un molino harinero, no se hallan en el caso que establece la R<sup>l</sup> orden de 14 de Marzo de 1849 la ley de 24 de Junio del mismo año y la disposicion 9<sup>a</sup> de la R<sup>l</sup> orden de 20 de Diciembre ultimo, ni tampoco puede tener lugar la espropiacion forzosa, por que no

De igual modo fueron relevantes los conflictos derivados del uso de los recursos hídricos para el riego<sup>1498</sup>. En este punto destaca, entre otros, la causa instada por un terrateniente de Villena en el que solicitaba permiso para el disfrute las aguas que manaban de una acequia. Examinada la documentación por el Consejo, éste advirtió defectos en su tramitación, notificando al interesado que, antes de acudir al gobernador, debía solicitarlo al alcalde de Villena para que éste, oyendo a las partes implicadas, concediese o denegase la correspondiente licencia<sup>1499</sup>.

---

se trata de intereses públicos, pero que sin embargo de todo podrá remitirse el expediente con este motivo formado al Gobierno de S.M”, ADPA, Legajo GE-24605/2, Actas de 1853, sesión del 27 de mayo, s/f.

<sup>1498</sup> Artículo 234 de la ley de 7 de julio de 1866: “Es necesaria la concesión del Gobierno para el aprovechamiento de aguas publicas con destino a riegos, cuya derivacion ó toma deba verificarse por medio de presas, azudes ú otra obra importante y permanente, construida en rios, rieras, arroyos y cualquier otra clase de corrientes naturales continuas, siempre que hayan de derivarse más de 100 litros de agua por segundo”. A lo expuesto añadía el artículo 239 lo siguiente: “De las oposiciones y reclamaciones se dará conocimiento al peticionario de las aguas para que conteste. En seguida se pedirá informe á la Junta provincial de Agricultura, Industria y Comercio para que manifieste si es ó no útil el proyecto á la industria rural ó fabril, y para que en su caso proponga el máximo cánón exigible á los regantes por metro cubierto; al Consejo provincial para que exponga si se atacan ó vulneran derechos adquiridos; y al Ingeniero Jefe provincial de Caminos, Canales y Puertos para que dé concretamente su dictámen facultativo sobre la solidez de las presas, puentes, alcantarillas y otras obras de arte proyectadas, y sobre si la ejecucion del proyecto amenazaria estancamientos perjudiciales á la salud pública.= Lo mismo se ejecutará en los proyectos de canales de navegacion y en los de desecacion de la gunas y parajes encharcadizos.= Así el expediente, resolverá le Gobernador en vista de los informes, si estuviere en sus facultades segun el art. 235, ó en otro caso lo remitirá al Ministerio con su propio dictámen.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 219, martes, 7 de agosto de 1866. Señalar que esta facultad ya estaba reconocida en el artículo 77 de la ley de gobierno y administración de las provincias de 25 de septiembre de 1863: “Los Consejos provinciales serán siempre consultados (...)10. Sobre conceder ó negar autorizacion para nuevos riegos y demas obras que la necesiten en el cauce ó margen de los rios”.

<sup>1499</sup> “El Consejo ha examinado un expediente del que resulta que D. Blas Perez Lopez vecino de Murcia y terrateniente de Villena, solicita se le autorice para aprovechar las aguas de escorrentías y filtraciones que manan de la acequia del riego del partido de Pinosrolos, termino de Villena de la que es primer regante; limitando este aprovechamiento á la época en que no bajan por dicho cauce las aguas sobrantes de la huerta de Villena que constituye en el riego de dicho partido. Resultando que para conseguir dicho aprovechamiento pretende construir en una de las márgenes de dicha acequia, un partidior de mampostería, desde donde arrancará la regadera que conducen las aguas citadas al socavon de una noria que tiene construida en su propiedad único medio de poderlas aprovechar en el riego, atendida su escasez.= Considerando que según los articulos 33 y 34 de la ley de 3 de Agosto del pasado año se entienden por aguas públicas ó de dominio público, las de los ríos, manantiales ó arroyos que naciendo en terrenos públicos corren por sus cauces naturales y las que naciendo en terrenos de dominio particular han salido después de ellos y venido á correr por sus cauces naturalmente formados.= Considerando que el cauce de la acequia de que se trata no es publico ni naturalmente formado sino artificial y construido para el uso particular de los regantes del Partido de Pinosrolos y por consiguiente que las aguas que manan ó discurren por él son también del dominio particular de dichos regantes según el orden establecido en sus reglamentos.= Vistos los artículos 145 y 146 de la ley de aguas vigente.= El Consejo ha acordado consultar al Iltmo. Sr. Gobernador que no procede que resuelva este asunto en el estado que hoy se encuentra debiendo dirigirse el Don Blas Perez Lopez al Alcalde de Villena el cual después de oír á los demás interesados en el riego de la acequia de que se trata y al sindicato encargado de la distribución del agua, si lo hay y en su defecto al Ayuntamiento podrá conceder ó negar el permiso y en este caso es cuando procederá que el solicitante recurra á la superior autoridad si no se conforma con la resolucion de aquel.”, ADPA, Legajo GE-24612/1, Actas de 1867, sesión del 8 de enero, pp. 4-5.

De igual modo, nuestro órgano consultivo informó en expedientes para el establecimiento de molinos u otros establecimientos industriales en edificios cercanos a las orillas<sup>1500</sup> pese a ser competencia exclusiva del gobernador civil<sup>1501</sup>.

En conclusión, la praxis administrativa estudiada nos confirma el interés que el Consejo lucentino mostró en este tipo de iniciativas, declarándose favorable a la ejecución de cualquier proyecto que afectara a las aguas vivas y tuviera evidentes beneficios o repercusión positiva en la provincia.

c') Aguas subterráneas.

Las solicitudes para practicar excavaciones en terrenos públicos en busca de aguas subterráneas debían dirigirse al Gobierno provincial<sup>1502</sup>. En el caso de Alicante, estas cuestiones fueron sometidas, con mucha frecuencia, a consulta del Consejo. En este sentido el 28 de agosto de 1846 se informaba positivamente a una petición para realizar perforación en Pinoso<sup>1503</sup>. Tiempo después se resolvían otros dos expedientes similares. A comienzos de

---

<sup>1500</sup> Sin ánimo de ser exhaustivos, mencionaremos el siguiente legajo en el que el Consejo hacía constar que no habían existido reclamaciones en contra del proyecto sobre la construcción de un molino, y acordaba remitirlo con informe favorable al Gobierno central: “Que no habiéndose producido reclamación alguna contra el proyecto de José Valls vecino de Ybi relativo á la construcción de un molino harinero en el termino de Tibi partido de Moret, no obstante habersele dado la publicidad que marca la Real Orden de 14 de marzo de 1840; y habiendo merecido la aceptación del Ingeniero civil de la provincia, cree el Consejo que procede remitir el expediente favorablemente informado al Gobierno de S.M. como prescribe la Regla 8ª de la citada Real Orden.”, ADPA, Legajo GE-24604/3, Actas de 1851, sesión del 28 de enero, p. 4.

<sup>1501</sup> Artículo 266 de la ley de 7 de julio de 1866: “Tanto en los rios navegables ó flotables como en los que no lo sean, compete al Gobernador la autorizacion para el establecimiento de molinos ú otros mecanismos industriales en edificios construidos cerca de las orillas, á los cuales se conduzca por cacera el agua necesaria, que despues se reincorpore á la corriente del rio. Precederá la presentacion del proyecto completo de las obras, al que se dará publicidad, instruyéndose el oportuno expediente, con citacion de los dueños de las presas inmediatas, superiores é inferiores. En ningun caso se concederá esta autorizacion, perjudicándose á la navegacion ó flotacion de los rios y establecimientos industriales existentes.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 219, martes, 7 de agosto de 1866.

<sup>1502</sup> Artículo 51 de la ley de 7 de julio de 1866: “Nadie podra hacer calicatas en busca de aguas subterráneas en terrenos de propiedad particular sin expresa licencia de sus dueños. Para hacerlas en terrenos del Estado ó del comun de algun pueblo se necesita la autorizacion del Gobernador de la provincia.= Sin embargo, cuando la negativa del dueño del terreno contrariase fundadas esperanzas de hallazgo de aguas segun criterio pericial, podrá el Gobernador, oidas las razones en que se funde la negativa, conceder el permiso limitado á tierras incultas y de secano; siendo las de regadio, jardines y parajes cercados, exclusiva de los dueños la concesion, sin recurso alguno contra su negativa.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 219, martes, 7 de agosto de 1866.

<sup>1503</sup> “El Consejo determinó decir al Sr. Gefe político que puede autorizar al Ayuntamiento del Pinoso para hacer en el partido de las Encebras las excavaciones que pretende en busca de aguas potables, pero sin perjuicio del derecho de los que han reclamado y en lo sucesivo reclamen sobre el particular.”, ADPA, Legajo GE-24603/3, Actas de 1846, sesión de 28 de agosto, p. 28.

1850 dictaminaba en contra de autorizar un pozo en Pego<sup>1504</sup> y en 1851 de otro para hacer obras en busca de aguas para el riego cerca de la capital<sup>1505</sup>.

Estaba, también, bajo las funciones del Cuerpo consultivo el pronunciarse sobre las reclamaciones que estas exploraciones pudieran generar. Entre otros, señalamos la causa de un vecino de Callosa de Ensarriá que requería al gobernador para que prohibiese al alcalde horadar su terreno con el objeto de alumbrar aguas<sup>1506</sup>. Suscitó este tema un apasionado debate acerca de si el reclamante tenía o no derechos sobre la fuente, titularidad que negaba la municipalidad. Una vez analizada la documentación<sup>1507</sup>, el Consejo determinó que dicho

---

<sup>1504</sup> “Que no debe accederse a la instancia de d. Sebastian Pastor, d. Antonio Yvars, d. José Pastor vecinos de Pego, relativa á que se les permita hacer excavaciones en busca de aguas en el casco de la misma Villa”, ADPA, Legajo GE- GE-24604/2, Actas de 1850, p. 1.

<sup>1505</sup> “Que el Consejo considera improcedente y contraria á las Reales disposiciones vigentes sobre la materia, la autorización que pretende el Sindicato de riegos de la huerta de esta Capital, para hacer pozos, minas y excavaciones en los puntos que le convenga, con el fin de alumbrar y conducir aguas para el riego de dicha huerta invirtiendo en los trabajos ochomil duros, puesto que para obtener la referida autorización deberá previamente instruirse el expediente que previne la Real orden de 14 de Marzo de 1846.”, ADPA, Legajo GE-24604/3, Actas de 1851, sesión de 30 de mayo, p. 34.

<sup>1506</sup> “Examinado el expediente instruido á consecuencia de haber solicitado del sr. Gobernador, Domingo Antonio Roig, que el Alcalde de Callosa de Ensarriá respetase su propiedad y no le molestase con excavaciones para iluminar una fuente, situada en terreno suyo, partida de la Reñinosa, excavaciones que el Alcalde anterior dio orden de hacer y que parece trata de continuar el actual.”, ADPA, Legajo GE-24611/1 Actas de 1866, sesión de 23 de febrero, p. 33.

<sup>1507</sup> “Resultando que pasada esta instancia á informe del Ayuntamiento de Callosa, dice que Roig no tiene derecho alguno sobre la fuente en cuestión que nace periódicamente pues desde inmemorial utilizan su agua los vecinos, y para su aumento ha hecho excavaciones el ayuntamiento en varias épocas y años; que habiendo concedido el ayuntamiento en 1820 á D. Santiago Herrero que utilizase para un molino las aguas, el referido Herrero acudió á este Gobierno en 1850 en queja de los perjuicios que las excavaciones que se hacían le podían causar, y se decretó la continuación de los trabajos, con lo cual se reconocía el derecho del ayuntamiento; y por último, que los perjuicios causados á Roig en 1863 se le pagaron según tasacion pericial;= Que comunicado á Roig el informe del Ayuntamiento de Callosa, manifiesta que el terreno en que brota la fuente es de su consorte Rosa Server, según la escritura de compra y la hijuela de adjudicación que acompaña; que jamas se han hecho excavaciones en el manantial, que en tiempo de lluvia sale por las grietas de la peña á flor de tierra, y que ahora se ha hecho una escavacion en el centro de su propiedad; que ni D. Santiago Herrero ni nadie ha podido aprovecharse del mineral, que se halla virgen, y si se han hecho concesiones ha sido sin perjuicio de tercero; y que si vien se le dio la limosna de 44 reales, fue porque con una escavacion le quebrantaron su casa, y lo aceptó por necesidad, pero sin renunciar á su derecho ni consentir la continuación de los trabajos.= Que la contestación del Roig se pasó, como su solicitud, al Ayuntamiento de Callosa, con órden de que se espresase si los vecinos han aprovechado las aguas, y en tal caso, si ha sido en virtud de algun derecho, ó por el solo hecho de haberlas arrojado en la dirección que llevan; que dijese si era exacto el manantial está en terreno del recurrente, y si es cierto que se han hecho excavaciones, acompañando en tal caso los acuerdos del ayuntamiento y copia de los libramientos satisfechos.= Que el Ayuntamiento remite varias diligencias y en ellas se ve las declaraciones de algunos ancianos, que dicen que las aguas son del comun de vecinos que las han aprovechado siempre, no constándoles que los dueños anteriores del terreno donde brotan hayan reclamado jamas de las escavaciones hechas; certificacion de un acuerdo tomado por el Ayuntamiento y regantes separándose del pleito que seguían con Herrero, y fallo de la bailía teniéndolos por separados; certificacion de los artículos de la ordenanza formada en 1859 para el régimen de la fuente mayor en la que se dice que si saliese la fuente de la Reñinosa como sucede alguna vez, tendrá el acequero obligacion de conducirla hasta la fuente mayor; Certificacion de un oficio de este Gobierno de 18 de abril de 1850 autorizando al ayuntamiento para hacer excavaciones en la fuente de Reñinosa sin perjuicio de tercero; y certificacion de varias órdenes de la Alcaldia mandando pagar daños causados en las tierras de la Reñinosa al conducir el agua;= Y finalmente, que habiendo el Sr. Gobernador hechado de menos la remisión de los acuerdos del Ayuntamiento mandando hacer excavaciones, ordenó dicha autoridad al Alcalde que completase en esta parte el informe que se le pidió, declarando si se habían hecho

manantial estaba en una propiedad privada y, por tanto, no tenía la Alcaldía derecho alguno para hacer un foso en la finca<sup>1508</sup>.

d') Reglamentos y ordenanzas de riegos.

De nuevo nos encontramos con una materia en la que, pese a no existir prescripción legal al respecto, el Consejo provincial de Alicante participó en la toma de decisiones. De hecho, fueron muchos los proyectos sobre el aprovechamiento de aguas cuya aprobación o reforma se sometió a consulta de la Corporación. Entre otros, encontramos el caso de la ordenanza para el disfrute de las aguas de la fuente mayor de Callosa de Ensarriá<sup>1509</sup>; el reglamento sobre

---

excavaciones antes de las actuales, á lo cual dice que oida la corporacion municipal y regantes han manifestado unánimes no tener otros datos sobre la cuestión, restando únicamente hacer presente que la fuente no es de curso continuo, sino periódico cuando hay temporal, y que se han practicado las operaciones sin oposición de nadie, ni aun de Roig que recibió 44 rs. por daños acusados.=”, ADPA, Legajo GE-24611/1 Actas de 1866, sesión del 23 de febrero, pp. 33-34.

<sup>1508</sup> “Vista la ley de 17 de Julio de 1836= Visto el párrafo 3º de la Real orden de 21 de Agosto de 1849 aclaratoria de la de 14 de Marzo de 1846.= Vistos los artículos 80 y 81 de la ley de 8 de Enero de 1845.= Considerando que el terreno en que brota la fuente de que se trata pertenece á Rosa Server, consorte de Domingo Antonio Roig, según justifica plenamente el reclamante y nadie ha contradicho.= Considerando que nadie tiene derecho á disponer ni á entrar en propiedad ajena sin el consentimiento de su dueño y que en caso de utilidad pública debe procederse previamente según la legislación vigente.= Considerando que el Ayuntamiento de Callosa no justifica haber hecho antes de 1864 excavaciones para iluminar la fuente de la Reñinosa y al contrario es de creer que no habran existido nunca tales trabajos, toda vez que no se remite la copia de los libramientos con que se pagaron, y los que remite pertenecen todos á Julio y Agosto de dicho año, ni ha podido siquiera enviar copia de los acuerdos que para hacerlos se hubieran tomado.= Considerando que aunque asi fuera y los dueños anteriores lo hubiesen tolerado, nunca crearía esta tolerancia un derecho para el municipio, ni podría obligar al dueño actual á sufrir sin reclamación esta ingerencia en su propiedad.= Considerando que tampoco es bastante para justificar la pretensión del ayuntamiento de Callosa la circunstancia de que las ordenanzas de aquel riego dispongan del agua de la fuente en cuestión, ni tampoco las declaraciones de los testigos llamados por el Ayuntamiento, porque ambas cosas en todo caso solo probarían que el comun disfrutaba del agua en los años en que la fuente manaba, bien por concesión de los dueños del terreno bien por derecho Real adquirido sobre el agua, lo cual no es ahora objeto de debate.= Considerando que la cantidad de cuarenta y cuatro reales que se dio al reclamante no seria en virtud de convenio para que se hicieran excavaciones, porque ni resulta probado ni es presumible que se recibiera á título de indemnizacion una cantidad tan mezquina, siendo además probable la aseveración del Roig cuando afirma que la recibió como limosna y por el daño que en enseres de su oficio le produjo una excavacion que abrieron junto á su casa.= Considerando por último que la autorizacion de este Gobierno de 18 de Abril de 1850 para hacer excavaciones consta que se dio, como no se podía menos de ser siempre que no se causase perjuicio á tercero al tiempo ó después de la ejecución de aquellas.= El Consejo consulta al Sr. Gobernador, que debe decirse al Alcalde de Callosa se abstenga de inquietar en su propiedad de la Riñonera á Domingo Antonio Roig, que abandone los trabajos que en las tierras de este se estén practicando, y que en el caso de que crea que el comun tiene derecho ó necesidad del agua en cuestión, entable las acciones que procedan con arreglo á las disposiciones vigentes”, ADPA, Legajo GE-24611/1 Actas de 1866, sesión del 23 de febrero, pp. 34-35.

<sup>1509</sup> “En el espediente sobre formación de una ordenanza para el aprovechamiento de las aguas de riego de la fuente mayor de Callosa de Ensarriá, se determinó decir al Sor. Gobernador que como en el acta celebrada para confeccionar dicha ordenanza se hace mención de que las operaciones del riego se han de sujetar á ciertos Capítulos que desde mucho tiempo se vienen observando, seria muy conveniente para formar un juicio acertado de las innovaciones que se han de introducir; tener á la vista los indicados capítulos, á cuyo efecto puede prevenirse al Alcalde remita copia autorizada de ellos, la cual se una al espediente antes de elevarlo al Gobierno de S.M.”, ADPA, Legajo GE-24607/1, Actas de 1859, sesión del 13 de mayo.

el riego de la “Vila”, en Alfafara<sup>1510</sup>; el de Alcuía y Foya, de Agres<sup>1511</sup>; o el de las huertas de Dolores, San Fulgencio y San Felipe Neri<sup>1512</sup>. En todos estos casos, el Consejo no se limitó

---

<sup>1510</sup> “El Consejo ha examinado el reglamento para el riego denominado de la Vila en (...) Alfafara, y ha acordado consultar al Sr. Gobernador como convenientes las siguientes modificaciones.= En primer lugar, parece mas propio que se llamen artículos á lo que el reglamento en cuestión llama capítulos. Seria conveniente determinar la cantidad de agua que comprende el hilo ó hila de que se habla en el artículo 1º, asi como también el valor en cantidad de lo que el 2º llama tabla, nombres que serán sin dudas locales, pero que es necesario que se den sus equivalentes para evitar dudas. Se prescribe la formación de un padrón de aguas; pero no se determinan las bases para llevarlo á cabo, y es necesario fijarlas. Además, estableciendose dos clases de derechos, el de los propietarios y el de los contribuyentes á la reparación de las presas, es indispensable sobre este último mayores y mas claras explicaciones: si las reparaciones son de otra época, y los fondos anticipados adquiriesen derecho á las aguas, claro es que este derecho debe estar consignado, y si son reparaciones ó gastos anuales, no debe consentirse que los derechos suban ó bajen según varían las aguas, ocasionando confusión.= No está bien explicado lo que se entiende por subasta de la conduccion de las aguas, porque lo lógico y mas natural es que si se trata del acequero, sea del nombrado por la admon. de las aguas, en vez de sacar á subasta el destino, como parece proponerse, lo cual encerraría un germen de inmoralidad.= En vez de la junta á quien se encarga la admon. de las aguas, el Consejo cree que debería confiarse á un Sindicato, elegido á pluralidad de votos en junta general de regantes, y que podría componerse de cinco ó siete, y designando en la eleccion quienes habían de ser de entre ellos el Presidente el Depositario y el Contador y los dos ó cuatro vocales.= Esta eleccion podría hacerse en cualquiera dia festivo que se determinase del mes de Diciembre, y los nombrados funcionar desde el 1º de Enero, y seria conveniente fijar el número y los días de juntas generales ordinarias, y la manera de que el Sindicato y los regantes pudiesen llamar junta extraordinaria.= Las cuentas deberían esponerse al público y someterse á la aprobacion de la junta general el mes de Febrero.= El Consejo cree que así como se señalan las atribuciones del sindicato, deberían determinarse las de la junta general entre las cuales deberían figurar la de hacer repartos hasta treinta reales por hora de agua, deducir sobre la necesidad de iluminaciones nuevas, sostener los derechos del riego y todo lo que convenga mencionar para el mejor régimen.= Las disposiciones penales cree el Consejo que podrían reducirse á multar al contraventor de las ordenanzas y de las disposiciones del sindicato en una cantidad de 20 á 400 reales, que se le aplicaría por un juzgado en que estuviese el Alcalde, y en el castigo impuesto por el código si la falta estuviese en él comprendida, y que seria denunciada en tal caso al Tribunal de Justicia por el mismo Sindicato.= Tales son las modificaciones que esta corporación ha creído deber informar al Sr. Gobernador que deberían introducirse en el reglamento del riego de Alfafara.”, ADPA, Legajo GE-24610/1, Actas de 1865, sesión del 22 de febrero de 1865, p. 36.

<sup>1511</sup> “Dada cuenta de un espediente sobre reforma del Reglamento de aguas de los riegos de la villa, Alcuía y Foya ó Armador del termino de Agres: Considerando que el reglamento formado es ineficaz por la falta de método y lo irregular de su forma que hace confusa y contradictoria la idea esencial de orden que debió ser la causa primordial de su formación, el Consejo teniendo en consideracion lo acordado por la mayoría de los regantes y desestimando las protestas hechas por carecer de fundamento legal, determinó consultar al Sor Gobernador la reforma de dicho reglamento redactando el proyecto la Seccion de Fomento de cuya ilustracion es de esperar su positiva mejora, teniendo presentes los acuerdos tomados últimamente por los regantes no siendo en su concepto equitativo imponer á una mayoría que representa el interés respetable una innovacion que no solicitan y que por otra parte no esta generalmente admitida en esta provincia: y por último que hecho el proyecto de reforma podrá oírse de nuevo á los regantes convocados al efecto á Junta general.”, ADPA, Legajo GE-24607/1, Actas de 1859, sesión del 13 de mayo, p. 60.

<sup>1512</sup> “Examinado por el Consejo el espediente instruido para la aprobacion de un reglamento provisional para el régimen y buen gobierno de las aguas del riego de las huertas de Dolores San Fulgencio y San Felipe Neri, y enterado del proyecto así como de las observaciones que hacen los regantes de aquellos pueblos y las de la Administración de las pias fundaciones del cardenal Belluga á cuyo dominio directo estaban sujetos los tres territorios, se observa que adolece de varios defectos, y que para subsanarlos acordó decir al Señor Gobernador que se debe hacer las modificaciones siguientes: = 1ª = El encabezamiento se modificará sustituyendo á las palabras “para la distribución de aguas“ las de “Para el régimen y buen gobierno de las aguas”. = 2ª En el artº. 1º se suprimirá la frase “á fin de distribuir” y pondrá en su lugar “á fin de que rinden del buen régimen y gobierno añadiendo despues de la palabra “riesgos” y de la limpieza de sus cauces. = 3er. = en el artº. 3º en vez de las palabras “la distribución de las aguas, de sus respectivos territorios” se podrán “el buen gobierno de las aguas y limpieza de sus cauces con sujeción á este reglamento en sus respectivos territorios. = 4ª El artº 4º se redactará en esta forma: El sindico de cada pueblo será el presidente de la junta de su localidad. Los sindicos representarán sus respectivos horadamientos en las cuestiones judiciales ó extrajudiciales que puedan suscitarse. = 5ª = El artº. 5º se reformará del modo siguiente. Los sindicos de Dolores y S<sup>n</sup>. Fulgencio elegirán un juez de aguas cuyo nombramiento deberá recaer en cada sexenio dos veces en un vecino de Dolores y una un vecino de S. Fulgencio

á no ser que los individuos de la junta de esta villa se conformen para que sea de Dolores. En el caso de discordia entre los sindicos, decidirá el Gobernador de la Prov<sup>a</sup>. El Juez de aguas de S<sup>n</sup> Felipe Neri será nombrado por su junta.= La junta de cada pueblo nombrará un secretario. El de Dolores lo será tambien de la junta general y todos ellos actuarán en las diligencias que se instruyan por los jueces de Aguas y sindicos respectivos.= La junta de cada territorio señalará á su secretario la retribución que considere justa.= 6<sup>a</sup> En el art<sup>o</sup>. 6<sup>o</sup> se añadirá después de las palabras cuarenta y ocho horas la frase “si no hubiese obstáculo insuperable que no permita fallar dentro de este termino.= 7<sup>a</sup>= En el art<sup>o</sup>. 9<sup>o</sup> se marcarán ocho tahúllas en vez de diez.= 8<sup>a</sup>= El art<sup>o</sup>. 10, se redactará en esta forma: Para cada azarbe se nombrará una junta compuesta de dos vocales y un residente. Los tres serán elegidos por la junta general entre los propietarios que posean lo menos diez tahúllas de tierra bajo el riego del mismo cauce. Esta junta dara cuenta al sindico de la localidad de los abusos: que se cometan en los riegos y cauce del que se hallan encargados para que se procuren evitarlos.= 9<sup>a</sup>= La junta de Dolores nombrará con las atribuciones de inspección y vigilancia sobre el territorio de S<sup>n</sup> Fulgencio, á fin de indagar los perjuicios que puedan resultar al territorio de Dolores por abusos cometidos en los cauces comunes á ambos pueblos y la junta de S<sup>n</sup> Fulgencio, nombrará otro celador con las mismas atribuciones respecto del territorio de Dolores. Estos celadores darán cuenta de los daños que notasen á sus respectivos sindicos para que puedan deducir las reclamaciones que correspondan.= 10<sup>a</sup>= El art<sup>o</sup>. 12 deberá reformarse en los términos siguientes: El Juez de Aguas de Dolores y S<sup>n</sup> Fulgencio, oyendo á la junta general y el de S<sup>n</sup> Felipe al de su localidad, señalaran las épocas en que deben hacerse las desperluzas de los azarbes y acueductos. Las mondas principiarn todos los años el quince de Julio, á no ser que circunstancias muy especiales obliguen á la junta general á acordar que se anticipasen.= 11<sup>a</sup>= Se suprimen los art desde el 16 hasta el 22 ambos inclusive por haber cesado de hecho las pias Fundaciones en costear las mondas con asentimiento de los propietarios, no siendo procedente la redacción del art<sup>o</sup>. 22 en los términos que proponen los propietarios de Dolores porque para las reclamaciones de esta clase tienen las leyes establecidas su tramitación y no debe alterarse.= 12<sup>a</sup>= El art<sup>o</sup>. 23 se redactará en esta forma: Los propietarios regantes quedan desde luego encargados de las mondas y desperluzas de los azarbes y demás acueductos.= La junta especial de cada azarbe graduará el importe de las mondas y desperluzas que han de hacerse en el año subsiguiente: y con el dictamen de los sindicos de las juntas locales de Dolores y Sn Fulgencio en lo relativo á estos pueblos y con el de Sn. Felipe en el que pertenezca á esta Villa, sea probada dicha graduación por el juez de aguas respectivo: participada por este la aprobación á la junta especial procederá la misma á hacer el reparto correspondiente entre los interesados, y aprobado este reparto en la misma forma que la graduación dispondrá el Juez que se haga saber á cada contribuyente lo que le ha correspondido por medio de un cartel. Transcurrido el termino concedido para el pago, el Juez pasará una lista de los morosos al sindicato de Cada Villa que procederá á la cobranza por la via de apremio, con el recargo de cuatro mars por real.= La cobranza empezará en 1<sup>o</sup> de Julio para cuya época deben estar terminadas todas las operaciones preliminares, aprobado el reparto y concluido la lista cobratoria. Las derramas para los gastos de despeluzas se cobrarán por separado.= 13<sup>a</sup>= El art<sup>o</sup>. 24 debiera decir: Los Sindicos de Dolores y San Fulgencio nombrarán un cobrador depositario para la recaudación y custodia de las cantidades que se repartan. La junta de San Felipe Neri nombrará otra persona que desempeñe los mismos cargos. Caso de empate decidirá el Juez de agua. Los cobradores depositarios deberán prestar fianza suficiente a responder de los fondos que deban ingresar en poder en un año, y percibir la retribución del uno por ciento de lo que recauden. La fianza deberá aprobarse por las juntas respectivas siendo responsables los individuos que las aprobasen de las garantías del fiador pudiendo exigir si lo creyeren conveniente fianzas hipotecarias.= 14<sup>a</sup>= Al final del artículo 25 se añadirá: exceptuando convenios particulares en contrario: los gastos que ocurren en los acueductos de aguas vivas se satisfarán por los reganes que las utilizan.= 15<sup>a</sup>= A continuación del art<sup>o</sup>. 25, deberá intercalarse otro concebido en los términos siguientes: Deberá existir siempre en depositaria un pequeño fondo para casos imprevistos, cuya cantidad se acordará en junta general sin que nunca pueda exceder del diez por ciento de la recaudación total.= 16<sup>a</sup>= El art<sup>o</sup>. 26 se espresará en esta forma. Las cuentas de Ingresos y Gastos deberán presentarse en los quince primeros días del mes de Enero del año siguiente al que aquellos correspondan. Se justificará el cargo con las listas cobratorias; y la data con los documentos oportunos visados por el sindico del territorio á que corresponda el gasto con el intervine de la junta especial del cauce. Estas cuentas serán examinadas y censuradas por los cuatro primeros propietarios, y el sindico del pueblo ó pueblos á que pertenezcan y aprobadas por el Juez de aguas respectivo.= 17<sup>a</sup>= En el art<sup>o</sup>. 27 se suprimirá todo el pescado que principia con las palabras “Los libramientos H<sup>a</sup>.”= 18<sup>a</sup>= Se añadirá un artículo antes del titulo de faltas concebido en esta forma: La elección para todos los cargos y empleos deberá recaer próximamente en vecinos de la villa en que deba ejercer sus funciones el elegido.= 19<sup>a</sup>= Despues del art<sup>o</sup>. 31 se intercalará otro que espresese que ”En los demás casos se impondrán las penas que marca el código penal en el titulo faltas reservando el conocimiento de los delitos á los tribunales ordinarios.= 20<sup>a</sup>= Despues del art<sup>o</sup>. 32 continuará otro que diga: Sin perjuicio de las modificaciones que se propongan en virtud de lo dispuesto en el art<sup>o</sup> que antecede este reglamento se rectificará cuando se publique el Código General de aguas amoldándole á sus disposiciones en la parte que sea posible atendida la índole especial de estos riegos”, ADPA, Legajo GE-24607/2, Actas de 1860, sesión del 14 de septiembre, pp. 97-98.

a manifestar si debían o no ser aprobados, sino que, además, sugirió modificaciones que debían realizarse en dichas regulaciones. Es el caso del reglamento de las últimas huertas mencionadas. En el informe emitido se puede apreciar cómo realiza un extracto de los artículos que lo componen, introduciendo alteraciones en su redacción. A título ilustrativo, transcribimos aquí una de las veinte anotaciones que realiza, a saber:

“Examinado por el Consejo el expediente instruido para la aprobación de un reglamento provisional para el régimen y buen gobierno de las aguas del riego de las huertas de Dolores San Fulgencio y San Felipe Neri, y enterado del proyecto así como de las observaciones que hacen los regantes de aquellos pueblos y las de la Administración de las pías fundaciones del cardenal Belluga á cuyo dominio directo estaban sujetos los tres territorios, se observa que adolece de varios defectos, y que para subsanarlos acordó decir al Señor Gobernador que se debe hacer las modificaciones siguientes:= En el artº 1º se suprimirá la frase “á fin de distribuir” y pondrá en su lugar “á fin de que renden del buen régimen y gobierno añadiendo después de la palabra “riesgos” y de la limpieza de sus cauces”<sup>1513</sup>.

Nos encontramos ante un claro ejemplo de la gran actividad del Consejo lucentino que deja constancia la heterogeneidad de las causas a su consideración. Siendo un cuerpo jurídico era capaz de emitir informes razonado sobre la procedencia de las ordenanzas del riego, haciendo constar los cambios que debían introducirse en ellas para su mejora.

#### 4. Económicas.

Con la reforma provincial de 1845 el examen y aprobación de los presupuestos y cuentas municipales pasó de la Diputación al gobernador civil<sup>1514</sup>. La medida no gustó a parte de la doctrina, que criticó duramente la exclusión de la Corporación electiva de estas funciones. Para Posada Herrera esta disposición solo perjudicaba a los entes locales pues, en su opinión, los agentes dependientes del Ejecutivo no pondría tanto empeño y atención en ellas como un diputado provincial, que estaba afectado de manera directa y personal por los presupuestos aprobados<sup>1515</sup>.

Son varias las cuestiones de índole económica sobre las que informaba el Consejo provincial. En términos generales, conocía en asuntos de propios y arbitrios, presupuestos municipales y establecimientos de nuevas empresas.

---

<sup>1513</sup> ADPA, Legajo GE-24607/2, Actas de 1860, sesión del 14 de septiembre, p. 97. El informe completo se encuentra transcrito en la nota anterior. El subrayado es nuestro

<sup>1514</sup> PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, *Centralismo y descentralización...*, op. cit., p. 339.

<sup>1515</sup> DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., pp. 291-292.

a. Propios y arbitrios municipales. Pósitos.

El Gobierno civil de Alicante sometió siempre a la consideración del órgano consultivo todo tipo de asuntos relacionados con los propios y arbitrios de los Ayuntamientos, y más en concreto, la aprobación de sus cuentas<sup>1516</sup>, los arriendos de estos servicios a particulares<sup>1517</sup> y la decisión sobre el modo de cobro de las cantidades adeudadas a sus arcas<sup>1518</sup>. El Consejo lucentino informó también en numerosos asuntos relacionados con los pósitos de los distintos pueblos que integraban la provincia. Concretamente, fueron presentados a su conocimiento

---

<sup>1516</sup> Sobre este particular son numerosas las referencias en las Actas del Consejo lucentino. A título de ejemplo traemos las siguientes decisiones: “Se determinó informar al Sr. Gefe político que con las exclusiones, suspensiones y prevenciones que se espresan en los referidos expedientes, puede servirse aprobar las cuentas de propios y arbitrios de Petrel correspondientes al año mil ochocientos cuarenta y uno; las de Muro de mil ochocientos cuarenta y tres y cuarenta y cuatro y las de la ciudad de Orihuela de mil ochocientos cuarenta y tres.”, ADPA, Legajo GE-24603/2, Actas de 1845, sesión del 23 de octubre, p. 9. Igualmente interesa aportar un nuevo caso, a saber: “Se aprobaron las cuentas de propios; de Pego de 1843 aumentando al Cargo setecientos veinte y ocho rs. como ecsistencia de las del año anterior y excluyendo de la data ciento ochenta reales invertidos en el pago de un agente en esta Capital; aprobándose también la cuenta particular que corre unida á aquellas del coste de las obras de la casa Capitular, cuyo cargo asciende á tres mil trescientos ochenta y siete rs diez y siete mars y la data á veinte y tres mil cuatrocientos treinta y ocho con quince mars., y resultando de ella que los veinte mil cincuenta rs. treinta y dos mars. que aparecen á favor del que la rinde, fueron anticipados por D. Joaquin Antonio Tendra de Monserrat mediante no haberse practicado el reparto que con destino á dichas obras autorizó la Diputación provincial, el Consejo reconociendo este crédito, acordó su reintegro al referido D. Joaquin Antonio Tendra.”, ADPA, Legajo GE-24604/3, Actas de 1851, sesión del 12 de diciembre, p. 80.

<sup>1517</sup> “Que pueden aprobarse los arriendos celebrados por el Ayuntamiento de Sax para el próximo año de mil ochocientos cuarenta y seis, del molino harinero, casa sastre, y hornos de pan cocér llamado del Rosario, nuevo y viejo, pertenecientes a los propios de dicha Villa.”, ADPA, Legajo GE-24603/2, Actas de 1845, sesión del 27 de octubre, p. 19. De igual modo: “Acordó el Consejo informar al Sr. Gefe político que puede dispensar su aprobación a las deliberaciones y capítulos formados por los Ayuntamientos que á continuación se espresan para el arriendo de los arbitrios y finca de propios de que también se hace merito.= Alfafara, para el arriendo de un molino harinero y un horno de pancocer.= Bañeras, para el de los dos molinos harineros llamado viejo y nuevo.= Callosa Ensarria, para el del matadero y una casita.= Benisa, para el de la casa meson, y dos molinos de vientos llamados primero y segundo.= Jijona, para el del huerto del Castillo, y Matadero y los arbitrios de pesos y medidas y puestos públicos; corrigiendose la equivocacion que se nota en el capitulo 10 del pliego relativo al arbitrio de pesos y medidas, en el cual se dice “el arrendador solo podrá ecsijir del arrendador” debiendo decir “del que usare los pesos” allí.= Elche, para el de un molino harinero titulado nuevo, la casa llamada Corte y los arbitrios de albalá de molienda, Romana, Barchilla, fiel almotacén, sisa mayor, y feria de Andrés, y para el del servicio de alumbrado publico; reformándose los de las fincas de propios de modo que se admita 4ª puja, y el segundo del arbitrio de la Romana, el 6º de Almotacen y 4º de la barchilla de modo que no vengan obligados a pagar derechos los que no usen pesas o medidas del arrendador”, ADPA, Legajo GE-24603/5, Actas de 1848, sesión del 12 de septiembre, p. 43.

<sup>1518</sup> A modo ilustrativo señalamos el caso siguiente: “Los Individuos del Ayuntamiento de Beniardá el pasado año 1846 solicitan del Señor Gobernador de la Provincia en 18 de marzo de 1850 les conceda el término de 4 años para satisfacer en cada uno de ellos y en pagos iguales la cantidad de 3175 r. 18 m. de que son responsables á los fondos de propios por alcance que resultó á favor de estos en la cuenta gral. de dicho año, con motivo de no haber tenido efecto la egecución dirigida contra el Depositario Tomas Santacreu, en razon á no haberse presentado licitador en las subastas de los bienes que le fueron secuestrados para la satisfaccion del expresado credito= Marzo 30= Al Consejo para que se sirva informar.=Rubricado por el Señor Secretº interino= Con objeto de que el credito de que se trata ingrese en la Depositaria del Ayuntamiento en el año actual, y figure en el cargo de la cuenta del mismo, como corresponde atendida su antigüedad, sin que por esto deje de concederse algun respiro á los individuos responsables; soy de parecer que se mande realizar desde luego la mitad de su importe, y que la otra mitad se afronte por todo el mes de Dic<sup>re</sup>. proximo; cuidando de que asi se realice la mesa encargada del examen de las cuentas. Sanmartin. = Sesion del 5 Abril 1850= El Consejo acordó informar de conformidad con el anterior dictamen.= Estalella.= Conforme= P.O. Puyade”, ADPA, Legajo GE-5182/5, s/f.

no solo los presupuestos municipales, sino también las deudas a favor de los entes locales<sup>1519</sup>, así como su condonación<sup>1520</sup> o la posible declaración de fallidas<sup>1521</sup>. Quedaron, igualmente, bajo su potestad la concesión de esperas y moratorias<sup>1522</sup>, y la fusión de los pósitos existentes en una localidad<sup>1523</sup>. En este punto destaca la solicitud realizada en 1845 por el Ayuntamiento de Orcheta de invertir los fondos del pósito en la reparación de un camino vecinal<sup>1524</sup>, o las distintas peticiones presentadas, dos años más tarde, por varios labradores deudores al pósito

---

<sup>1519</sup> Como se reconoce en la propia orden de 29 de junio de 1861 hasta esta fecha no existía una legislación sobre esta materia: “El Gobernador de Málaga ha consultado sobre la legislación que deberá considerarse vigente acerca de las deudas fallidas, perdonos y moratorias de pósitos, la cual, por estar diseminada y envuelta en diferentes y aun contradictorias disposiciones dictadas bajo la impresión de diversos sistemas administrativos, y muchas de ellas de fecha antigua, no forma un cuerpo de doctrina que pueda servir de base para la instrucción y resolución de los expedientes sobre tan importante ramo de la Administración. En vista de esta consulta, y enterada S.M. la REINA (Q.D.G) de la necesidad y urgencia de dar reglas fijas que sirvan de segura guía á las Autoridades y corporaciones administrativas en las dudas que puedan ocurrirlas, se ha dignado mandar que, sin perjuicio de lo que se determine en el reglamento é instrucción sobre la administración y contabilidad de los pósitos, de que se hace mérito en el art. 13 de la Real orden circular de 9 de Febrero último, se observen en los expedientes que se instruyan con motivo de deudas fallidas, moratorias y perdonos de pósitos, las disposiciones siguientes...”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 181, domingo, 30 de junio de 1861.

<sup>1520</sup> La orden de 29 de junio concedía a los Gobernadores la facultad de declarar extinguidas y perdonadas de derecho las deudas existentes a favor de los pósitos con una antigüedad anterior a 1 de junio de 1814. De acuerdo con su apartado 4º estas exclusiones vendrían propuestas por los Consejos provinciales. Decía “Los Consejos provinciales, al ultimar las cuentas de los pósitos, propondrán al Gobernador las exclusiones que en aquel sentido deben hacerse para que en su vista las consigne y declare, y dejen de figurar en cuenta por relación, deudas cuyo cobro es completamente ilusorio”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 181, domingo, 30 de junio de 1861.

<sup>1521</sup> Según con la disposición 1ª sobre deudas fallidas de la orden de 29 de junio de 1861, esta situación se daba cuando un Ayuntamiento, después de apurar todos los trámites administrativos, se convencía de la imposibilidad del cobro de una deuda debida al pósito. En este caso, el propio Alcalde, tras oír a su Junta de gobierno, o, en su defecto, al regidor síndico, procedería al cierre del expediente como deuda fallida o incobrable por insolvencia del deudor, del fiador y de los individuos de la municipalidad que acordaron el préstamo o salida sin garantía. Una vez realizado este trámite, según el siguiente precepto, era necesario remitir el expediente al Gobernador, que oyendo al Consejo provincial resolvería lo que entendiéndose procedente, *Gaceta de Madrid*, Núm. 181, domingo, 30 de junio de 1861.

<sup>1522</sup> Dichas esperas y moratorias debían concederse, de acuerdo con la disposición 1ª sobre esperas y moratorias de la orden de 29 de junio de 1861, solo si existía una garantía segura, que debía ser aceptada por la Junta del gobierno y, posteriormente, por el Ayuntamiento. En el caso de que las mismas excediesen de dos años y no llegasen de cuatro, debía recabarse la autorización del Gobernador, que, consultando al Consejo provincial, podría decidir si lo sancionaba o, en caso contrario, lo elevaba al Ministerio, *Gaceta de Madrid*, Núm. 181, domingo, 30 de junio de 1861.

<sup>1523</sup> “(...) la REINA (Q.D.G) se ha dignado resolver que se faculte á los Gobernadores para que, oyendo á los Consejos provinciales y á los vecinos de los pueblos interesados en la refundición, puedan autorizar la mejora (...)”, orden de 8 de junio de 1863, *Gaceta de Madrid*, Núm. 161, miércoles, 10 de junio de 1863.

<sup>1524</sup> “Se acordó informar al Sr. Gefe político que estando consignado en las leyes el destino e inversión de los fondos, de los pósitos, no creía el Consejo procedente acceder a la pretensión del Ayuntamiento de Orcheta relativa a que se le faculte para invertir en la reparación de caminos dos mil noventa y seis reales procedentes de la venta de doce cahíces, ocho barchillas, un celemín y medio de panizo que se efectuó en el año mil ochocientos treinta y siete; pero que atendiendo a lo preferente del objeto a que se quiere destinar la espesada ecistencia, pudiera decirle al Ayuntamiento que en el presupuesto municipal de el procsimo año incluya una cantidad igual á la referida con destino á la reparacion de caminos. Añadiendo al propio tiempo a su señoría que relevados por la Diputacion en doce de Noviembre de mil ochocientos cuarenta y uno los concejales de dicho pueblo y años mil ochocientos treinta y nueve, cuarenta y cuarenta y uno de la obligacion de reintegrar al posito los réditos correspondientes a los mismos años, debe tener efecto esta disposicion, desestimando en consecuencia lo solicitado del Ayuntamiento relativo a este extremo”, ADPA, Legajo GE-24603/2, Actas de 1845, sesión del 10 de noviembre, p. 9.

de Biar para que se les concediesen moratorias<sup>1525</sup> o esperas<sup>1526</sup>. También fueron frecuentes los expedientes para averiguar los motivos por los que algunos pósitos municipales, como los de Sagra<sup>1527</sup> o Alcolecha<sup>1528</sup>, estaban paralizados.

En términos generales, la labor del Consejo provincial en esta materia fue intensa, no solo por el volumen de expedientes que resolvió, sino también por la importancia y complejidad de los asuntos que se trataron que repercutían directamente en el bienestar de la población.

#### b. Examen y aprobación de los presupuestos locales.

La elaboración anual de los presupuestos municipales correspondía a los alcaldes<sup>1529</sup>. Una vez examinada la propuesta de ingresos y gastos por el pleno del Ayuntamiento, se elevaba

---

<sup>1525</sup> “Que puede accederse a la moratoria que hasta la próxima cosecha solicitan los deudores al Pósito de Biar debiendo desde luego satisfacer las creces y renovar las obligaciones en los términos oportunos”, ADPA, Legajo GE-24603/4, Actas de 1847, sesión del 29 de octubre, p. 35.

<sup>1526</sup> “Que puede concederse a los labradores deudores al Posito de Biar la espera que solicitan, siempre que se obliguen a satisfacer sus débitos en todo el mes de Julio inmediato afianzando de nuevo a satisfacción del Ayuntamiento”, ADPA, Legajo GE-24603/4, Actas de 1847, sesión del 5 de enero, p. 1.

<sup>1527</sup> “Ecsaminado el espediente justificativo de la paralización del pósito de Sagra acordó informar al Sr. Gobernador en términos siguientes.= Ecsaminado el espediente justificativo de la paralización del pósito de Sagra durante los años del 36 al 52 inclusive resulta a satisfacción del Consejo acreditado suficientemente la falta de movimiento que tuvieron sus fondos y en su consecuencia consulta á V.S. puede concederse la autorizacion de rendir cuentas por los años espresados, según previene el artículo 16 del reglamento de 16 de Julio de 1861.=A la vez ha acordado esta Corporacion llamar la atención á V.S. acerca de varios documentos que aparecen unidos á este espediente sin que en el mismo se dé cuenta de ellos, por los que se adquieren datos muy interesantes, contando las ecsistencias que resultaron en 1835 al pósito, inversión que les dio y sugetos responsables á su abono, dando estos antecedentes bastante luz para recobrar los fondos de dicho Establecimiento que pudieran bajo tal medio funcionar de nuevo instruyéndose al efecto el oportuno espediente y gestionándose para lograrlo eficazmente por un subdelegado del ramo que sería conveniente pasar á la villa de Sagra a practicar las diligencias necesarias.”, ADPA, Legajo GE-24609/1, Actas de 1863, sesión del 20 de junio, p. 63.

<sup>1528</sup> “Examinado por el Consejo el espediente del pósito de Alcolecha, resulta:= Que en 30 de Enero del corriente año previno el Sr. Gobernador al Alcalde de aquel pueblo que manifestase las causas que motivaron la paralización del pósito, la época en que tuvo lugar las existencias con que contaba y las demas circunstancias que creyese oportunas;= Que el Alcalde contestó en 3 del presente mes que según el estado que ha encontrado en el archivo, las existencias del pósito en 1836 consistían en 21 cahices, 1 medio y 1 cuarto en grano sin metálico ninguno; que á consecuencia de una órden de la Diputacion provincial de 17 de Febrero de 1837, se entregaron á la misma, según comunicacion de 22 de dicho mes y año, 21 cahíces, 2 medios y 1 cuarto, que eran todas las existencias; y por último, que á principios del siglo contaba aquel pósito con un Capital de 106 cahices, números redondos, que se agotaron en suministros á las tropas nacionales y extranjeras en la guerra de la independencia y á las que defendían á D<sup>a</sup>. Isabel 2<sup>a</sup> en la civil;= Que examinados por el negociado los antecedentes que posee, encuentra entre ellos la cuenta del pósito en cuestión correspondiente á 1836 aprobada por el Sr. Gobernador en 4 de Julio de 1855 de acuerdo con la Diputación, y según la cual resulta completamente agotado el fondo del pósito, y justificada la entrega á que el Alcalde se refiere.= En vista de todo, el Consejo acordó consultar al Sr. Gobernador que puede servirse mandar= 1º Que el Alcalde de Alcolecha registre escrupulosamente el archivo municipal en busca de los recibos que por suministros en las guerras de la independencia y civil se facilitaran, ó que averigüe si acaso estos recibos se enviaron para su correspondiente conversión, como debió hacerse; =Y 2º= Que se unan á este espediente la orden original en cuya virtud se hizo en 1837 la entrega que se menciona á la Diputacion, y la cuenta del año 1836 á que el negociado se refiere en la que aparecen agotadas las existencias y justificadas la entrega, todo con el objeto de proponer la mas justa y acertada resolucion.”, ADPA, Legajo GE-24608/2, Actas de 1862, sesión del 25 de febrero, p. 13.

<sup>1529</sup> Artículo 91 de la ley de 8 de enero de 1845 decretando la organización y atribuciones de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales: “El presupuesto municipal se formará para cada año por el Alcalde,

al jefe político para su aprobación. Desde la instalación del Consejo se convirtió en habitual la práctica de que la autoridad civil superior de la provincia sometiese las indicadas cuentas a su consideración antes de adoptar una resolución<sup>1530</sup>. Aunque son muchos las causas que conoció la Corporación alicantina en esta materia<sup>1531</sup>, traemos a colación, por su interés, un dictamen en el que informaba al delegado del Poder central sobre la conveniencia de ratificar varios expedientes de distintos pueblos de la provincia, a saber:

“Se acordó decir al Sr. Gefe que con las observaciones y bajas que constan en los respectivos expedientes podrá aprobar los presupuestos municipales para el año mil ochocientos cuarenta y seis de los pueblos siguientes= Novelda= Benferri =Bañeras =Formentera =Guardamar = y Hondon de las Nieves”<sup>1532</sup>

No será este el único control que se ejerza por las autoridades gubernativas sobre los recursos económicos y financieros de las poblaciones. La normativa obligaba a los responsables del Ayuntamiento a presentar todos los años los gastos e ingresos correspondientes al año anterior. Una vez superado este trámite, se elevaban al jefe político para que examinara los números remitidos por el alcalde y se sometieran al Consejo las de los depositarios<sup>1533</sup>. En la práctica, sin embargo, encontramos que en ambos casos se pedía a

---

y lo discutirá y votará el Ayuntamiento, aumentándolo o disminuyéndolo, según crea conveniente”. En términos similares prescribía el artículo 107 del reglamento para la ejecución de la ley de Ayuntamientos de 1845 que: “El presupuesto municipal lo formará el alcalde por triplicado en el mes de Agosto de cada año con sujeción al modelo que al efecto se circule: discutido y votado por el ayuntamiento en el mes de Setiembre, y reservando uno de los ejemplares para que se conserve en la secretaría de la corporación, remitirá el alcalde el 1º de Octubre los otros dos al jefe político, quien antes del 15 de Diciembre devolverá uno de ellos, puesta la aprobación, conservando el otro en su secretaría anotado convenientemente”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 3776, miércoles, 15 de enero de 1845.

<sup>1530</sup> Esto, pese a que el artículo 77 de la ley de gobierno y administración de las provincias solo le obligaba a hacerlo sobre aquellos presupuestos que excediesen los 100.000 reales.

<sup>1531</sup> Hemos hallado varios expedientes de aprobación de cuentas municipales donde se puede que la autoridad superior de la provincia sigue, como regla general, su dictamen. Entre ellos, destacamos el siguiente: “Setla y Mirarrosa= Cuentas de propios del 45= 21 Febrero El Alcalde presento las cuentas del referido año.= Dictamen= Se halla conforme y puede aprobarse, previniendose remita á correo intermedio el reparto original aprobado para cubrir el deficit del presupuesto municipal del año de la cuenta. V.S. no obstante oyendo al Consejo acordará lo mas conforme. Alicante 21 de Abril 1847.= Al Consejo.= El Sr. intº.= Puede aprobarse, si, remitido el reparto original, no ofreciese reparo alguno.= Fho. 24 Abril.= 12 Junio: El Alcalde remite el reparto original qº practicó en 1845= Dictamen= La cantidad repartida no viene conforme con la que se figura en el estado pues se nota la diferencia de 5 r. 22 maravedis debiendo (...) haber procedido al reparto sin autorizacion alguna; en tal concepto es de opinion la mesa se aumenten al cargo dhos. 55 r. 22 m. haciendose una fuerte prevencion pª que en lo sucesivo se abstenga de llevar á efecto reparto alguno sin estar competentem<sup>te</sup> autorizado, pº que sin exemplar y por efecto de consideraciones, se le disimula esta falta. V.S. no obstante oyendo al Consejo si lo estima podrá resolver lo qº considere mas justo. 14 Junio 1847.= Buelba al Consejo= Sanchez= Puede determinarse en los terminos que propone la mesa= Sanmartin= Sesión del 18 Junio de 1847= El Consejo acordó informar al Sº Gefe politico qº puede aprobar esta cuenta de conformidad con el anterior dictamen.= Estalella= Aprobada. = Fho. en 2 setº.”, ADPA, Legajo GE-11621/1, s/f.

<sup>1532</sup> ADPA, Legajo GE-24603/2, Actas de 1845, sesión del 2 de diciembre, p. 13.

<sup>1533</sup> Artículo 107 de la ley de 8 de enero de 1845 decretando la organización y atribuciones de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales: “El Alcalde presentará al Ayuntamiento, en el mes de Enero de cada año, las cuentas del año anterior; el Ayuntamiento las examinará y censurará; y con el dictamen de la corporación municipal, las remitirá el Alcalde al Gefe político para su aprobación, ó para la del Gobierno, según

la Corporación alicantina que informase sobre si eran o no susceptibles de aprobación, extendiéndose, incluso, a señalar las modificaciones que debían realizarse en las indicadas cuentas<sup>1534</sup>.

---

los casos que establece el art. 98, respecto de los presupuestos”. A lo expuesto añade el artículo 108 de la misma ley que: “Las cuentas del Depositario ó Mayordomo se presentarán igualmente al Ayuntamiento para su exámen y censura. En seguida se pasarán al Gefe político para su ultimacion en el Consejo provincial, si no llegase el presupuesto del pueblo á 200.000 rs. vn.; y si llegase, para que con el dictámen del mismo Consejo, se remitan al Gobierno”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 3776, miércoles, 15 de enero de 1845. Por su parte el artículo 111 del reglamento para la ejecución de la ley de Ayuntamientos de 1845 disponía: “En el mes de Enero de cada año se presentarán al ayuntamiento por triplicado y con sujeción al modelo que se circule las cuentas del alcalde y las del depositario ó mayordomo correspondientes al año anterior. El ayuntamiento las examinará y censurará en el mes de Febrero, y dejando un ejemplar en el archivo de la corporacion, remitirá el alcalde los otros dos al gefe político el día 1º de Marzo.” y el número 114 añadía que: “Recibida por el gefe político la cuenta del depositario ó mayordomo, la pasará al consejo provincial para su ultimacion, si el presupuesto del pueblo no llega á 200.000 rs., y para su informe si llegase. En el segundo caso el gefe político remitirá al Gobierno antes del 1º de Junio un ejemplar de la cuenta, una copia de ella, el informe del consejo provincial y el suyo.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4022, jueves, 18 de septiembre de 1845.

<sup>1534</sup> Entre otros cabe señalar el siguiente expediente: “Partido de Elche= Cuenta de contribuciones de 1847=Elche= En 29 Mayo 1849 el Alcalde de Elche remite la cuenta de contribuciones de 1847= Importa el cargo 39661 r 11 m= Idem la Data 470032= Deficit 734125= Dictamen= Puede aprobarse, escluyendo 4766r. pagados por Espositos del 46, en cuyo año esta obligacion gravitaba sobre los fondos municipales y previniendo al Depositario pague con puntualidad, y dentro del año respectivo todas las contribuciones que pertenecen así á fondos del Estado, como a los Provinciales, por que no le serán admitidas las que verifique fuera de aquel á que corresponden.= El Consejo resolverá lo mejor= 23 Ag<sup>to</sup>. 1849.= J Alvertos.= Como parece á la mesa.= Gil.= Sesion del 14 Set. 1849.= El Consejo aprobó esta cuenta de conformidad con el anterior dictamen.= Estalella.= Partido de Elche= Cuenta del Deposit<sup>o</sup>. de 1847= Elche= En 29 Mayo 1849 el Alcalde de Elche remite la cuenta del Depositario, correspondiente al año 1847= Importa el Cargo 153477r. 31m.= Idem la Data 11749824= Existencia 359797= Dictamen= Puede aprobarse, escluyendo 152r. por los socorros de los quintos del 47, y previniendo al Depositario que en lo sucesivo se abstenga de pagar libramientos escedentes de los credits autorizados en el presupuesto ó para objetos no comprendidos en él pues le seran escludidos tales pagos, y los reintegraré á los fondos de su propio peculio, asi como tambien los de correos y demas de consignacion de gastos que no se justifiquen debidamente.= El Consejo resolverá lo mejor 23 de Ag<sup>to</sup>. 1849= Alvertos= Como parece a la mesa.= Gil.= Sesion del día 14 de Setiembre de 1849.= El Consejo aprobó esta cuenta de conformidad con el anterior dictamen.= Estalella”, ADPA, Legajo GE-13474/1. De la misma forma, se puede apreciar la activa participación que la Corporación alicantina tuvo en estos negocios en sus libros de actas: “Examinadas por el Consejo de esta provincia las cuentas municipales de la ciudad de Orihuela correspondientes al pasado año de 1860 cree oportuno hacer sobre ellas las siguientes observaciones.= Cuenta del Alcalde= 1º El Inventario no está completo pues que no se consignan en él los ingresos extraordinarios, los de Beneficencia; los concedidos para cubrir el deficit y los créditos procedentes de presupuestos anteriores.= 2º= De dicho Inventario resulta que el arbitrio llamado el Rastro se arrendó á favor de José Rebollo por 71000 reales y que correspondieron á los cuatro primeros meses del año, deducidas las cargas á que está afecto este arbitrio 6.666 r. 64 cent. El Consejo ha procurado hallar en la relación número 1º del Cargo de la cuenta de Beneficencia que el arrendatario entregó al Admor de la casa de Misericordia 12 partidas de 2.500 reales cada una que unidas forman la total de 30.000 reales. De esta forma corresponden á los cuatro meses 10.000 r. que deducidos de los 71.000 reales quedan como líquido producto 61.000 reales de los cuales pertenecían á los 4 meses 20333r. 33r. y no 6.666 r. 64 cent. Ignorándose, pues, cuales son dichas cargas es imposible saber si es exacta la cantidad figurada por este concepto en el Inventario. Otro tanto ocurre respecto de los 8.000 reales que se figuran en el Inventario que debió ingresar D. Manuel Lizan arrendatario del mismo impuesto en los 8 últimos meses del año= Para evitar esta confusión seria conveniente que se previniese al Ayunt<sup>o</sup>. de Orihuela que tuviese presente en lo sucesivo que los productos de todos los arbitrios municipales deben ingresar en su totalidad en la caja de la Depositaria del Ayuntamiento de donde se estraen por medio de los oportunos libramientos para cubrir las atenciones á que estén destinados.= 4ª Según la observación sobre aumento en los recursos legales para cubrir el deficit aparece que el recaudador de Contribuciones del año 1859 adeudaba 2914 reales 86 céntimos de los cuales solo ha satisfecho 972r restando en su consecuencia 1942 reales 86 cént. cuya cantidad de aumentarse al cargo por no acreditarse si se han empleado los apremios correspondientes para obtener el cobro de esta suma.= 5ª Según los expedientes que acompaña el Alcalde resulta justificada la necesidad de la inversión de las cantidades gastadas de mas en los

En nuestra opinión, nos encontramos ante otra muestra de la gran confianza que la autoridad civil superior de la provincia depositó en el Consejo provincial alicantino, ya que no se limitó a poner en su conocimiento las cuentas exigidas por la ley, sino que, además, consultó sobre otras que quedaban bajo la exclusiva competencia del gobernador. Asimismo, nuestra Corporación no se limitó a informar, sino que se atrevió a realizar anotaciones sobre las modificaciones o medidas que debían adoptarse para ratificar los referidos expedientes.

### c. Creación de empresas.

El Consejo provincial debía participar la puesta en funcionamiento de empresas que tuviesen por objeto la navegación o el curso y régimen de los ríos, el uso y aprovechamiento

---

capítulos 1º, 2º y 5º del presupuesto, sin embargo hay algunas partidas gastadas de mas en dichos capítulos que no se consignan en los expedientes de los cuales se ocupará luego el Consejo= 6º La mayor suma invertida en los gastos de conexión pública fue necesaria atendida las causas que se acreditan en el expediente de su referencia, sin embargo llama mucho la atención que se hayan invertido 3928 reales 14 cént. en bagajes para la conducción de presos pobres, mayormente cuando estos son conducidos ordinariamente por la Guardia civil y solo se toma bagage para los que por enfermedad ú otra causa no pueden andar á pie. Se nota también respecto de esta partida que no se acompaña relación nominal de los precios cuyo estado obligó á la prestación de este servicio.= 7ª Aun cuando aparecen invertidos de mas 4082 reales 4 cént. por imprevistos resulta del expediente que se acompaña que estos gastos proceden de dos inundaciones ocurridas en el año de la cuenta y de los obsequios hechos á S.S.M.M. á su tránsito por esta Ciudad. Sin embargo el Consejo observa que hay varias partidas que según los libramientos corresponden á otros capítulos del presupuesto, como el estandarte para las procesiones de semana santa que importó 515 reales 50 cént. y perteneciente al Capítulo 9 cargas artº. 3º. Funciones religiosas la piedra negra gastada en la demarcación del radio y puente en cantidad de 840 reales que debió aplicarse á obras públicas, la compra de una carroza y otros= 8º El Consejo admite como legítimas las dos primeras observaciones que la sección hace en su dictamen, relativas á la cuenta del Alcalde.= Cuenta del Depositario= Gastos= 9ª Al libramiento número 9 no se acompaña copia literal del título del Secretario nombrado por la municipalidad en el mes de la fha de aquel documento como se prescribe en el Real Decreto de 28 de Noviembre de 1851 si bien se procura subsanar esta falta con una certificación del acuerdo en que se verificó dicho nombramiento. Lo mismo ocurre respecto del primer Portero y dos escribientes nombrados en el mes siguiente cual aparece en el libramiento nº. 34 y 207.= 10º= No es admisible la partida de 102 reales que espresa el libramiento número 116 para la suscripción á la Guia legislativa por no hallarse presentada.= 11ª Tampoco pueden admitirse como lejitimas las dos cantidades de 400 reales cada una entregadas a los empleados de la Secretaria de Ayuntamiento por sus trabajos extraordinarios en la Quinta y en la Estadística (libramientos nº 23 y 24) puesto que tienen sueldos fijos y la obligaciones de ocuparse en este servicio.= 12º Se observa en los documentos que se acompañan al libramiento nº. 62 las faltas siguientes: en el marcado con el número 1º no constan los nombres de los jornaleros: en el numero 2º los precios de los jornales en el número 5 no aparecen los nombres de los jornaleros, ni los de los carruageros: en el nº. 6 no se expresan los valores de los jornales ni el de las carretas como sucede también en el numero 9. Esta informalidad cree el Consejo que inutiliza los espresados comprobantes. De los mismos defectos adolecen algunos de los documentos que acompañan á los libramientos números 39., 132., 191 y 264.= 13ª En la nómina que acompaña al libramiento número 101 no está firmado el recibí de Maximo Penalva y en su consecuencia deben bajarse de la data los 103r. 79 cent. que se figuran á este interesado= 14ª En la primera partida de la relación número 2º de Gastos de Botica del Hospital se figuran los 294 r. 44 cent. y los comprobantes que acompañan al libramiento solo ascienden á 129 r. 17 cent. por consiguiente deben bajarse de la data 165 reales 27 cént. cuya inversión no se justifica. Tambien deben bajarse 20 cént. que aparecen demas en el recibo número 2º según resulta de los documentos que al mismo se acompañan.= 15ª Los libramientos nº. 26 y 27 son por el apuntalamiento y demolición de una casa contigua á la de Dª. Agustina Ancejo y un horno que pertenece al Estado, cuyas dos fincas amenazaban ruina; mas ambas partidas debieran pagarse por los dueños de ellas y no por la Municipalidad, por consiguiente deben bajarse de la data dichas cantidades que ascienden en su totalidad á 408r. von.= 16ª El Consejo halla fundadas las observaciones que sobre la cuenta del Depositario emite la sección en su dictamen”, ADPA, Legajo GE-24608/2, Actas de 1862, sesión del 21 de marzo, pp. 21-22.

de sus aguas, o la construcción de obras, incluyendo los puentes, en los mismos<sup>1535</sup>. En concreto, su intervención se ceñía a resolver los conflictos que se sustentasen durante la ejecución del proyecto.

El procedimiento a seguir para la creación de este tipo de mercantiles se regulaba por la orden de 11 de marzo de 1846. Las solicitudes se presentaban ante el Gobierno de la provincia, donde, además, se depositaba la propuesta de la sociedad que se trataba de establecer. Ésta sería publicada en el Boletín oficial durante un máximo de 30 días. Los perjudicados debían interponer la correspondiente reclamación, que se pondría en conocimiento de los interesados, dándoles la oportunidad de contestar. Por su parte, el ingeniero de la provincia debía redactar un informe en el que hiciera constar, de forma clara y sucinta, los aspectos en los que se fundaban quienes se oponían al proyecto. A continuación, el expediente era remitido a la Corporación consultiva con el objeto de que emitiera su dictamen y pudiera elevarse el expediente al Ministerio de la Gobernación para su resolución definitiva<sup>1536</sup>.

El Consejo provincial conocía, igualmente, de la instalación de negocios vinculados a la sustitución del servicio militar. La petición, al igual que en los casos anteriores, se tramitaba ante el delegado del Gobierno en la provincia y requería el parecer del Consejo<sup>1537</sup>. Asimismo, la ley de gobierno y administración de las provincias de 1863, establecía la obligación de que fuesen consultados sobre el establecimiento de fábricas, talleres u oficios insalubres y peligrosos<sup>1538</sup>.

---

<sup>1535</sup> Artículo 1 de la orden de 11 de marzo de 1846: “Será necesaria una autorización Real, previa la instrucción de expediente, para permitir en lo sucesivo el establecimiento de cualquiera empresa de interés privado que tenga por objeto ó pueda hallarse en relación inmediata: 1º Con la navegación de los ríos ó su habilitación para conducir á flote balsas ó almadías. 2º Con el curso y régimen de los mismos ríos, sean ó no navegables y flotables. 3º Con el uso, aprovechamiento y distribución de sus aguas. 4º Con la construcción de toda clase de obras nuevas en los mismos ríos, incluyendo los puentes de todas clases”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4201, lunes, 16 de marzo de 1846.

<sup>1536</sup> Artículos 1 a 8 de la orden de 11 de marzo de 1846, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4201, lunes, 16 de marzo de 1846.

<sup>1537</sup> Artículo 1 de la orden de 21 de mayo de 1858: “Las sociedades, empresas ó agencias que bajo cualquiera denominación y forma se ocupen en la sustitución ó redención del servicio militar, solicitarán para constituirse la Real autorización por conducto del Gobernador de la provincia de su domicilio, acompañando á la instancia que presenten al efecto los estatutos ó reglamentos por que hubieren de regirse”. A esto añadía el artículo 2 que: “El Gobernador dirigirá el expediente con su informe y el del Consejo provincial á este Ministerio, por el cual se concederá ó negará la autorización, previa consulta de las Secciones de Guerra y Gobernación del Consejo Real”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 142, sábado, 22 de mayo de 1858.

<sup>1538</sup> Artículo 77, apartado 11 de la ley de gobierno y administración de las provincias de 1863.

En el caso de la provincia de Alicante son escasos los expedientes tramitados en esta materia. Aquellos que hemos tenido ocasión de estudiar estaban relacionados con el sorteo de quintas<sup>1539</sup> o con la explotación de minas<sup>1540</sup>. No obstante, nos gustaría señalar que, en los referidos asuntos, el dictamen no se limitó a informar en un sentido favorable o negativo a su autorización, sino que además se formularon observaciones y propuestas de reforma de los estatutos de las sociedades. En este sentido, en el asunto para la creación de una empresa de seguros para las quintas, denominada “La Seguridad”, se indicaba la conveniencia de que el artículo 13 fuese modificado. Decía:

“Enterado el Consejo de una instancia de D. José Cort y Claur vecino de Alcoy, y de los estatutos que á ella acompaña, sobre el establecimiento de una empresa de seguros á prima fija para las quintas, bajo la denominación “La Seguridad” acordó decir al Sor. Gobernador, evacuando el informe que acerca de ello se le pidió que no encuentra inconveniente en que se acceda á la solicitud de dicho interesado (...) cree que debe reformarse el artº 13, en el sentido de que en el caso de que la ley citada de reemplazos sufriese alteración en lo tocante á sustituciones, la empresa vendrá obligada á indemnización á los suscriptores con una cantidad proporcional á la cuota satisfecha”<sup>1541</sup>.



---

<sup>1539</sup> “Dada cuenta del expediente instruido á instancia de D. Genaro Martin, solicitando se le autorice para crear una empresa de sustitución y redención para el servicio militar: visto el reglamento o bases por que ha de regirse: considerando que estas ofrecen las necesarias garantías para que no sean defraudados los intereses, tanto de los sustitutos como de los sustituidos, el Consejo informó al Sr. Gobernador podía autorizar interinamente dicha empresa, con sujeción á la Real orden de 21 de Mayo prócsimo pasado, con la condición de no admitirle ningún sustituto sin que antes acredite haber hecho en Tesoreria el depósito de sesenta y seis mil quinientos reales”, ADPA, Legajo GE-24606/2, Actas de 1858, sesión del 29 de junio.

<sup>1540</sup> “En vista del expediente instruido á instancia de D. Ramon Bofill y Caralampio Moreno vecinos de Orihuela solicitando la aprobación de la Escritura de la sociedad minera titulada la Union, para explotar las minas Remedios y Afortunada; apareciendo que no se inserta en dicha Escritura el titulo de propiedad de la mina Afortunada cual dispone el artº 7º de la ley de sociedades mineras, acordó el Consejo consultar al Sor. Gobernador que es procedente se haga saber á los interesados que dentro de un término que prudencialmente se les señale otorguen nueva escritura respecto de dicha mina Afortunada, insertando el Titulo y la Escritura de cesion de la tercera parte remitiendo copia fehaciente de aquel nuevo documento y copias simples de esta y de la Escritura de treinta y uno de Diciembre de mil ochocientos cincuenta y nueve con las formalidades prescritas en el artículo 8º de la ley citada, apercibidos que de no verificarlo les pasará el perjuicio que haya lugar; y llenados estos requisitos informará el Consejo lo que corresponda”, ADPA, Legajo GE-24607/2, Actas de 1860, sesión del 5 de octubre. Otro acuerdo que conviene destacar es el que aprobó la creació de diversas sociedades mineras: “En vista de los respectivos expedientes se acordó consultar al Sor Gobernador que procede la aprobación de las sociedades especiales mineras siguientes:= La constancia que explota la mina de liquido “Divina Pastora”, sita en termino de Alcoy.= La confianza que explota la mina “Dolores”, termino de Orihuela.= La amistad que explota las minas “Colon, Almagro”, Reyes y Monserrat sitas en el mismo termino de Orihuela”, ADPA, Legajo GE-24607/2, Actas de 1860, sesión del 19 de enero.

<sup>1541</sup> ADPA, Legajo GE-24606/2, Actas de 1858, sesión del 29 de octubre.

## 5. Vinculada a la actividad judicial.

### a. Autorizaciones para procesar.

#### a') Consideraciones generales.

Estas cuestiones son, junto a las de quintas y elecciones, las que con mayor frecuencia fueron sometidas al dictamen del Cuerpo consultivo. La vigencia y puesta en práctica del principio de división de poderes diseñado por el liberalismo doctrinario en 1845 impedía a la jurisdicción ordinaria conocer litigio alguno en el que se discutiese sobre la función pública o estuviese envuelta la Administración activa. En base a ello quedaba limitada la facultad de los jueces y Tribunales para procesar a los funcionarios, por hechos relativos al ejercicio de sus funciones, sin el preceptivo permiso del Ejecutivo<sup>1542</sup>.

La justificación de este requisito responde, de acuerdo con Posada Herrera, a la necesidad de evitar que los agentes públicos quedasen expuestos a los embistes de las pasiones privadas<sup>1543</sup>. No debemos olvidar, afirmaban Alcántara y Pérez y De Morales Serrano, que

---

<sup>1542</sup> “Adoptamos esta doctrina, porque es la conforme con la letra y con el espíritu de la legislación existente. No desconocemos los inconvenientes á que está sujeta la admision de la acusacion privada sin autorizacion prévia, lo que equivale á hacer á los tribunales jueces de los actos de la administracion en el hecho de poder encausar por ellos á sus agentes.= En buenos principios el gobierno es el que debe sujetarlos á juicio: si no lo hace cuando debe, toma sobre sí la responsabilidad, y dá á entender que han arreglado su conducta á las instrucciones que habian recibido. Establecer otra teoria es hacer justiciables ante los tribunales á los ministros que con arreglo á la Constitucion solo lo son ante el Senado, es someter la accion del poder ejecutivo á la del judicial, es por ultimo esponerse al peligro de que paraliquen y anulen actos de la administracion personas poco competentes para juzgarlos”, GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, *Instituciones de Derecho Administrativo...*, op. cit., p. 26.

<sup>1543</sup> “No es posible que el que es empleado en administracion ó ejerce atribuciones dentro del círculo del poder judicial, deje de tener mal querientes. ¿Y quedará espuesta la autoridad á los embates de las pasiones privadas, á las preocupaciones del individuo particular, que muchas veces por amor propio, otras por espíritu de venganza, se desencadenarán contra los magistrados por mas virtuosos, por mas probos é inteligentes que sean en el desempeño de sus funciones? Si tal derecho se permitiese, señores, administrador habria que no durase cinco dias ejerciendo las atribuciones que las leyes les conceden. El espíritu de partido se desencadenaría contra él y justificándolo todo, como se justifica bajo esta máscara que esconde muchas veces la falsedad y la perfidia, no faltarian pruebas ni testigos y todo lo que es necesario para perseguir á aquella autoridad y hasta para sepultarla en un calabozo. Sean enhorabuena responsables las autoridades de los delitos que cometan, sean responsables de las faltas en que incurran dentro de los límites de sus atribuciones, sea la ley severa y grave contra ellas, pero sea tambien imparcial, déles alguna garantia, alguna proteccion, no por ellos, señores, por la sociedad en cuyo nombre se ejercen las atribuciones.= ¿Y qué proteccion se puede dar á los individuos del poder administrativo? Solo una; que no puedan ser encausados sino con el permiso del primer gefe del ramo á que pertenezcan: y no sorprenda esta doctrina que tal vez podrá parecer absurda. Conozco desde luego el argumento que se puede hacer en esta cuestion. ¿Y habeis de consentir, se me dirá, que sea juez de la acusacion, precisamente el mismo que es responsable de ella? ¿El ministro que es responsable será el juez que ha de fallar en primera instancia de la justicia ó injusticia de la acusacion? No señores, no fallará sobre el asunto principal, si se opone á que se forme causa al empleado que se acusa, lo que hará será cargar con su responsabilidad (...)”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit., pp. 91-92. En los mismos términos se expresaba Manuel Colmeiro: “Al mismo tiempo que la autorizacion prévia para procesar á cualquier funcionario público es un medio de conservar la unidad en la administracion y la responsabilidad en el gobierno, es tambien una garantía eficaz y una justa proteccion que el gobierno les dispensa, para que no sean molestados ni perseguidos por personas que se obstinan en ver un agravio en tal acto riguroso del funcionario que no es sino

las personas o Corporaciones que ejercían la autoridad o funciones en el orden administrativo solían ser el “blanco de odiosidades bastardas, de rencores mal encubiertos”, siendo, con frecuencia, objeto de injustas acusaciones y querellas criminales sin más razón que la venganza. Esta desagradable realidad hacía absolutamente necesario protegerlos y, con ellos, a los intereses sociales<sup>1544</sup>, articulando un mecanismo que impidiese a los Tribunales mezclarse en las atribuciones del Poder Ejecutivo, y garantizase a sus agentes el desempeño de sus funciones con total independencia<sup>1545</sup>. Solo el Gobierno era capaz de apreciar

---

el exacto cumplimiento de un deber duro acaso, pero asimismo inviolable. Quitada esta garantía, todos los agentes administrativos quedarían expuestos á las reclamaciones mas insensatas, á los procedimientos mas severos y á la susceptibilidad de los tribunales: el temor de ser procesados, encarcelados y sentenciados, sin poder el gobierno impedirlo, haría que fuesen flojos y tímidos en el desempeño de sus deberes, y la administración se resintiría de la lentitud y languidez de sus miembros.= Esta garantía contra las acusaciones apasionadas y recriminatorias de los particulares no es una excepcion en favor de los funcionarios del orden administrativo, pues en el orden político los diputados y senadores gozan de igual ó mayor proteccion, y los magistrados la tienen en la inamovilidad de sus cargos y en la independencia del orden judicial”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, op. cit., pp. 69-70. También en la edición de 1858, Tomo I, op.cit., pp. 74-75.

<sup>1544</sup> “Este espíritu de venganza ó rencor, nacido del imparcial cumplimiento del deber del funcionario, se observa mas frecuentemente, á medida que es mas estrecho el círculo en que el poder se ejerce, por lo mismo que allí es tambien donde mas se prodiga el abuso de autoridad. Pues bien; si el funcionario público ha de consagrarse al servicio con el celo é imparcialidad que deben distinguir todos sus actos; si su dignidad, su crédito, su fuerza moral han de conservarse en el nivel que requiere su investidura oficial, es preciso ponerle á cubierto de una falsa denuncia, es indispensable defenderle de una imputacion á todas luces calumniosa, es forzoso, en una palabra, que abrigue la confianza de que su conducta oficial será previamente apreciada por sus superiores gerárquicos, cuando por virtud de denuncia, ó de oficio, intentare el poder judicial calificarla. De otro modo, como no siempre los que ejercen la autoridad son personas de ánimo levantado, de energía á toda prueba, ó del temple vigoroso y decidido que fueran de desear para vencer el impulso de toda clase de sugestiones, existiría el peligro de que por temor de granjearse un enemigo formidable, dispuesto á buscar la satisfaccion de su agravio en una querella amañada, la accion administrativa se ejerciera arbitraria y trabajosamente.= Tambien podría suceder que una vez fulminada la querella, y comenzando á proceder la autoridad judicial con la actividad y desembarazo que la distinguen, sin que la Administracion tuviera conocimiento anticipado de tal determinacion, ni de su fundamento, además del peligro de que el procedimiento partiese de un error de hecho, que la Administracion podría señalar ó explicar inmediatamente, quedarían en los primeros momentos desamparados y huérfanos los altos intereses sociales (...)”, ALCÁNTARA Y PEREZ, ANTONIO y DE MORALES Y SERRANO, JUAN, *Tratado de las competencias y de la autorizacion para procesar a los empleados administrativos*, Tomo II, Madrid, 1866, pp. 18-19.

<sup>1545</sup> DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit. pp. 91-92. Con palabras parecidas lo justificaba Colmeiro: “Claro está que para exigir la responsabilidad administrativa debe abrirse un juicio ante el tribunal ordinario competente, porque siendo una cuestion civil ó penal, solo á los jueces instituidos por la ley corresponde administrar justicia. Mas como por otra parte, si se concediese al poder judicial sin limitacion alguna la facultad de encausar á los agentes administrativos, conocería indirectamente de los actos de la administracion, turbando la armonía constitucional y destruyendo el principio de la recíproca independencia de los poderes; de ahí dimana que no se pueda procesar á ningun gefe político sin autorizacion del gobierno, y sin la autorizacion de aquel á ningun funcionario ó corporacion subalterna.”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho Administrativo español*, Tomo II, 1858 , p. 319. Igualmente lo hacían Alcántara y Pérez y De Morales y Serrano: “No debe olvidarse ni por un momento, que las condiciones con que la Administracion funciona y se desenvuelve son: la libertad, la independencia, la rapidez y la continuidad; pues bien, desde el momento en que los agentes queden sometidos, como cualquiera ciudadano particular, á la obligacion comun de responder de los actos que como administradores hayan efectuado, la Administracion dejará de funcionar con independencia y con rapidez; su accion perderá uno de sus mas importantes caracteres, cual es la continuidad, y los intereses confiados á su custodia quedarán comprometidos, si no totalmente desamparados. ¿Qué otra cosa significaría la sumision incondicional del empleado á la accion de la Justicia, que conceder á esta el derecho de apreciar la conducta de aquel, bajo el punto de vista administrativo, y el de interpretar las disposiciones que la Administracion dictó, y de cuya ejecucion mas ó menos acertada ha podido resultar el hecho justiciable? Si,

correctamente el acto de un funcionario, pues era el único que conocía los deberes de cada servicio, sus necesidades y sus reglas. En este sentido, debía quedar reservada al criterio de los responsables gubernativos la decisión de si su subalterno había actuado de forma adecuada o, al contrario, si se había excedido en sus funciones. En el primer caso, se cubriría la responsabilidad del mismo, derivando la cuestión administrativa en política; en el segundo, sin embargo, se entregaría al sujeto a los Tribunales ordinarios para su enjuiciamiento<sup>1546</sup>.

Es necesario precisar que no todos los publicistas encontraban beneficiosa la figura de la autorización administrativa previa. Buena parte de la doctrina la consideraba como una “rémora injustificada” que menguaba la independencia del Poder judicial y engendraba privilegios irracionales<sup>1547</sup>. Para estos autores no era cierto que la sujeción de las autoridades

---

pues, la Administración ha de seguir su curso libre, expedito y constante; si sus determinaciones han de ser cumplidas con la rapidez y exactitud que la causa pública reclama; si su acción múltiple, universal, incesante, ha de producir los benéficos resultados á que los encargados del poder deben aspirar, es imprescindible proporcionarle todos los medios que para realizar su misión há menester.”, ALCÁNTARA Y PEREZ ANTONIO y DE MORALES Y SERRANO, JUAN, *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar...*, op.cit., pp. 16-17.

<sup>1546</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, op. cit., pp. 69-70. También en la edición de 1858, Tomo I, op.cit., pp. 74-75. De forma similar lo explicaban Alcántara y Pérez y De Morales y Serrano: “Tres son las bases fundamentales en que puede decirse estriba la teoría de la autorización, según hemos indicado ya. La primera nace de la delegación de facultades, que, conforme á un principio constitucional, hace el poder ejecutivo en sus agentes, delegación que no puede menos de llevar inherente la responsabilidad de los delegados por los actos que en tal concepto ejecutan. De esta suerte, como en todo hecho lícito ó ilícito que el administrador efectúe, puede excusarse con su superior gerárquico inmediato, por orden del cual ha podido obrar, cabe llegar de grado en grado hasta la mas alta representación del poder responsable, ó sea la responsabilidad ministerial. Esta sola consideración sería bastante para comprender que los actos puramente administrativos no pueden subordinarse incondicionalmente á la acción de la Justicia, porque el empleado ú autoridad acusada, si ante el texto literal de la ley aparece alguna vez culpable, no lo será quizá si se examina su conducta con relación á su carácter de subordinada á otra autoridad superior, ó con relación a circunstancias excepcionales y supremas, en virtud de las cuales se haya visto obligada á traspasar el límite legal, en nombre del interés público. De aquí la necesidad de acudir á un medio que, suspendiendo el brazo amenazador de la Justicia, permita á la Administración examinar previamente la conducta de su agente inferior, á fin de deducir, en primer lugar si hay verdadera responsabilidad criminal; en segundo lugar, si habiéndola, es imputable al presunto acusado, ó á algún otro funcionario superior suyo, de quien hubiere recibido el impulso.”, ALCÁNTARA Y PEREZ ANTONIO y DE MORALES Y SERRANO, JUAN, *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar...*, op.cit., pp. 13-15.

<sup>1547</sup> PANTOJA AGUDO, JOSÉ MARÍA, *Repertorio de la Jurisprudencia Administrativa española...*, op. cit., pp. XXV-XXVI. En concreto, Alcántara y Pérez y De Morales y Serrano realizaban un perfecto resumen de las diferentes posturas en cuanto a esta cuestión. Decían: “(...) ese veto de la Administración, de tan graves consecuencias en la práctica, no ha podido menos de dar ocasión á calorosos debates entre los publicistas modernos, cuyas opiniones se han dividido profundamente. Los unos ven en la garantía de la autorización previa, una rémora injustificada, que enerva y coarta la acción judicial, cuando no la anula por completo, con mengua y descrédito de la Justicia; un privilegio odioso, que si puede encontrar alguna defensa en razones de conveniencia pública, es sumamente peligroso en su aplicación, por los grandes abusos de que es susceptible, abusos que con frecuencia pueden producir hasta la impunidad de los delincuentes; ven, en una palabra, los impugnadores de la garantía especial de que vamos hablando, una exención anómala y perniciosa, que en el hecho de detener el brazo de la Justicia, suspendiéndolo unas veces, siquiera sea por un periodo mas ó menos largo, é inutilizando su acción por completo en otras ocasiones, no puede producir otro resultado que el desequilibrio de los poderes públicos, el desorden y la confusión en su respectivo ejercicio, y el descrédito en las instituciones, consiguiente á tan funestas causas. Por el contrario, los defensores de la autorización previa abogan por su mantenimiento, fundándola, no solamente en la libertad de acción que la Administración necesita para llenar su cometido, libertad que implica desde luego el principio de la responsabilidad ministerial

administrativas a la Jurisdicción ordinaria pudiera afectar a la autonomía de la Administración<sup>1548</sup>. La independencia del Ejecutivo quedaba bien asegurada gracias a las garantías existentes a lo largo de todo el procedimiento. De esta forma, ni la denuncia ni la querrela, en virtud de las cuales comenzaba la investigación judicial, producían más resultados que una mera presunción de criminalidad, circunstancia que nunca sería suficiente para inhabilitar al procesado o privarle de sus derechos civiles. Además, el acusado era escuchado por el juez, pudiendo alegar lo que considerase oportuno para su defensa, declinando la responsabilidad en su superior o invocando las circunstancias especiales que justificaban su acción<sup>1549</sup>. En estos términos se expresaba Pantoja. Para este jurista no era válido el pretexto de que la especialidad de las funciones que ejercían los empleados públicos

---

consignado en nuestro Código fundamental, sino en altas razones de organización, de necesidad y de conveniencia pública, que aconsejan imperiosamente prevenir el peligro de que la Administración, salvaguardia de todos los intereses colectivos, no se encuentre jamás paralizada ó entorpecida en su marcha constante, por efecto de un proceso judicial repentino, y acaso inmotivado, que se inicie contra alguno de sus agentes.”, ALCÁNTARA Y PEREZ, ANTONIO y DE MORALES Y SERRANO, JUAN, *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar...*, op. cit., pp. 11-12.

<sup>1548</sup> “Si la ley penal á todos obliga y á todos impone sus severas prescripciones, si ella ha previsto y penado los abusos y los excesos que puedan cometer, lo mismo los ciudadanos particulares que las personas investidas de autoridad ú oficio público, ¿por qué esta monstruosa excepcion de la regla general, en favor de los agentes de la Administración, que perturbando el órden fundamental con que los poderes se hallan organizados, produce rivalidades y quejas entre las diversas clases sociales, desmoraliza á veces la clase á que se propone favorecer, y rebajando, por último, la institucion de la Justicia, tiene todos los caractéres de un privilegio odioso é irritante? A la independencia y libertad de la gestion administrativa no ha de ser sacrificada la independencia y libertad de la potestad judicial, que tampoco puede vivir sin aquellas dos garantías esenciales á su modo de ser. La responsabilidad sucesiva, emanada de la delegacion de facultades, no puede ser razon suficiente para que la Justicia vea eludidos sus esfuerzos, contrarestandas ó por lo ménos entorpecidas sus gestiones, por obstáculos que acaso cuando lleguen á ser removidos habrán hecho ilusorias la celeridad y la oportunidad, requisitos no ménos esenciales á la accion judicial, si ha de producir saludables consecuencias”, ALCÁNTARA Y PEREZ, ANTONIO y DE MORALES Y SERRANO, JUAN, *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar...*, op. cit., pp. 21-22.

<sup>1549</sup> “(...) sabido es que ni la simple denuncia, ni la querrela, en virtud de la cual comienza la investigacion judicial, producen inmediatamente otro resultado que una presuncion de criminalidad mas ó menos fundada, mas ó ménos racional, pero nunca bastante á privar desde luego al procesado de sus derechos civiles, miéntras perfeccionado el sumario no queda patente la existencia del delito, y descubierto el delincuente. Pues bien; si las primeras diligencias del sumario, aunque se dirijan contra un agente administrativo como presunto reo, no producen su inhabilitacion, á no ser que por la gravedad y notoriedad del hecho punible hubiese lugar á prision; si aun en este caso puede ser reemplazado inmediatamente en funcionario, por el que la ley llama á sustituirle; y finalmente, si en las primeras diligencias ha de haber ocasion en que el procesado explique su conducta al Juez, ya declinando la responsabilidad en el superior, ya invocando las circunstancias especiales que le movieron á obrar, todo lo cual puede la Justicia apreciar en su criterio, sobreseyendo ó condenando, y siempre con conocimiento de la Administración, ¿en qué se menoscaba con este sistema regular y uniforme la independencia del poder administrativo? ¿Cuándo ni cómo queda interrumpida su accion, abandonados los intereses que representa, é indefensos sus representantes? ¿Por ventura la mera iniciativa de una investigacion judicial, prejuzga ó condena definitivamente, ipso facto, la conducta del procesado? ¿No ofrece la institucion de la Justicia garantías sobradas, lo mismo al particular que al funcionario, de que serán oidos sus descargos, estimadas sus excepciones y admitidos todos los medios de defensa de que un acusado puede valerse? Luego ni en la teoría de la responsabilidad, ni en la de la independencia de los poderes públicos, ni en la proteccion y amparo que los agentes administrativos necesitan, se encuentra lógica y razonablemente defendida la garantía de la previa autorización”, ALCÁNTARA Y PEREZ, ANTONIO y DE MORALES Y SERRANO, JUAN, *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar...*, op. cit., pp. 22-24.

convertía a sus responsables en los únicos capaces de conocer sobre la existencia o no de los abusos de sus empleados, pues se trataba de una cuestión que, precisamente, estaba comprendida dentro de la ciencia y de la capacidad que se exigía a los jueces. Si se aceptaba esta premisa, mantenía Pantoja, debía extenderse a los médicos, químicos o peritos, pues eran los únicos especialistas en asuntos propios de su profesión<sup>1550</sup>. En su opinión, en vez de dar a estos oficiales una garantía excesiva y capaz de perjudicar a los fueros de la Justicia, debía concedérseles el derecho a reclamar que, cuando se querellasen contra ellos, se exigiese una mayor fianza o superior responsabilidad al que iniciase el procedimiento indebidamente<sup>1551</sup>. No podemos continuar profundizando en este interesante debate doctrinal. Lo cierto es que la legislación provincial reconoció la vigencia de este principio procesal<sup>1552</sup>.

b') **Ámbito de aplicación.**

Como acabamos de señalar, la autorización previa para procesar debía solicitarse en todos aquellos supuestos en los que se trataba de encausar a un agente administrativo, tanto en acciones civiles como criminales. Se trataba de una salvaguarda que se aplicaba al funcionario aun después de haber cesado en sus funciones e, incluso, una vez fallecido éste, a sus herederos<sup>1553</sup>. Este fue el caso del asunto tramitado ante el Consejo provincial de Alicante a comienzos de 1851 sobre la exigencia de responsabilidad penal a todos los alcaldes del municipio de Rafal desde 1842. Se les acusaba, en concreto, de un delito de desacato por

---

<sup>1550</sup> PANTOJA AGUDO, JOSÉ MARÍA, *Repertorio de la Jurisprudencia Administrativa española...* op. cit., pp. XXVI-XXVII.

<sup>1551</sup> “(...) si es cierto que los empleados públicos están mas espuestos á sufrir los embates de las odiosidades y de la calumnia, cuando cabalmente su autoridad depende de su prestigio, concédaseles en buena hora el derecho de exigir á quien de ellos se querelle, con razon ó sin ella, fianza mas segura ó mayor responsabilidad, en vez de darles una garantía escensiva que puede lastimar los fueros de la justicia, que deja huérfano de todo recurso al particular que fuere atropellado y que con igual motivo podrian reclamar para sí otras personas cuya posicion y cuyas riquezas les colocan tambien en peligro de luchar con la envidia, la animosidad y el encono de las gentes malévolas”, PANTOJA AGUDO, JOSÉ MARÍA, *Repertorio de la Jurisprudencia Administrativa española ...*, op. cit., p. XXVII.

<sup>1552</sup> El debate parlamentario que se suscitó al recoger este principio en la normativa no fue pacífico. Aunque no podamos detenernos en él nos gustaría reseñar que una parte del Hemiciclo se mostró contraria a esta especial garantía de los funcionarios. En su contra manifestaban que encerraba una inmunidad extraordinaria, de límites imprecisos, que no alcanzaba ni a los propios jueces y magistrados. Especialmente interesante es la intervención de Rodríguez Camaleño que señaló que por culpa de la obligación que los órganos jurisdiccionales tenían de solicitar la indicada autorización, se había paralizado la Justicia. En este sentido afirmaba que en el Tribunal supremo existían cerca de una veintena de causas criminales contra los gobernadores civiles que estaban totalmente estancadas y lo mismo ocurría con más de dos mil procedimientos iniciados contra funcionarios en el conjunto de los órganos jurisdiccionales de la península. Los favorables a esta especial protección, por su parte, señalaban que era la única foma de proteger la actividad administrativa que era, en última instancia, su finalidad. Sobre esta discusión *vid.* DSCD, miércoles, 27 de febrero de 1861, Núm. 104, pp. 1725-1730, y DSCS, viernes, 7 de febrero de 1862, Núm. 46, pp. 576-583. Igualmente, DSCS, martes, 11 de febrero de 1862, Núm. 48, p. 605.

<sup>1553</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, op. cit., pp. 71-72. También en la edición de 1858, Tomo I, op.cit., p. 77.

permitir la presencia de un desertor del ejército en el pueblo, sin haberlo comunicado a las autoridades competentes para su detención<sup>1554</sup>. El juez de primera instancia se limitó a comunicar que iba a enjuiciar a la persona que desempeñaba la alcaldía en esas fechas<sup>1555</sup>, omitiendo al resto que lo habían hecho anteriormente al no estar ya en activo<sup>1556</sup>. Para la Corporación alicantina el magistrado había actuado de forma contraria a lo establecido por el decreto de 27 de marzo de 1850, errando y destruyendo la independencia de la Administración, al considerar que los empleados públicos perdían, una vez cesados, su dependencia respecto de sus autoridades superiores y, por tanto, quedaban sometidos al orden jurisdiccional por hechos relativos al ejercicio de sus funciones como agentes administrativos<sup>1557</sup>. Este fue, de hecho, el argumento utilizado por el gobernador para resolver

---

<sup>1554</sup> “22 Enero= El Juez de 1ª Instancia participa á V.S. que al fallar la acusa formada á Antonio Gomez (a) Rufino por el desacato cometido con el Alcalde de Rafal, acordó la Audiencia que se saque testimonio de lo que resulte del tiempo en que dicho Gomez estuvo como desertor en el mismo pueblo, para que se proceda contra los Alcaldes que fueron en ese periodo. Añade que resultando comprendido en el procedimiento el actual Alcalde de Rafal D. Pedro Gutierrez ha dispuesto que salga fuera del radio de seis leguas hasta la terminación del sumario, con arreglo al Reglamento provincial para la Admon. de Justicia, cuya providencia pone en conocimiento de V.S. á los efectos consiguientes.” ADPA, Legajo GE-16953/29, s/f.

<sup>1555</sup> “Enº. 31= El Consejo provincial hace notar, que dirigiéndose el procedimiento contra todos los Alcaldes de Rafal desde 1842 que han sido hasta Abril ultimo, solo se da conocimiento a V.S. del referido Gutierrez, sin tener en cuenta que los demas, aunque no ejercen, se hallan comprendidos en el Artº. 1º del R. Decreto de 2 de Marzo ultimo. Asi mismo observa el Consejo, que debiendo los jueces, manifestar los fundamentos en que se apoyen pª. no considerar los hechos como relativos al ejercicio de funciones administrativas, el de Dolores hubiera podido espresar si Antonio Gomez, es desertor del Ejercito ó de presidio= &.= Por todo lo que es de opinion se dirija al Juez la reclamacion oportuna, para poder dar un informe acertado.= Fbro.=2= Con el Consejo P.O.= Puyade.= 7 id.= Se oficio al Juez de Dolores trasladandole el informe del Consejo.” ADPA, Legajo GE-16953/29, s/f.

<sup>1556</sup> “Contestando al oficio de V.S. siete del actual, devo hacerle precedente que el no haver comprendido en el aviso manifestado hallarse procediendo contra D. Pedro Gutierrez Alcalde de Rafal en la epoca que permanecio en dicho pueblo el desertor Antonio Gomez (a) Rufino á los demas que fueron Alcaldes del referido pueblo desde mil ochocientos cuarenta y dos hasta Abril del año ultimo es por la razon de juzgarles personas particulares puesto que ya no ejercen cargo alguno, y bajo tal concepto no son dependientes de autoridad ninguna. El Antonio Gomez, Rufino, es efectivamente desertor del Ejercito acreditado asi por consecuencia de la Causa que le formo dicho Gutierrez sobre insultos y ultrajes a su autoridad la cual terminada con Testimonio de su resultado se remito aquel á disposicion del Exmo. Señor Comandante General de la Provincia para ser juzgado por el delito de desercion; no consta del procedimiento si se mando su aprension directamente al Alcalde del repetido Rafal por Circular inserta en el Boletin Oficial ni por consiguiente la autoridad que diera la orden para su captura. Siendo el fundamento para considerar el hecho como relativo al ejercicio de funciones judiciales, el exacto cumplimiento de lo prevenido por la Sala tercera de la Exma. Audiencia del Territorio en en fallo que dicto en la espresada Causa con fecha trece de Diciembre ultimo juzgandolo sin duda como encubrimiento de un delincuente.= Dios gue. á V.S. m.a. Dolores 13 Febrero de 1851. Rafael Pajaron. Señor Gobernador de la Provª. de Alicante.” ADPA, Legajo GE-16953/29, s/f.

<sup>1557</sup> El comisionado en esta ocasión para emitir el informe fue el consejero Felipe Gil, de acuerdo con el cual resolvió el Consejo provincial: “Dos cuestiones suscita la contestacion dada por el Juez de 1ª Instancia de Dolores, 1º si viene ó no obligado á pedir autorizacion al Sr Gobernador de la provª. para proceder contra los Alcaldes que fueron de Rafal desde el año 1842, por hechos relativos al egercicio de sus funciones administrativas; ó á dar aviso á S.S. del procedimiento, si este recayese sobre hechos referentes á funciones judiciales: 2ª Si el hecho por el que la Sala 3ª de la Audiencia del Territorio le manda proceder contra los espresados Alcaldes, pertenece al orden judicial, ó al administrativo.= En cuanto á la primera, el Juez la resuelve negativamente, pero su negativa está en oposicion con el R<sup>l</sup>. Decreto de 27 de Marzo de 1850, qº. no hace distinción entre empleados activos y cesantes; se apoya en una idea inexacta, cual es la de qº. los empleados cesantes pierden en un todo su dependencia de las autoridades, á qº. antes se hallaban sugetos, siendo asi qº. á las

la cuestión, mandando se suspendiese el procedimiento judicial<sup>1558</sup>.

Esta argumentación jurídica será detallada por el propio Colmerio. Según este ilustre jurista, este privilegio era innato al desempeño de una función pública y no a la condición y persona del empleado. Es decir, constituía una exigencia requerible única y exclusivamente cuando se trataba de enjuiciar a un individuo por actos cometidos en el ejercicio de su actividad administrativa, no siendo extensible a su vida privada<sup>1559</sup>.

---

mismas deben responder de todos aquellos actos propios de las funciones que desempeñaban; y destruye por ultimo la independencia de la administracion, al sentar que un empleado de este ramo que deja de servir su destino queda enteramente sometido al poder judicial, por los hechos relativos á las funciones q<sup>e</sup> antes ejerciera.= Respecto á la segunda, el Juez considera el hecho como referente al egercicio de funciones judiciales, y por lo mismo se limita á dar aviso del procedimiento incoado contra el Alcalde actual, segun lo dispuesto en el art<sup>o</sup>. 7<sup>o</sup> del citado R<sup>l</sup> Decreto. Mas examinado este punto con detencion, juzgo equivocada la calificacion del Juez. El hecho consiste en haber tolerado los Alcaldes de Rafal dentro de su jurisdiccion á un desertor del ejercito. Semejante omision constituye en mi concepto, una falta, ó un delito si se quiere, en el orden administrativo. Al Alcalde como Juez, no le incumbia averiguar si el soldado q<sup>e</sup> se habia presentado en el pueblo era desertor ó licenciado, no habiendosele dirigido exhorto por ningun Tribunal, en virtud del cual se le diese á conocer el delito y el delincuente; mas como delegado del Gobierno y encargado de la policia, debio pedirle su licencia ó el documento q<sup>e</sup> le autorizase para dejar el cuerpo á q<sup>e</sup> hubiese sido destinado. La misma Sala parece entenderlo asi, cuando manda proceder contra los Alcaldes q<sup>e</sup> fueron desde 1842, y no contra los Jueces de 1<sup>a</sup> Instancia q<sup>e</sup> lo fueron tambien en la misma epoca, cuando si los primeros fuesen responsables por su caracter judicial, debieran serlo asimismo los segundos, supuesto q<sup>e</sup> en la jurisdiccion comun á estos y aquellos fue tolerado el desertor. Si el Consejo acepta esta doctrina, juzgo q<sup>e</sup> puede servirse informar al Sr Gobernador, q<sup>e</sup> con arreglo al art<sup>o</sup>. 9<sup>o</sup> de dho R<sup>l</sup> decreto está en el caso de requerir al Juez para q<sup>e</sup> con suspension de todo procedimiento contra el Alcalde actual y los cesantes exija la autorizacion de S.S. para encausarles por el hecho referido, segun lo establecido en el art<sup>o</sup>. 1<sup>o</sup> del mismo R<sup>l</sup> Decreto.= Gil.= Sesion del 21 Fbro 1851= El Consejo acordó informar de conformidad con el anterior dictamen= Estalella= Conforme con el parecer del Consejo= Rey.= 24 Fbro.= Cumplido”, ADPA, Legajo GE-16953/29, s/f.

<sup>1558</sup> Copiamos el texto de la comunicacion que éste último envió al juez de primera Instancia de Dolores para mostrar cómo su resolución coincide, prácticamente palabra por palabra, con el informe de Gil, que se encuentra en la nota anterior: “Dos cuestiones envuelve la contestacion de V. de 13 del corriente á mi oficio del 7 sobre el procedimiento entablado contra los Alcaldes que fueron de Rafal desde 1842, hasta Abril ultimo, por haber tolerado en dicho pueblo la permanencia del desertor Antonio Gomez, alias Rufino. Primera. Si esta V. ó no, en el caso de pedir mi autorizacion para proceder contra los referidos Alcaldes por hechos relativos al ejercicio de sus funciones administrativas, ó á darme aviso del procedimiento si este recayese sobre hechos referentes á funciones judiciales.= Segunda: Si corresponde al poder judicial ó al administrativo el hecho por el que le manda la Sala 3<sup>a</sup> de la Aud<sup>a</sup>. del Territorio proceder contra los espresados Alcaldes.= La primera la resuelve V. negativamente pero su negativa esta en contradiccion con lo dispuesto en el Real Decreto de 27 de Marzo de 1850, (que no hace distincion alguna entre funcionarios activos y cesantes), apoyandose en una idea, en la que no estoy conforme, cual es, la de que los empleados cesantes pierden enteramente su dependencia de las Autoridades á que antes se hallaban sugetos, siendo asi que siempre deben responder á las mismas de los actos propios de las funciones que ejercieron, pues que se destruirian las facultades de la Administracion, si se sentara por principio, que un empleado al dejar de servir un destino, queda sometido en un todo al poder judicial por actos relativos á las funciones que antes desempeñara. (...)= En vista de lo espuesto, y de acuerdo con el parecer del Consejo Provincial, he resuelto dirigirme á V a fin de que se sirva suspender los procedimientos entablados contra el actual Alcalde de Rafal y los que lo fueron desde 1842., pidiendome autorizacion para procesarles por el hecho que se ha referido; todo con arreglo al Real Decreto de 27 de Marzo de 1850. Dios.”, ADPA, Legajo GE-16953/29, s/f.

<sup>1559</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, op. cit., p. 71. También en la edición de 1858, Tomo I, op.cit., p. 76. De la misma forma se pronunciaba Ruiz Zorrilla en el debate que, sobre este artículo, tuvo lugar el 22 de febrero de 1861 en el pleno del Congreso: “El art. 4<sup>o</sup> del Real decreto de 27 de Marzo de 1850 exige que el empleado cometa el delito en el ejercicio de sus funciones, y lo que es mas esencial, que estas funciones, como he dicho antes, sean administrativas. (...) Es necesario que el empleado no solo lo sea, sino que cometa el delito en el ejercicio de sus funciones, y que estas funciones sean precisamente

La falta de cumplimiento de esta autorización previa viciaba el procedimiento, dando lugar a una cuestión de nulidad y, además, una vez concluido, a la correspondiente responsabilidad judicial o administrativa<sup>1560</sup>. Empero, se trataba de un defecto subsanable, tanto de oficio como a instancia de parte, que no afectaba a la competencia que tenían los jueces y Tribunales para proceder contra los funcionarios<sup>1561</sup>.

c') Autoridad competente.

La concesión o denegación de la autorización para procesar a un empleado público correspondía, única y exclusivamente, al delegado del Ejecutivo en la provincia<sup>1562</sup>. A pesar de ello, el Consejo provincial de Alicante, desde su instalación, fue requerido en distintas ocasiones para pronunciar su dictamen sobre este tipo de expedientes<sup>1563</sup>. A partir de 1850,

---

administrativas; y además de esto, el consejo Real ha sentado en diferentes decisiones los otros principios que he dicho anteriormente, á saber, que es necesario que los delitos no estén castigados en el código penal, y que el empleado de la administracion que cometa el delito no lo haga como subalterno ó subordinado del poder judicial.”, DSCD, viernes, 22 de febrero de 1861, Núm. 100, p. 1660. También, José María Pantoja se manifestaría sobre este extremo: “Atendida la índole de la Autorizacion, claro está que solamente será necesaria cuando se trate de procesar á un empleado por hechos relativos al ejercicio de sus funciones administrativas. Porque en el empleado hay dos personalidades, la privada y la pública; y por lo tanto, únicamente, cuando obrando con este último carácter, ejecuta un acto punible, es cuando procede la intervencion prévia de la Administracion para decidir si ha de seguir ó no la causa intentada contra él.”, PANTOJA AGUDO, JOSÉ MARÍA, *Repertorio de la Jurisprudencia Administrativa española...* op. cit., pp. XXIX-XXX.

<sup>1560</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, op. cit., p. 78.

<sup>1561</sup> GARCÍA GOYENA, FLORENCIO Y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces abogados...*, op. cit., p. 587.

<sup>1562</sup> Así lo establecía el artículo 4 de la ley para el gobierno de las provincias de 2 de abril de 1845: “Corresponde al gefe político: (...) 8º Conceder ó negar, con arreglo á las leyes ó instrucciones, la autorizacion competente para procesar á los empleados y corporaciones dependientes de su autoridad por hechos relativos al ejercicio de sus funciones; dando, en caso de negativa, cuenta documentada al Gobierno para la resolucion que le convenga”. Posteriormente, vendría a ratificar esta atribución la orden de 5 de septiembre de 1845: “Entre las atribuciones que corresponden á los Jefes políticos, por la ley de 2 de abril de este año, relativa al gobierno de las provincias, se les designa en el párrafo 8º, artículo 4º. de la misma la de conceder ó negar con arreglo á las leyes ó instrucciones la autorizacion competente para procesar á los empleados y corporaciones dependientes de su autoridad por hechos relativos al ejercicio de sus funciones, dando en caso de negativa cuenta documentada al Gobierno para la resolucion competente. En cumplimiento de esta disposicion legal todos los jueces y tribunales deben reclamar del respectivo gefe político la autorizacion que se previene, en los casos en que se consideren justo proceder contra dichos funcionarios y corporaciones por abusos ó excesos en el ejercicio de su cargo. Pero si la autoridad política se negare á conceder la autorizacion expresada; los jueces de primera instancia deben dar cuenta al regente de la audiencia del territorio, y este al ministerio de Gracia y Justicia con expresion de los motivos en que se hayan fundado para reclamar la autorizacion, á fin de que con todo conocimiento de las razones y antecedentes pueda el Gobierno de S.M. acordar la resolucion mas acertada”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4020, martes, 16 de septiembre de 1845.

<sup>1563</sup> Aunque es cierto que el número de consultas en esta materia aumentó exponencialmente desde la aprobación del indicado decreto en 1850 –de uno o dos casos hasta la indicada fecha a casi una decena a partir de la misma– encontramos, con anterioridad alguna consulta en las actas elaboradas por la Secretaría del Consejo provincial. Traemos a colación, como ejemplo, el dictamen emitido por la Corporación alicantina el 16 de abril de 1846: “Visto un espediente promovido por D. Vicente Terol Cura párroco de Gata denunciando varios abusos cometidos por los Alcaldes actual y cesante y por el Secretario de dicha Villa en la obra del cementerio y en la de la casa panera; se determinó decirle al Sr. Gefe político que el Juez de primera instancia de Denia por la comisión que sobre el particular se le confirió, debió haberse limitado a inquirir lo que hubiere de cierto en la denuncia del cura; y a manifestarlo a su Señoría; esperando que por el Gobierno político se le pasase un tanto de los hechos criminales que resultasen del espediente gubernativo que instruyera, para abrir el procedimiento

su participación en estos asuntos sería obligatoria cuando se tratase de procesar a los gobernadores de provincia y a sus empleados o Corporaciones<sup>1564</sup>. El referido órgano consultivo estaba obligado a emitir su dictamen en el plazo de diez días, si bien, existía la posibilidad de ampliarlo cuando se considerase oportuno oír al presunto reo<sup>1565</sup>. Requerían, asimismo, como obligatoria esta consulta los proyectos de 1851<sup>1566</sup> y 1858<sup>1567</sup> y, también, la ley de 25 de septiembre de 1863, que, ampliaba el término para la resolución hasta un mes<sup>1568</sup>. Transcurrido este plazo sin que el gobernador se hubiese pronunciado, se entendería concedida la autorización. Señalaba, además, esta regulación que no sería necesaria esta

---

criminal contra quien hubiese lugar; y que en el estado actual del negocio, sería conducente la instrucción de los expedientes oportunos para averiguar la certeza de los hechos denunciados, y en su vista acordar o negar la autorización solicitada por el Juez.”, ADPA, Legajo GE-24603/3, Actas de 1846, sesión del 16 de abril. Esta cuestión terminaría de resolverse el 30 del mismo mes: “Dada cuenta del expediente promovido por el Cura de Gata D. Vicente Terol, sobre abusos cometidos por el Ayuntamiento del referido pueblo en las obras del cementerio y Panera, así como de la pretensión del Juez de primera instancia de Denia, relativa a que se le autorice para proceder criminalmente contra los individuos que componen la actual municipalidad, su Secretario y a los Concejales del año último; acordó el Consejo informar al Sr. Gefe político que obrara conforme a las leyes negando la autorización que solicita dicho Juez dando cuenta documentada al Gobierno de S. M. para la resolución que convenga.”, ADPA, Legajo GE-24603/3, Actas de 1846, sesión del 30 de abril.

<sup>1564</sup> Artículo 2 del decreto de 27 de marzo de 1850: “Para pedir esta autorización remitirá el Juez, después que el Promotor fiscal dé su dictámen, las diligencias en compulsa al Gobernador, el cual, oyendo al Consejo provincial, resolvera lo que corresponda en el término preciso de 10 días. Podrá oír además para ello al presunto reo si lo juzga oportuno ó lo pide el Consejo; y en tal caso se entenderá prorogado á este fin dicho término por cuatro días, además de los indispensables que al presunto reo se le señale para que exponga lo que se le ofrezca”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5722, domingo, 31 de marzo de 1850.

<sup>1565</sup> Parece, sin embargo, que este plazo era muy difícil de cumplir. Así se desprende de la intervención de Oliván en el Senado en la sesión del día 11 de febrero de 1862 en el que se quejaba sobre el término tan reducido que se concedía a la Administración para la investigación de estos casos: “Voy á ocuparme ahora del decreto de 1850. Este decreto tiene un plazo tan perentorio, tan angustioso, que no se ha ejecutado: aquí sucede que por querer mucho, no se obtiene nada. En ese decreto, y no voy á hacer mas que una observacion, se establece que para formar el expediente, cuando un juez pide la autorizacion enviándole un tanto de lo que resulta de las diligencias practicadas, para que pueda ver dónde está el delito y quien lo ha cometido, pueda oír al interesado: es decir, que es potestativo en el gobernador oír al interesado; y yo creo que aquí ha habido un error, porque el interesado debe ser oído siempre; así que en mi concepto debía corregirse esta parte del decreto, y donde dice que puede oírsele, debía decirse debe oírsele”, DSCS, martes, 11 de febrero de 1862, Núm. 48, p. 605.

<sup>1566</sup> Artículo 14 del proyecto de ley de 1851: “Los Consejos provinciales serán siempre consultados: (...) Tercero. Sobre conceder ó negar la autorizacion para encausar á los agentes de la administracion dependientes del gobernador de la provincia”.

<sup>1567</sup> Artículo 14 del proyecto de ley de 1858: “Los Consejos provinciales serán siempre consultados: (...) Tercero. Sobre conceder ó negar la autorizacion para encausar á los agentes de la administracion dependientes del gobernador de la provincia”.

<sup>1568</sup> Artículo 77 de la ley de gobierno y administración de las provincias de 25 de septiembre de 1863: “Los Consejos provinciales serán siempre consultados: 1º Sobre la concesion ó negativa de la autorizacion para procesar á los empleados y corporaciones de la Administracion de la provincia”. También el artículo 30 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al gobierno y administración de las provincias: “Cuando hubiere de pedirse autorizacion para formar causa á un empleado ó corporacion de cualquier ramo de la Administracion civil y económica, por abusos perpetrados en el ejercicio de sus funciones administrativas, para cuya persecucion sea necesaria aquella formalidad, el Juez remitirá después que el Promotor fiscal dé su dictámen, las diligencias en compulsa al Gobernador de la provincia, el cual oyendo al Consejo provincial y al presunto reo si lo juzga oportuno, ó o propone aquel Cuerpo, resolverá lo que corresponda en el término prevenido en el núm. 8º, art. 10 de la ley para el gobierno y administracion de las provincias”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.

licencia para perseguir determinados tipos de delitos<sup>1569</sup>, como la exacción ilegal, el cohecho o la falsedad documental<sup>1570</sup>, entre otros<sup>1571</sup>. La razón de estas excepciones, según Posada

---

<sup>1569</sup> Artículo 10 de la ley de gobierno y administración de las provincias de 25 de septiembre de 1863: “Corresponde al Gobernador de la provincia: (...) 8º Conceder ó negar en el término de un mes, contado desde el día en que se solicite, y oyendo previamente al Consejo provincial, la autorizacion competente para procesar á los empleados y corporaciones de todos los ramos de la administracion civil y económica de la provincia por abusos perpetrados en el ejercicio de funciones administrativa. No será necesaria la autorizacion para perseguir los delitos de imposicion de castigo equivalente á pena personal, arrogándose facultades judiciales, exaccion ilegal, cohecho en la recaudacion de impuestos públicos, falsedad de listas cobratorias, percepcion de multas en dinero, y los que se cometan en cualquier operacion electoral.= Tampoco será necesaria la autorizacion para procesar á los empleados á que se refiere el párrafo anterior, cuando, sin orden espresa del Gobernador de la provincia, detengan alguna persona y no la entreguen en el término de tres días al Tribunal competente, con las diligencias que hubieren practicado.= Se entiende concedida la autorizacion cuando el Gobernador con audiencia del Consejo provincial, remita el tanto de culpa al Juzgado para que proceda contra algun empleado ó corporacion. Si denegare la autorizacion, dará inmediatamente cuenta documentada al Gobierno para que dicte la resolucion que convenga, oido el Consejo de Estado, sin que se coarte nunca la accion de los Tribunales, los cuales podrán practicar en cualquier tiempo las diligencias necesarias para la averiguacion del delito, pero sin dirigir las actuaciones inmediatamente contra el funcionario ó corporacion, sea decretando su arresto ó prision, sea de otro modo que le caracterice de presunto reo.= Pasado el mes sin que el Gobernador haya negado la autorizacion, se entenderá concedida, y podrá el Juez ó Tribunal dirigir las actuaciones contra el empleado ó corporacion”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 271, lunes, 28 de septiembre de 1863.

<sup>1570</sup> Esta excepción es el resultado de una enmienda presentada por Ruiz Zorrilla –y firmada además de por el indicado diputado, por Gonzalez de la Vega, Joaquin Aguirre, Carlos M. de la Torres, Práxedes Mateo Sagasta, José María Vera y Mariano Ballesteros– al Congreso en la sesión de 22 de febrero de 1861. El texto original aprobado por la Comisión de esta Cámara exceptuaba de la autorización administrativa previa aquellos supuestos en que se tratase de encausar a una autoridad por haber cometido delitos de exacción ilegal, cohecho en la recaudación de impuestos públicos, falsedad de listas cobratorias o electorales, y percepción de multas en dinero que podían ser perseguidos sin necesidad de autorización. A éste listado, solicitaba el indicado Diputado se añadiesen “fraudes y coacciones electorales y atentados contra la seguridad individual o la inviolabilidad del domicilio”. Pedía, en concreto, se ampliase la exclusión relativa a los procesos electorales, puesto que no solo podía existir infracciones en las rectificación de las listas, sino que podía haberlas también en los actos anteriores, simultáneos y posteriores a los comicios. En defensa de su pretensión citaba la orden de 21 de Diciembre de 1851, por la que el Consejo Real decidió conceder la autorización para procesar al presidente y secretario de una mesa electoral, fundándose en que estos no eran empleados administrativos, sino agentes de naturaleza política, y que la garantía de la autorización no comprende a personas que no fuesen agentes y empleados del poder administrativo. Además, alegaba que en Francia, donde más se había sostenido la cuestión de autorización, era también donde primero se admitieron la exclusión de aquellos supuestos en que se habían cometido exacciones ilegales, en tiempos de Luis XVIII, y la de coacciones electorales, en la ley electoral de 1849. La Comisión aceptó la adición del primero de los delitos, no así la del segundo, DSCD, viernes, 22 de febrero de 1861, Núm. 100, p. 1656 y ss.

<sup>1571</sup> En concreto, tampoco sería requería la autorización previa en los casos en que la autoridad había detenido a una persona sin orden expresa del Gobernador y sin pasarla a disposición judicial en el término precedente. Ésta excepción también surgiría como consecuencia de una enmienda presentada por Ruiz Zorrilla, que defendía que estas funciones, por afectar a la seguridad personal, no podían contemplarse como administrativas: “(...) Ya he dicho antes que las elecciones nos ha dicho el Consejo Real que son actos políticos, como no podía menos de decirlo, y aunque no lo hubiera dicho, todos ya lo sabemos. ¿Pero se puede comprender que se consideren como funciones administrativas todas las que se refieren á la seguridad personal y á la inviolabilidad del domicilio? Yo creo que esta cuestion es de derecho civil, es de derecho penal, es de derecho constitucional, en fin, es de cualquier derecho menos de los administrativo. (...) Un gobernador, al poner preso á un ciudadano, no puede obrar mas que de uno de dos modos: ó como delegado del poder ejecutivo, ó para entregarle al poder judicial. Supongamos en primer caso, y aparte del precedente del consejo sobre elecciones puede haber dos circunstancias; una en que el país esté declarado en eso que llaman estado de sitio, y del cual con tanta frecuencia se ha abusado en este país. En este caso, ¿qué tiene que hacer el gobernador de la provincia? ¿Vamos á sentar el mismo precedente de que él puede desterrar, puede poner preso, y de que el último agente de la policía puede separar á un ciudadano de su domicilio, y mandarle adonde le parezca? Naturalmente si ha constituido en prision á alguna persona, será para entregarla á los tribunales competentes, porque algun día ha de venir en que vivamos dentro de la legalidad. Pues obra el gobernador en virtud de mandato del poder judicial. En ese caso se está muchísimo mas á mi favor, porque no tiene mas remedio que entregarle á los tribunales, puesto que asi se lo

Herrera, obedecía al temor de que pudiera abusarse de esta prerrogativa. En este sentido, el Gobierno había decidido que no fuese necesaria la autorización en aquellos casos en que no cupiese duda alguna respecto a la interpretación de los hechos, como era el caso del falseamiento de listas electorales, o de exacción de contribuciones, donde nunca podría presumirse como legal la actuación de la autoridad administrativa<sup>1572</sup>.

José María Pantoja la medida se justificaba porque los miembros del Ejecutivo no estaban facultados para apreciar por sí mismos, con la urgencia requerida, las conductas de aquellos subordinados que prestaban sus servicios a gran distancia de la capital. Además, era necesario tener en cuenta que el Gabinete se reservaba la facultad de revisar la decisión del gobernador cuando fuese negativa, con el fin de evitar que el veto arbitrario dejase impune el delito<sup>1573</sup>.

Aunque son incontables los expedientes que sobre esta materia se tramitaron en la provincia, traemos aquí, por su importancia, la solicitud para procesar al alcalde de Villena. En concreto, se le pretendía encausar por las providencias que había tomado contra un vecino para obligarle a cumplir sus órdenes. Conocidos los antecedentes, el Consejo provincial denegó la autorización porque los hechos que se querían enjuiciar formaban parte de las

---

manda la ley. (...) El consejo Real, además del principio que he dicho antes, sentó también el principio de que cuando sean delegados del poder judicial, según la Real orden de Enero de 1856, no era necesaria la autorización; y como si esto no fuera bastante, se decidió en 9 de Diciembre de 1848 que no era necesaria la autorización por detenciones arbitrarias; es decir, que tuvo que fijar el derecho en este punto. Señores, ¿exijo yo más? ¿Pido yo otra cosa al Congreso? ¿Hemos de estar oyendo siempre aquí el mismo lenguaje en todos los Gobiernos que se suceden en este país, de que nuestros tribunales no son bastantes, que nuestras leyes no son suficientes, y que nuestros códigos son inútiles cuando llegan ciertas ocasiones y ciertas circunstancias? ¿No ha de desaparecer alguna vez esta teoría? ¿No es una de las cosas de que tanto este Gobierno se gloria, la de que el país está tranquilo, la de que en el país no se ha cometido la menor tropelía contra ningún ciudadano? (...)”, DSCD, viernes, 22 de febrero de 1861, Núm. 100, p. 1660-1661. Aunque esta enmienda no sería aprobada en el Congreso, sí lo sería, posteriormente, en el Senado, DSCS, apéndice al Núm. 34, lunes 20 de enero de 1862.

<sup>1572</sup> “¿Cuál debe ser pues el criterio del Gobierno en esas materias? El Gobierno reconocía que de la necesidad de las autorizaciones podía abusarse mucho, y aunque se había abusado algunas veces, no tanto como generalmente se dice; pero yo reconozco que algunas veces ha habido abusos, pues el criterio del Gobierno debía ser que no fuese necesaria la autorización en aquellos casos en que no quedara duda alguna respecto de la interpretación de los hechos; se trata de una falsedad de las listas electorales, no puede haber duda alguna, no hay duda alguna respecto de un gobernador ó de una autoridad que falsifica las listas electorales; la presunción está en este caso en contra de él, pues no se necesita de la autoridad. ¿Se trata de exacción de contribuciones? = Señores, toda autoridad que exige contribuciones para que no está autorizada por ninguna ley, Real decreto ni Real orden, obra con malicia: al menos de 100 casos, en los 99 se puede decir que obra con malicia; pues tampoco aquí es necesario la autorización. (...) Lo mismo sucede con los otros delitos exceptuados de la necesidad de autorización, que son la imposición de multas en metálico y el cohecho. Son delitos de tal calidad que no cabe confusión en el examen de los hechos; siempre estos hechos se definen de una manera cuando llegan á ejecutarse, y no habiendo duda en la definición de estos hechos, que es en lo que realmente cabe cuestión cuando se trata de pedir las autorizaciones, no habiendo duda en la definición de los hechos ni en su resolución, no hay motivo tampoco para dudar en la aplicación de los artículos del código penal ni en el conocimiento que á los tribunales corresponde.”, DSCD, viernes, 22 de febrero de 1861, Núm. 100, p. 1666.

<sup>1573</sup> PANTOJA AGUDO, JOSÉ MARÍA, *Repertorio de la Jurisprudencia Administrativa española...*, op. cit., pp. XXVIII-XXIX. También lo ponían de manifiesto ALCÁNTARA Y PEREZ, ANTONIO y DE MORALES Y SERRANO, JUAN, *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar...*, op. cit., p. 32.

facultades administrativas propias de la referida autoridad local<sup>1574</sup>. De la misma forma destaca la petición para enjuiciar al recaudador de contribuciones de Pego por entender que había cometido un fraude. De nuevo el Consejo rechazó la instancia alegando, en este caso, que el indicado funcionario actuaba bajo las órdenes de la municipalidad<sup>1575</sup>.

---

<sup>1574</sup> “El Consejo há visto las comunicaciones dirigidas á V.S. del Juez de 1ª Inst. del partido de Villena y el Alcalde Constitucional de la misma Ciudad en las q<sup>e</sup>. se dá parte de la causa criminal mandada formar contra este por sus provid para reducir a D. Fernando Zuñiga á que obedeciera sus disposiciones administrativas; y si bien los hechos estan contestados de una misma manera con poca diferencia, todavía no se comprende como el referido Juez haya podido calificar al alcalde de reo infraganti de escesos cometidos fuera del circulo de sus funciones administrativas, procediendo en su consecuencia á la formacion de causa con arreglo al artº 7 del R<sup>l</sup>. Decreto de 27 de Marzo ultº= Es la admon., á no dudar, incompetente para conocer en materias penales, pero no deben confundirse con esto las atribuciones q<sup>e</sup>. las autoridades administrativas tienen de multar y arrestar como medida cohercitiva á los q. abiertamente se niegan á cumplir sus providencias y respetar su caracter, pues de otro modo seria ilusoria la atribucion q<sup>e</sup>. el parrafo 2º artº. 73 de la Ley de Ayuntamientos vigente confiere á los alcaldes de adoptar todas las medidas protectoras de la seguridad personal, de la propiedad y de la tranquilidad pública, con arreglo á las leyes y disposiciones de las autoridades superiores.= El alcalde de Villena con noticia de q. muchos vecinos insistian en el uso de armas prohibidas y no prohibidas sin la debida autorizacion en contravencion á los Reglamentos vigentes; publicó un bando previniendo á todos los vecinos q. dentro de 3º dia presentasen cuantas tuviesen, pero Fernando Zuñiga lejos de entregar las q dijo al 1º. Teniente de Alcalde tenia en su casa, se presentó el 18 de Mayo ultº. embozado con su capa en las Casas Consistoriales donde habia multitud de gente q ocupaba el patio y las afueras en los momentos criticos en q<sup>e</sup>. el alcalde se reunia con las demás autoridades y mayores contribuyentes trataba de adoptar algunas medidas para evitar, segun se temia, q<sup>e</sup>. el orden publico se alterase con motivo de estar proximo a espirar el termino concedido p<sup>a</sup>. la circulacion de la moneda catalana; y como Zuñiga no tratase de alejarse de aquel sitio, apesar de habersele mandado, como lo hicieron los demas que estaban en su compañía, se hizo sospechoso, y para contener y refrenar su osadia se adoptó el temperamento de arrestarle en la misma casa de ayuntamiento hasta recoger las armas que dijo tener en la suya. = Tal es el hecho segun se deduce de las citadas comunicaciones. En la conducta del alcalde nada halla el Consejo q<sup>e</sup>. no sea relativo al ejercicio de sus funciones administrativas, ni vé un motivo justo p<sup>a</sup>. la calificacion á que aspira el Juez del partido de Villena: cree por tanto que con arreglo á lo dispuesto en el artº. 9º del citado Real decreto de 27 de Marzo ultº. se halla V.S. en el caso de requerir á dicho Juez p<sup>a</sup>. q<sup>e</sup>. suspenda sus procedimientos contra el espresado alcalde; y se juzga q este pudo en el ejercicio de sus funciones administrativas cometer algun abuso ó exeso cuya correccion no sea peculiar de su superior en el orden administrativo, se atempere á lo prevenido en los artº. 1º y 2º del mismo R<sup>l</sup>. decreto.= Asi há acordado el Consejo informar a V.S. con devolucion de los antecedentes q<sup>e</sup>. sobre el particular se ha servido pasarle.”, ADPA, Legajo GE-16953/46, s/f.

<sup>1575</sup> “Examinado por el Consejo el compulsorio remitido por el Juez de 1ª Inst<sup>a</sup>. de Pego en solicitud de q. se le conceda autorizacion para procesar a D. Valeriano Sendra y a D. Anselmo Ferrer, aquel en calidad de recaudador de contribuciones de dha. Villa en los años 1848 y 49, y este como Srio. del Aytº. de la misma, por esacciones indevidas; resulta, que los libros cobratorios por los cuales hizo Sendra la recaudacion, le fueron entregados en las casas consistoriales por el Srio. D. Anselmo Ferrer a presencia del Alcalde y algunos concejales; que en razon a haberse dejado de comprender en ellos á muchos vecinos contribuyentes, lo q. hechó de ver el recaudador al presentarse aquellos á solventar sus cuotas, llamó sobre elo la atencion del Srio. q. habia formado los repartimentos, y en su consecuencia le entrego una libreta, previniéndole, q. por ella cobrase de todas aquellas personas q. no se hallasen en los libros cobratorios. Que estos fueron estendidos en la Casa capitular por los Escribientes de la Sria., por el mismo Ferrer y de orden de este, con lo cual se prueba q. Sendra no tubo la menor parte en la confeccion de los repartimentos; que segun manifestacion de este los libros se los entregaron sin firma u autorizacion ninguna: que por lo q. declara Ferrer llevaban al pie los indicados libros, en firma el Vº. Bº. del Alcalde: que este, teniente Alcalde y un regidor, aseguran q. los libros entregados a Sendra fueron los originales aprobados por las oficinas de Hacienda de la prov<sup>a</sup>.: que los mismos concejales y el Srio. se presentaron casa del recaudador a pagar y enterarse de las cuotas q. tenian designadas en dhos. dos años, cotejandolas con los libros o repartimentos informales y sin autorizacion, con arreglo á los cuales se hizo toda la cobranza: que las polizas entregadas á los contribuyentes y por las cuales verificavan los pagos en 1848 fueron estendidas en la casa capitular, y las de 1849 en la de D. Valeriano Sendra, por orden en uno y otro caso del Srio. Ferrer, sugetandose en ambos á los cobratorios informales q. se han presentado á la comision: que no atreviendose el recaudador á alterar los motes del repartimento, los contribuyentes agraviados acudian al Alcalde ó Srio., los cuales por medio de papeletas sueltas, le prevenían las modificaciones q. debieran hacerse: que ya

No todas las solicitudes elevadas por la autoridad judicial eran rechazadas. Al contrario, fueron muchos los asuntos que autorizados por pertenecer al orden penal. Así ocurrió, a modo de ejemplo, en un procedimiento entablado contra el guarda municipal de Pedreguer por haber lesionado a un vecino. En este caso, el Consejo se limitó a informar al gobernador de que procedía que contestase al Juzgado de primera Instancia que quedaba enterado de la causa. El dictamen fue asumido por el delegado del Gobierno que lo elevó al Ministerio en los siguientes términos:

“De conformidad con lo que prescribe el artº 7º del R<sup>l</sup>. Decreto de 27 de Marzo de 1850, (...) dio aviso el Juez de 1ª instª del partido de Denia de hallarse procediendo criminalmente contra el guarda municipal de Pedreguer Jose Costa y Roig como autor de las heridas causadas al estanquero del mismo pueblo Bartolome Costa á consecuencia de riña q medió entre ambos la noche del 19 del pp<sup>do</sup>. Set<sup>e</sup>.

El Consejo de admon. de la provª á quien oí en cumplimiento de lo que dispone el artº 8º del citado R<sup>l</sup> decreto, me informó q<sup>e</sup>. siendo un delito comun el q<sup>e</sup>. motivaba el

---

V.S. previo informe de esta Corporacion declaró culpable a los concejales de 1848 y 49, y exonero de responsabilidad al recaudador Sendra, mandando se le reintegrase por aquellos de las dietas q. tenia satisfechas a la comision, y de las sucesivas q. se denegasen: que siendo relegido Sendra en 1849 cobrador por la misma municipalidad q. le nombro en 1848, se prueba por ello q. lleno bien y cumplidamente su cometido en el año anterior: que el recaudador Sendra ha rendido su cuenta de contribuciones referente a los dos años, comprendiendo en ellas las cantidades totales contenidas en las libretas informales q. le entregaron, y por ultº q. ni en las manos de cabildos ni en ninguna acta formal q. celebra la corporacion aparecen la entrega a Sendra en los repartimientos autorizados q. espone el Srio., pues si bien se han encontrado unas certificacioens en q. se hace constar q. el recaudador recibió los espresados repartimientos, las cuales se hallan firmadas al parecer por el mismo, ni han sido reconocidas por este, ni estan estendidas con referencia a ningun acuerdo del Ayuntamiento, que es como pudieran tener alguna fuerza legal. Las gestiones que D. Valeriano Sendra ha practicado como recaudador encargado por el Ayuntamiento, no llevan en si ningun caracter oficial ni menos la menor dependencia de la Hacienda pp<sup>ca</sup>, de consiguiente las faltas q. aquel pudiera haber cometido, solo pudieran ser demandadas por la misma municipalidad q. le confirió el cometido, y de ninguna manera por los representantes del Tesoro para con el cual solo la corporacion quedaba obligada. Debiendose reputar a Sendra como un dependiente de la municipalidad, cumpla a este obedecer sus resoluciones y seguir por las instrucciones q. la misma le diere, sin serle permitido contrariarlas ni aun censurarlas asi q. al verificar la entrega en los repartimientos sin autorizacion, obró bien procediendo á recaudar por ellos, sin detenerse á analizar si se exigia de mas o de menos, pues carecia de los antecedentes necesarios para entrar en esta investigacion que nunca era de su incumbencia. Tampoco admite duda q. Sendra no tuvo la menor intervencion en la formacion de los libros, por los q. realizo la cobranza, pues consta por las declaraciones de los escribientes de Sria., q. fueron escritos por ellos, con referencia á los antecedentes q. obraban en la misma y de orden del Srio. D. Anselmo Ferrer, asi como tambien los carteles repartidos a los contribuyentes. Pruebase ademas la falsedad con q. han depuesto el Srio., Alcalde, Teniente y Regidor, 1º por las contrariedades en q. se han envuelto, 2º por q. el Srio. no es persona competente para firmar los libros cobratorios, 3º porq. los repartimientos originales quedan en las oficinas de Hacienda, segun lo cual, mal podrian entregarse al recaudador como lo aseguran el Presidente y concejales. En vista pues de lo espuesto, el Consejo acordó en sesion de 10 del actual, que al devolver á V.S. las diligencias remitidas por el Juez de 1ª Instª de Pego, se manifestase á V.S. procede conceder la autorizacion q. pide aquella autoridad para procesar a D. Anselmo Ferrer Srio. Q. fue del Ayto. de la espresada Villa en los años 1848 y 49, considerando innecesaria la q. igualmente solicita para proceder contra D. Valeriano Sendra, individuo q. era de dha. municipalidad en la epoca citada, en atencion a que los cobradores de contribuciones que bajo su responsabilidad nombren los Aytos. son meros agentes y encargados particulares de estos, en dependencia directa de la autoridad de V.S., y aquel delito de exacciones indevidas fundamento del proceso en q. se trate, no tiene relacion con el ejercicio de las funciones administrativas y propias del cargo de concejal y Sindico q. desempeñaba el referido Sendra, sino con las q. le incumbian como cobrador de contribuciones.= Lo q. esta corporacion tiene el honor de participar a V.S. para su conocimiento con devolucion de las indicadas diligencias para los efectos q. procedan.”, ADPA, Legajo GE-17029/54, s/f.

procedimiento contra el Guarda municipal Jose Costa, se estaba en el caso de contestar al Juez de Denia q. quedaba enterado de su comunicacion; y conforme yó con este parecer, dirigi al juez el conveniente oficio, cuya copia con las de los otros documentos tengo el honor de remitir á V.E.”<sup>1576</sup>

d') Beneficiarios de la prerrogativa.

De acuerdo con el artículo 4 de la ley de 2 de abril de 1845 la autorización para procesar alcanzaba a todos aquellos empleados y Corporaciones dependientes del jefe político<sup>1577</sup>. La ley de 25 de septiembre de 1863 amplió este alcance, incluyendo a “los empleados y corporaciones de todos los ramos de la administracion civil y económica de la provincia, por abusos perpetrados en el ejercicio de funciones administrativas”<sup>1578</sup>.

Esta alteración suscitó dificultades y dudas en cuanto a lo que debería entenderse por “empleados”. Para Alcántara y Pérez y De Morales y Serrano se refería, por un lado, a todos aquellos que directamente dependían de la Administracion y formaban parte de ella y, por otro, a los que, aunque no se hallaban revestidos de atribuciones administrativas permanentes, desempeñaban en nombre de la autoridad alguna comisión o encargo cuyo cumplimiento constituyese, directa e inmediatamente, un servicio público<sup>1579</sup>. No se encuadraban dentro de este último grupo, por ejemplo, el presidente y los secretarios escrutadores de una mesa electoral. Así se desprende de una consulta emitida por la Corporación alicantina el 19 de agosto de 1851. En ella sentaba que, en este caso, no podía conceder dicha autorización el gobernador civil, ya que no eran funcionarios subordinados a los responsables gubernativos territoriales. Su vinculación, decía, era con respecto al Congreso de los diputados, donde

---

<sup>1576</sup> ADPA, Legajo GE-16953/27, s/f. El subrayado es nuestro.

<sup>1577</sup> Artículo 4, apartado 8º de la ley para el Gobierno de las provincias de 2 de abril de 1845: “Conceder ó negar ... á los empleados y corporaciones dependientes de su autoridad por hechos relativos al ejercicio de sus funciones; (...)”. Esta disposición se repitió posteriormente por el artículo 1 del decreto de 27 de marzo de 1850: “Cuando hubiere de formarse a causa á un empleado ó cuerpo dependiente de la autoridad del Gobernador de provincia por algun hecho que sea relativo al ejercicio de sus funciones administrativas...”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5722, domingo, 31 de marzo de 1850.

<sup>1578</sup> Artículo 10, apartado 8º de la ley de gobierno y administración de las provincias de 25 de septiembre de 1863, *Gaceta de Madrid*, Núm. 271, lunes, 28 de septiembre de 1863.

<sup>1579</sup> Esto suponía, de acuerdo con estos autores, que un simple particular en quien delegase transitoriamente la autoridad provincial o local, actuando por comisión o encargo cuyo cumplimiento consistiese directa e inmediatamente en un servicio a la causa pública, podría, perfectamente, disfrutar de la garantía durante el desempeño de aquél servicio, ALCÁNTARA Y PEREZ, ANTONIO y DE MORALES Y SERRANO, JUAN, *Tratado de las competencias y de la autorizacion para procesar...*, op.cit., pp 43-45. También sentaba esta premisa Pantoja: “(...) no debe olvidarse que, segun queda dicho el favor de la autorizacion prévia se entiende á muchos que no ejercen funciones administrativas de un modo permanente, á un particular, á un vecino ó á varios vecinos de un pueblo se les encomienda por la autoridad ó por la ley de un servicio cualquiera: pues mientras lo estén desempeñando, son reputados como empleados públicos para el efecto de la autorizacion. Pueden en esa situacion escederse de sus atribuciones, y entonces se presentará la dificultad práctica de resolver si han obrado como agentes de la Administracion ó simplemente como particulares”, PANTOJA AGUDO, JOSÉ MARÍA, *Repertorio de la Jurisprudencia Administrativa española...*, op.cit. p. XXX.

debería dirigirse la correspondiente solicitud en caso de querer proceder judicialmente contra ellos<sup>1580</sup>.

El mayor inconveniente que suscitaba la aplicación de esta prerrogativa se debía a la existencia de agentes que reunían una doble naturaleza, pues, al tiempo que ejercían la autoridad local, eran delegados del Poder Judicial en lo concerniente a lo criminal. En concreto, éste era el caso de los alcaldes y sus tenientes. Cuando éstos cometían una falta en la instrucción de los sumarios y demás diligencias que se le encomendasen, era claramente impropio e innecesaria la previa autorización. Sin embargo, la solución no estaba tan clara cuando acordaban una detención preventiva, no con ánimo de prevenir un sumario penal, sino con el de evitar algún peligro inminente en uso de sus atribuciones como responsable municipal. En estos supuestos, como en los de omisión de su deber, no se establecía una regla suficientemente nítida para resolverlos con seguridad y acierto<sup>1581</sup>. Una muestra de esta dificultad la encontramos en el caso anteriormente citado en que la instancia judicial informaba al gobernador civil de Alicante que estaba procediendo contra los alcaldes de Rafal por permitir la presencia en su territorio de un desertor del Ejército. El Consejo entendió, sin

---

<sup>1580</sup> “Dada cuenta de una comunicación del Sr. Gobernador de la provincia pasando á informe otra del Juez de 1ª Instancia de Villajoyosa por la que pide autorización para proceder contra D. Luis Lloret, D. Vicente Nogueroles y otros, presidente el primero y Srios. escrutadores los demás que constituyeron la mesa en la procsima pasada elección de Diputados á Cortes por el distrito de dha. villa. Visto el compulsorio ó testimonio que acompaña á la citada comunicación del que resulta haberse incoado el referido procedimiento en virtud de querrela interpuesta por D. Vicente Thous y Carrera fundada en las legalidades y falsedades que se dice cometieron en el acto de la elección de Diputado en dicho distrito que tuvo lugar en los días 10 y 11 del ultimo mes de Mayo. Considerando que según el párrafo 8º artº 4º de la ley de 2 de Abril de 1845, corresponde á los Gobernadores de provincia conceder ó negar la autorización para procesar a los empleados y corporaciones dependientes de su autoridad por hechos relativos al ejercicio de funciones administrativas. Considerando que los individuos componentes de la mesa no son dependientes de la autoridad del Sr. Gobernador de la provincia, pues que deben ser considerados como funcionarios de un orden político superior y en un todo independiente del administrativo, por cuya razón no pueden estar comprendidos en el mencionado artº: Considerando que tampoco puede hacer relación alguna el R<sup>l</sup> Decreto de 27 Marzo del año ultimo, el cual solo trata de establecer las reglas que han de observarse en el caso de haber de procesar á los empleados; limitándose á hablar de los Gobernadores y sus dependientes: Teniendo también en consideración que aun cuando no sea de la incumbencia del Gobernador de esta provincia el otorgar la autorización que pide el juez del partido de Villajoyosa no por eso ha de entenderse que puede proceder libremente contra los presuntos reos, antes por el contrario necesita á no dudar de autorización empero esta ha de impetrarse del Congreso Nacional, á quien toca juzgar las faltas que se cometan en los Colegios electorales, y apreciar y calificar sus actos supremos de los cuales penden la Constitución de la Monarquía y la independencia del poder legislativo. Tomando en cuenta finalmente que de lanzarse el poder judicial á conocer de faltas cometidas en el orden político sin obtener previamente la autorización correspondiente se perturbaría el equilibrio que debe ecsistir entre aquel y la administración; el Consejo acordó informar al Sr. Gobernador de la provincia 1º Que el Juez de 1ª Instancia de Villajoyosa no puede proceder sin previa autorización contra los componentes de la mesa electoral de aquel distrito. 2º Que no siendo dependientes los espresados funcionarios de la autoridad de su Sria no le toca otorgar ó denegar la autorización solicitada y 3º Que siendo el Congreso de Diputados de la Nacion el único que puede apreciar los actos de aquellos, á el solo corresponde conceder la referida autorización caso de estimarla justa.” ADPA, Legajo GE-24605/1, Actas de 1852, sesión del 19 de agosto.

<sup>1581</sup> PANTOJA AGUDO, JOSÉ MARÍA, *Repertorio de la Jurisprudencia Administrativa española...* op.cit., p. XXXI.

embargo, que que el juzgado no era competente, al tratarse de una falta o delito cometida en calidad de agentes gubernativos. Según Felipe Gil, vocal relator del citado informe, estas autoridades locales, en su faceta de juez, no tenían obligación de averiguar si el soldado que se encontraba en su pueblo era desertor o licenciado, al no haber recibido exhorto de ningún Tribunal en el que se le notificase el delito y su presunto autor. Sin embargo, sí que tenían dicho deber como delegados del Gobierno y encargados de la policía. Por esta razón, se emitió, finalmente, orden al juez de primera instancia para que suspendiese el procedimiento y actuara del modo prescrito en el decreto de 27 de marzo de 1850, esto es, solicitando la correspondiente autorización para procesar a los indicados empleados<sup>1582</sup>.

e') Procedimiento<sup>1583</sup>.

Al tratarse de un incidente que surgía en el curso de un procedimiento judicial, solo podía iniciarse en el mismo Juzgado en el que se sustanciaba. El juez, después de oír al promotor fiscal y una vez convencido de la necesidad de la autorización previa, remitía las diligencias al Gobernador<sup>1584</sup>. Éste, previo informe del Consejo provincial, resolvía en el plazo de diez

---

<sup>1582</sup> Así lo resolvía el gobernador de acuerdo con el informe del Consejo provincial: “En la segunda cuestion, considera V. el hecho como referente al ejercicio de funciones judiciales, y por lo mismo se limita á dar aviso del procedimiento entablado contra el actual Alcalde; pues consistiendo el hecho en haber tolerado los que desempeñaron este cargo anteriormente, la permanencia de un desertor en su jurisdiccion, claro es que esta omision sera una falta en el orden administrativo, por que al Alcalde como juez no le incumbia averiguar si el soldado era licenciado ó desertor, puesto que por ningun tribunal se le habian dirigido exhortos señalándole como delincuente: por el contrario, como delegado del Gobierno, y como encargado de la policia debio pedirle la licencia ó el documento que le autorizara para dejar el cuerpo á que habia sido destinado.= La misma sala 3ª, parece comprenderlo así, al mandar que se proceda contra los Alcaldes que fueron de Rafal desde 1842, y no contra los jueces de 1ª Instancia que lo fueron tambien en ese partido en las mismas epocas, por que si los primeros fueron responsables por su caracter judicial debieran del mismo modo serlo los segundos supuesto que en la jurisdiccion comun á todos fue tolerado un desertor.= En vista de lo espuesto, y de acuerdo con el parecer del Consejo provincial, he resuelto dirigirme á V. a fin de que se sirva suspender los procedimientos entablados contra el actual Alcalde de Rafal y los que lo fueron desde 1842, pidiendome autorizacion para procesarles por el hecho que se ha referido; todo con arreglo al Real Decreto de 27 de Marzo de 1850. Dios”, ADPA, Legajo GE-16953/29, s/f.

<sup>1583</sup> Nos centraremos, simplemente, en aquellas fases directamente relacionadas con el Consejo Provincial. Sin embargo, un estudio pormenorizado sobre éste se puede encontrar en PANTOJA AGUDO, JOSÉ MARÍA, *Repertorio de la Jurisprudencia Administrativa española...*, op. cit., pp. XXXIII y ss. También en ALCÁNTARA Y PEREZ, ANTONIO y DE MORALES Y SERRANO, JUAN, *Tratado de las competencias y de la autorizacion para procesar...*, pp. 101 y ss.

<sup>1584</sup> Entre otros, este hecho se puede apreciar en el expediente sobre un hurto de una carabina nueva cometido por el secretario del Ayuntamiento de Sella. El juez, tras oír las declaraciones de diferentes testigos y el dictámen del Ministerio Fiscal, remitió las diligencias al gobernador para que le concediese la correspondiente autorización para procesar al indicado funcionario. Transcribimos aquí el Dictámen del Ministerio Fiscal y el auto que remitió el indicado Magistrado a la autoridad civil superior de la provincia: “Dictamen. Fiscal: El Fiscal de S.M. Dice: Que estas actuaciones han tenido por objeto descubrir el paradero de una carabina nueva de piston propia del Presbitero Don Domingo Pascual puesta su depósito en la Secretaria de Ayuntamiento del pueblo de Sella á cargo de Don José Esteve, y sustituida allí por otra vieja de chispa, cuando desempeñaba Don Salvador Cerdá dicho destino, mediante haberse realizado su entrega á Don Agustin Ortiz que le reemplazo en el mismo y sin embargo lejos de esclarecerse la verdad con dichas actuaciones no se ha hecho mas que involucrar este suceso= es un hecho evidente que la carabina de Pascual depositada en la Secretaria de Sella, no es la que hoy

días<sup>1585</sup>. La excepción a esta forma de actuar, como ya se ha dicho más arriba, la encontramos en los casos en que un agente público era hallado *in fraganti* o cuando el delito era de los que el Código Penal calificaba de graves. En estos casos el órgano jurisdiccional podía, directamente, prender al funcionario público, con la condición de que dentro de las veinticuatro horas siguientes lo pusiese en conocimiento de la autoridad civil superior de la provincia<sup>1586</sup>.

Si la resolución definitiva era positiva, se notificaba al Tribunal en el que se tramitaba la causa y, asimismo, al Ministerio de la Gobernación, en el término de ocho días<sup>1587</sup>. En caso

---

existe en aquel parage, luego Esteve ó Cerdá deben responder de ella, éste ultimo al parecer, por las indicaciones que sobre dicho extremo hace el guarda Joaquin Domenech= Para exigir la responsabilidad criminal al que resulte culpable debe ante todo pedirse autorizacion al Gobernador Civil de Alicante para procesar á uno ú otro, ó á los dos, mediante á que si delinquieron fue en uso de funciones administrativas y de ningun modo judiciales; despues deben ratificarse las primeras diligencias, que no son mas que gubernativas, sin autorizacion bastante al fin que se dirigen, recibir declaracion al Presbitero Don Domingo Pascual, con ofrecimiento de esta causa por si quiere en ella ser parte; ampliar mas el sumario, indagar á los que estuvieren procesados, traer á la causa su partida de bautismo y antecedentes penales, proceder al justiprecio de la espresada carabina, (...) estando esta de manifiesto si se hallase (...), haciendo ante todo la calificacion conveniente del hecho para dictar un fallo justo= (...) Valencia veinte y ocho de Abril de mil ochocientos sesenta y cinco (...)= Auto= En cumplimiento de lo ordenado por S.E. la audiencia del territorio en la Superior certificacion que antecede, libre atentamente comunicacion al Señor Gobernador civil de esta provincia con testimonio de resultancia de estas diligencias referentes á Don Salvador Cerdá y Lloret y Don José Esteve, secretarios que fueron de Sella. Lo mandó y firmó el Señor Juez de este partido en Villajoyosa á diez y ocho de Mayo de mil ochocientos sesenta y cinco= Lope= Antemi Vicente Galiana= Asi resulta de la expresada causa que queda en mi poder y oficio á que me remito. Y para que conste cumpliendo con lo mandado, libro, signo y firmo el presente en Villajoyosa á veinte y ocho de Mayo de mil ochocientos sesenta y cinco. Vicente Galiana.”, ADPA, Legajo GE-5183/82, s/f.

<sup>1585</sup> Artículo 2 del decreto de 27 de marzo de 1850: “Para pedir esta autorizacion remitirá el Juez, despues que el Promotor fiscal dé su dictámen, las diligencias en compulsa al Gobernador, el cual, oyendo al Consejo provincial, resolverá lo que corresponda en el término preciso de 10 dias. Podrá oír ademas para ello al presunto reo si lo juzga oportuno ó lo pide el Consejo; y en tal caso se entenderá prorrogado á este fin dicho término por cuatro dias, ademas de los indispensables que al presunto reo se señale para que exponga lo que se le ofrezca”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5722, domingo, 31 de marzo de 1850. Los referidos períodos, serían aumentados a veintidós dias por el decreto de 23 de abril de 1857, suprimiéndose la obligacion de remitirlo al Ministerio de la Gobernación, para elevarlo directamente al Consejo Real. Artículo 1 del decreto de 23 de abril de 1857: “El plazo señalado al Gobernador de la provincia, en el art. 3º del Real decreto de 27 de Marzo de 1850, se amplía hasta 21 dias, despues de los cuales remitirá directamente las actuaciones al Vicepresidente del Consejo Real”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 1578, viernes, 1 de mayo de 1857. Posteriormente, se verían nuevamente incrementados a un mes por la ley de 25 de septiembre de 1863: Artículo 10, apartado 8º: “Conceder ó negar en el término de un mes, contado desde el dia en que se solicite, y oyendo previamente al Consejo provincial, la autorizacion competente para procesar á los empleados y corporaciones de todos los ramos de la administracion civil y económica de la provincia, por abusos perpetrados en el ejercicio de funciones administrativas (...)”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 271, lunes, 28 de septiembre de 1863.

<sup>1586</sup> Artículo 6 del decreto de 27 de marzo de 1850: “Cuando fuese hallado *in fraganti* el reo, y tambien cuando su delito sea de los que califica de graves el Código penal, podrá desde luego proceder á su prision ó arresto, el Juez conforme á derecho y bajo su responsabilidad; pero dentro de las 24 horas siguientes á cualquiera de estas dos diligencias deberá pedir al Gobernador para continuar la causa la indispensable autorizacion, guardándose acerca de ella lo prescrito en las antecedentes disposiciones.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5722, domingo, 31 de marzo de 1850.

<sup>1587</sup> Este caso ocurrió, por ejemplo, con la autorizacion solicitada por el juez de primera Instancia de Dolores para enjuiciar contra el alcalde de Albaterra por abusar de sus funciones administrativas. Sometido al conocimiento del Consejo Provincial, éste emitió el siguiente dictamen: “15 Oct.= El Vice-Presidente del Consejo comunica el informe de aquel cuerpo relativo á la autorizacion pedida por el Juez de 1ª Instª. de Dolores por abusos cometidos por el alcalde de Albaterra en el ejercicio de sus funciones administrativas. = Del testimonio

contrario, el término se reducía a seis<sup>1588</sup>. Entre otros destaca el expediente en el que el juez de 1ª Instancia del partido de Denia solicitaba permiso para encausar criminalmente al alcalde por injurias a otro miembro del Ayuntamiento. Examinado el asunto por el Consejo, informó en contra de conceder dicha autorización al estimar que los improperios se habían hecho de forma confidencial<sup>1589</sup>. Tres días más tarde, el gobernador elevaba al Gobierno su resolución

---

remitido por el Juez de 1ª Instª de Dolores aparece que el alcalde de Albatera estafó a Ramon Berna Berenguer en 1500 r. por librar á un hijo suyo de la quinta, que suspendido de la alcaldía, y habiendo vuelto á entrar en el ejercicio de la jurisdiccion procuró amedrentar al Pueblo, con especialidad a los presos por la muerte del Berna; que con este motivo se disparaban tiros de noche, y no permitia transitasen por las calles otras personas que las de su confianza; que ponía en la carcel pública á cuantos le parecia, entre otros a los hijos del difunto, y á un Regidor del Ayuntamiento, y por fin que allanaba ó reconocía las casas que le parecia, como hizo entre otras con la del Regidor Cayetano Cerdan Berna.= El Consejo considera tales hechos dignos de atencion, y propende á que se conceda al Juez de Dolores el permiso que solicita, con ello se conseguira se castiguen tales hechos, si son ciertos, y en otro caso quedará justificada la autoridad; y el que suscribe abunda en la misma idea, tanto mas, cuanto que el alcalde resulta complice en los criminales que se siguen en aquel tribunal sobre la muerte violenta de Ramon Berna Berenguer (á quien se dice estafado) ocurrida en Albatera y ha permitido la libertad de uno de los culpables en dichos autos, por cuyo motivo se le ha procesado particularmente, siendo acaso todo esto producido por estafas, objeto de este nuevo procedimiento contra el alcalde de Albatera, que será el tercero en muy pocos dias.= Si V.S. pues, se sirve adherirse al parecer del Consejo, debe remitirse copia del expediente al Gobierno, conforme se previene en el artº 3º del Real D. de 27 de Marzo de 1850=17 Oct. 1851”. Tres días mas tarde el gobernador puso en conocimiento del Ministro de la Gobernación la resolución adoptada: “Al Exmo. Sr. Ministro de la Gob. del Reyno.= 18 de Ocbre. 1851= Exmo. Sor.= En cumplimiento de lo prevenido por el artº 3º del Rº decreto de 27 de Marzo del pasado año 1850, tengo el honor de dirigir á V.E. la adjunta copia del expediente instruido en este Gobº á consecuencia del permiso solicitado por el Juez de 1ª Instª. de Dolores para proceder contra el Alcalde de Albatera D. Antº. Alarcon Navarro menor por abuso en el ejercicio de sus funciones administrativas.= Del testimonio remitido por el espresado Juez resulta qº el espresado Alcalde estafó á Ramon Berna Berenguer en 1500r. por librar á un hijo suyo de la quinta: que suspendido de la Alcaldía, y habiendo resuelto á entrar en el ejercicio de la Jurisdiccion procuró amedrentar al pueblo, con especialidad á los presos por la muerte del citado Berna ocurrida en la propia Villa de Albatera en 6 de Abril ultimo: que con este motivo se disparaba tiros de noche, y no permitia transitar por las calles otras personas que las de su confianza: que ponía en la carcel publica á cuantos le parecia sin forma de juicio, entre otros á los hijos del difunto Berna, y a un regidor del Ayuntamiento; y por fin qº allanaba ó registraba las casas qº tenia por convenientes, encontrandose entre ellas la del Regidor Cayetano Cerda Berna.= Todo esto, unido á qº el Alcalde de Albatera citado resulta complice en la muerte del Berna, y por consecuencia comprendido en los criminales qº en el Juzgado de Dolores se sigue en su virtud; y á que ha permitido la libertad de uno de los presos que tenia bajo su responsabilidad, por cuyo motivo está procesado particularmente, ha hecho qº fijase mas y mas mi atencion en la causa que ha de producir este nuevo procedimiento contra el repetido Alcalde, tanto para evitar su repeticion, como para no dar lugar con la impunidad á que se perpetren otros de igual ó mayor importancia; habiendo en su virtud, y de conformidad con lo informado por el Consejo de adm de esta Provª, concedido al Juez de Dolores la autorizacion solicitada para proceder contra el Alcalde de Albatera por abusos en el ejercicio de sus funciones administrativas.= Dios”, ADPA, Legajo GE-16953/31, s/f.

<sup>1588</sup> Artículo 3 del decreto de 27 de marzo de 1850, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5722, domingo, 31 de marzo de 1850.

<sup>1589</sup> “Que debe denegarse la autorización que el Juez de 1ª Instancia de Denia pide para proceder criminalmente contra D. Cayetano Mordella Alcalde Corregidor que fue de dicha ciudad, en virtud de querella interpuesta por D. Mateo Puig Concejal de la misma, sobre injurias: 1º porque la comunicación que dirigió dicho Alcalde Corregidor al Gobierno de la provincia en 24 de Enero de 1851 en cuyo contenido se funda la querella espresada, no pudo tener otro carácter que el de confidencial, y por lo mismo nunca era de esperar que se revelase por ningún concepto; 2º por que la publicidad de que se dio al mencionado escrito oficial por el entonces Gobernador D. Ramon Campoamor no pudo hacer variar en natural esencia de reservado, pues para considerarlo bajo otro carácter era indispensable que hubiese mediado el asentimiento de la parte que le formara: 3º porque si á las autoridades gubernativas subalternas no se les permitiese dar cuenta á su inmediato Gefe superior de los excesos y abusos que cometan sus administrados, faltaria uno de los mas principales elementos de Gobº: 4º Y finalmente por que el objeto que el Alcalde Corregidor Mordella se propusiera al transmitir su citado oficio, no fue otro que el de que se aplicase el correctivo que merecieran las demasias del Sindico de aquel Ayuntamiento,

en la que, reproduciendo los argumentos de la Corporación consultiva, rechazaba la indicada petición<sup>1590</sup>. Las resoluciones desestimatorias se basaban en la inexistencia de pruebas inculpativas<sup>1591</sup>, la falta de responsabilidad por atender a las órdenes de la autoridad civil superior de la provincia<sup>1592</sup> o tratarse de cuestiones sometidas a la competencia del

---

y de ningún modo injuriarle ni deshonrarle por cuanto su citada comunicación no debió jamás perder la cualidad de reservada”, ADPA, Legajo GE-24605/1, Actas de 1852, sesión del 23 de abril.

<sup>1590</sup> “Al Exmo. Sr. Ministro de la Gob. Del Reyno= 26 de Abril de 1852= E.S.= Cumpliendo con lo prescrito en el artº. 3º del R<sup>l</sup> decreto de 27 de Marzo del pasado año 1850, tengo el honor de remitir á V.S. el adjunto expediente instruido en este Gobierno de provincia, á consecuencia de la comunicación que con fecha 6 del presente mes me dirigió el Juez de 1ª Instª. del Partido de Denia, solicitando autorización para proceder criminalmente contra D. Cayetano Mordella. Alcalde-Corregidor que fue de dicha Ciudad por injurias á D. Mateo Puig, Regidor del mismo Ayuntamiento, vertidos en un escrito oficial que remitió á este Gob. con fha. 24 de Enero del último pasado año.= Las comunicaciones que las autoridades inferiores dirigen á sus superiores del genero que motivo la querrela del Consejal D. Mateo Puig contra el Exalcalde-Corregidor D. Cayetano Mordella, no pueden servir otro caracter, q<sup>º</sup> el de confidencial, y por consecuencia nunca era de esperar que se revelase por ningún concepto la del 24 de Enero citada; y si bien el Gobernador de esta Provª en aquella época la dió publicidad, remitiendo copia de ella al juzgado de Denia para que obrase según fuera procedente en justicia, entiendo, q. por tal circunstancia no perdió su espresado caracter, pues para ello hubiera sido preciso mediara el asentimiento de la autoridad de quien emanó.= A lo espuesto agregase también que si a las autoridades subalternas no se les permitiese dar cuenta á su inmediato Gefe Superior de los excesos y abusos cometidos por sus administrados, faltaria uno de los mas principales elementos de Gobierno; debiendo por ello creerse con bastante fundamento, q<sup>º</sup> el objeto q<sup>º</sup> Mordella se propuso en su repetido oficio fue tan solo el q<sup>º</sup> se aplicase el correspondiente correctivo al Concejal Puig pª sus demasias, mas no de modo alguno injuriarle ó deshonrarle por un escrito de suyo reservado.= Fundado en tales consideraciones, y de conformidad con el parecer del Consejo de administración de esta Provincia, he negado al Juez de 1ª Instancia de Denia la autorización al principio espresada, cuya decisión espero se sirva V.E. aprobar, si con su distinguida y notoria ilustración la estima justa”, ADPA, Legajo, GE-16953/23, s/f.

<sup>1591</sup> Así, por ejemplo, resolvía el Consejo Provincial en un supuesto en el que se pedía autorización al gobernador para procesar al alcalde de Penáguila por haber exigido multas de forma indebida: “Que no resultando del compulsorio remitido por el Juzgado de 1ª Instancia del partido de Cocentayna, la mas leve prueba que induzca á creer que D. Francisco Copañy y Crespo Alcalde de Penaguila exigiera las multas que allí se enumeran en la forma ilegal que se supone asegurando por el contrario dicho Alcalde en su comunicación fecha 26 del próximo pasado Febrero contestando á otra que el Sr. Gobernador le pasó en virtud del acuerdo de esta corporación tomado en sesión del día veinte del mismo mes, haber hecho efectiva en papel dos multas de cuarenta rs. cada una que impuso en el año 1850 á José Rodrigo y Antonio Fenollar; y que las otras dos de que se hace merito en dicho compulsorio no solo no las ha impuesto, si que ni aun conoce á los supuestos multados Rafael Vaello y Juan Monlló, el Consejo cree improcedente la autorización que el Juez de 1ª Instancia de Cocentayna pide para proceder contra el referido Alcalde por la exacción de las mencionadas multas”, ADPA, Legajo GE-24605/1, Actas de 1852, sesión del 5 de marzo de 1852. Resolución que fue adoptada por la autoridad superior de la provincia. Legajo GE-16953/36, s/f.

<sup>1592</sup> Es el caso del alcalde de Villena en 1850 que obtuvo del gobernador de la provincia una autorización para exigir a los ganaderos el porcentaje que considerase necesario para atender al gasto de un registro de licencias para el apacentamiento de los ganados en terrenos particulares. Este hecho fue denunciado por un vecino de la población, considerándolo una exacción ilegítima. El Consejo y, posteriormente, la autoridad civil de la provincia, resolvieron en el siguiente sentido: “Alicante 24 de Mayo de 1850= El alcalde de Villena solicitó y obtuvo de V.S. el 15 del pp<sup>do</sup>. Abril la correspondiente autorización pª abrir un registro en el q<sup>º</sup> se anotasen los ganaderos q<sup>º</sup> sacaran licencia pª apacentar sus ganados en terrenos de particulares y para exigir de dho ganados el tanto que calculase necesario con objeto de atender a los gastos q<sup>º</sup> con tal motivo debia ocasionarse.=Asi facultado el alcalde, abrio dho registro exigiendo cuatro reales á cada ganadero q<sup>º</sup> se inscribia.= En esta determinacion parece vio D. Francisco Zuñiga vecino de la misma ciudad una exaccion ilegítima y interpuso denuncia q<sup>º</sup> creyó oportuna en el Juzgado de 1ª Instancia de Villena. Tal es el hecho q<sup>º</sup> según resulta del expediente pasado al Consejo pª su informe con fha. de ayer, ha motivado la pretension del Juez de 1ª Instancia dirigida á obtener la competente autorización pª proceder criminalmente contra el alcalde de Villena D. Juan Ramon García y Flores.= Abriendo este el registro de q<sup>º</sup> se trata, y exigiendo á los ganaderos los 4 rs pª atender á los gastos q<sup>º</sup> con este motivo habian de ocasionarse, no hacia mas q<sup>º</sup> llevar á ejecución una providencia del Sr Gobernador; y al obrar así, no pudo incurrir en responsabilidad alguna.=El Consejo cree por tanto q<sup>º</sup> el

procesado<sup>1593</sup>. Años más tarde, la ley de 1863, y para los casos en que se hubiese denegado la autorización, permitía a los Tribunales, con objeto de no coartar su acción, practicar en cualquier momento las diligencias necesarias para la averiguación del delito. Si bien, en ningún supuesto, las indagaciones podían dirigirse directamente contra el funcionario. Esto es, no existía la posibilidad de decretar su arresto o prisión, ni, en definitiva, actuación alguna que le caracterizase de presunto reo<sup>1594</sup>.

En ocasiones, el tipo de imputación que recaía sobre un funcionario no requería autorización para su enjuiciamiento. No obstante, incluso en estos casos, la autoridad judicial

---

Juez de 1ª Inst<sup>a</sup>. de Villena no puede proceder p<sup>r</sup>. el relacionado hecho contra el alcalde D Juan Ramon Garcia y Flores y q<sup>e</sup>. en consecuencia se halla el Sor Gob. de la prov<sup>a</sup>. en el caso de negarle la autorizacion qe para hacerlo solicita.=Asi há acordado esta corp manifestarlo á V.S. con devolucion del citado espediente= El vicepresidente.=Dios”, ADPA, Legajo GE-16953/41, s/f.

<sup>1593</sup> Al respecto traemos el siguiente acuerdo, a saber: “Igualmente se dio cuenta de otro espediente relativo á la autorizacion que el Juzgado de primera instancia de Villena pide para procesar al Guarda rural Mateo Galiana, y el Consejo acordó informar al señor Gobernador en los términos siguientes: “Sr. Gobernador:= Del testimonio en compulsa de la causa formada sobre robo de una manta morellana á Miguel Sanchez, y lesiones causadas á Pedro Esteban y Perez, que remite el Juez de primera Instancia del partido de Villena pidiendo autorizacion para procesar al Guarda rural Mateo Galiana, Resulta: Que habiéndose robado á un feriante una manta morellana sobre las doce de la noche del dia 30 de Setiembre y puesto el hecho en conocimiento de la pareja de la Guardia rural encargada de vigilar la feria, que la componían Pedro Alcaraz y Manuel Domenech, se fueron á la puerta de Almansa y tocando el pito compareció la otra pareja que estaba á cargo del primero y la componían Vicente Beltran y Mateo Galiana:= Que el Alcaraz dio orden á estos para que buscasen á Pedro Esteban Perez titulado el Beato contra quien recahían sospechas de ser autor del robo y si lo encontraban con manta que lo prendiesen. Que cumpliendo Mateo y Galiana y Vicente Beltran la órden que les dio el Alcaraz, se dirigieron por las afueras de la poblacion, y al llegar á la cruz de las navajas, á los tres cuartos para la una de la madrugada del dia primero de Octubre, vieron un bulto al lado de dicha cruz al que dio la voz de alto á la Reina y á la Guardia el Mateo Galiana, y lejos de detenerse echó á correr en direccion á la Ciudad, persiguiéndole dicho Galiana y su compañero Beltran, dándole el primero varias veces la voz de tente; mas al llegar á la calle de la Verónica se volvió de repente el perseguido y acometió con un estoque al Galiana que le repitió tres ó cuatro veces la voz de tente, y no haciéndolo le disparó el arma causándole una herida en la parte inferior esterna del ombro izquierdo del diámetro de una bala regular y algunas otras pequeñas que ocupan toda la parte anterior de la cara y cuello producidas por pequeños proyectiles de arma de fuego, habiendo resultado que el perseguido era Pedro Esteban Perez titulado el Beato, á quien se le ocupó en el acto de la aprehensión un estoque desembainado en la mano, un puñal y la manta robada.= Que oído el Promotor fiscal del Juzgado y en atencion á que el Galiana es dependiente de la autoridad superior Gubernativa pide dicho Juez autorización para procesar contra dicho Galina.= Visto el artículo 8º párrafos 4º y 11º del código penal en virtud de los cuales esta exento de responsabilidad criminal el que obra en defensa de su persona ó derecho ó en cumplimiento de su deber ó en el ejercicio legítimo de su derecho, autoridad, oficio ó cargo.= Visto el n.º 8º artículo 10 de la ley para el Gobierno y admon. de las Provincias de 25 de Setiembre de 1863 y los articulos 30 y 31 del Reglamento para la ejecucion de la misma:= Considerando, que el Guardia rural Mateo Galiana obro en defensa propia al disparar el tiro con que hirió al ladrón Pedro Esteban Perez titulado el Beato y en cumplimiento de los deberes de su cargo, conseqüente á la órden que le dio el Guarda Alcaraz para que prendiese al Beato, cuando este le acometio con un estoque en mano.= Considerando, que en tal concepto las lesiones que el Guarda rural causó á su agresor no son motivo bastante para que por ello pueda sugetarsele á un juicio criminal, puesto que tuvo necesidad de reclamar la ilegítima agresión de que fue objeto obrando á la vez en el ejercicio de su cargo.= El Consejo en sesion de este dia ha acordado consultar á V.S. que procede se deniegue al Juez de 1ª instancia del Patido de Villena la autorización que solicita para procesar al guarda rural de la misma Mateo Galiana, lo que se le participe elevándose inmediatamente el espediente al presidente del Consejo de Estado con la oportuna esposicion de motivos.”, ADPA, Legajo GE-24609/2, Actas de 1864, sesión del 4 de noviembre, pp. 161-162.

<sup>1594</sup> Artículo 10, apartado 8º de la Ley de gobierno y administración de las provincias de 25 de septiembre de 1863.

debía notificar al gobernador que iba a proceder contra un agente público, sin suspender en ningún momento el curso del litigio. En su comunicación hacía constar el hecho punible y los fundamentos que hubiese tenido presentes para no considerar a la acción como comprendida en el ejercicio de las funciones propias del empleado público<sup>1595</sup>. Una vez en manos de la autoridad civil superior de la provincia podían darse tres alternativas. En primer lugar que, oído el Consejo provincial, juzgase apropiada la calificación hecha por el órgano jurisdiccional. En este caso debía, simplemente, manifestar que quedaba enterado<sup>1596</sup>, remitiendo al Ejecutivo, en los ocho días siguientes, una copia del expediente, que se elevaría al Consejo de Estado sin más trámites<sup>1597</sup>. En segundo término, si el delegado del Gobierno

---

<sup>1595</sup> Artículo 7 del decreto de 27 de marzo de 1850: “Si no fuere relativo al ejercicio de funciones administrativas el delito cometido por las personas á que se refieren los artículos anteriores, procederá libremente el Juez á todo lo que en justicia haya lugar; pero al dirigir contra ellas el procedimiento dará sin suspenderlo el correspondiente aviso al Gobernador, manifestándole el hecho é indicándole los fundamentos en que se apoye para no considerarlo como relativo al ejercicio de dichas funciones”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5722, domingo, 31 de marzo de 1850.

<sup>1596</sup> Así, por ejemplo, el 10 de mayo de 1852 el Juzgado de 1ª Instancia del partido de Denia puso en conocimiento del gobernador que estaba actuando criminalmente contra el teniente de alcalde y el secretario que lo fueron de Jalón en 1850 sobre abusos en el ejercicio de sus funciones judiciales. El mismo órgano jurisdiccional comunicaba el 30 de septiembre que había iniciado causa contra el guarda municipal de Pedreguer por haber herido al estanquero del mismo pueblo como consecuencia de una riña que hubo entre ambos el 19 de septiembre. En ambos casos, la Corporación provincial informaba al delegado del Ejecutivo de la Provincia que se contestase a la autoridad jurisdiccional que quedaba enterado, ADPA, Legajo GE-16953/21, s/f. Igualmente, encontramos un expediente sometido al conocimiento del Consejo por el que se pasaba a su informe una comunicación del Juez de Hacienda de la provincia avisando que procedía criminalmente contra el Síndico del Ayuntamiento de Agost por haber cometido el delito de robo de 35.871 reales el 25 de mayo de 1853. El contenido del dictamen fue el siguiente: “Sr. Gobernador de esta provincia= 13 Dbre. de 1853= Esta Corporacion se há hecho cargo de la adjunta comunicacion del Sr Juez de hacienda de la provincia manifestando hallarse procediendo criminalmente contra Jose Berenguer Sindico del Ayuntamiento de Agost, en la causa sobre robo de 35.871 r. ejecutado la noche del 25 de Mayo ultº al recaudador de contribuciones Dn. Pascual Asensi; y evacuando el informe q. acerca del particular se sirve V.S. pedirle, há acordado decir á V.S. q. corresponde conteste al referido Sr. Juez q. queda enterado de su citada comunicacion puesto q. tratándose de un delito comun, no necesita aquel de autorizacion para proceder.= El presidente= Dios”, ADPA, Legajo GE-16953/20, s/f.

<sup>1597</sup> “Quedó constancia en el supuesto en que el juez de 1ª Instancia sometió a su conocimiento que estaba procediendo contra el Teniente de Alcalde de Callosa de Ensarriá por haber éste dispuesto el derribo de la puerta de la casa de unos menores, tapiándola después y dejándolos en la calle bajo el pretexto de que su madre había vendido la casa. El Consejo informó al gobernador que se trataba de actos que se encontraban fuera del ejercicio de las funciones administrativas, por lo que debía contestar simplemente que quedaba enterado: “Se dio cuenta de una comunicación del Sr. Gobernador de la provincia pasando á informe del consejo otra del juez de 1ª Instancia de Altea dando aviso de hallarse procediendo contra el Teniente de Alcalde de Callosa de Ensarriá Benito Saval sobre ciertos escesos que se dicen cometidos por el mismo en la casa de Bartolomé y Mª Rosa Ortolá, mandando derribar la puerta, arrojar los muebles á la calle y tapiar después la misma puerta, despojando así de su propiedad á dichos interesados á pretexto de que su madre Rosa Ripoll había vendido la espresada casa a José Palacio; Y atendiendo el Consejo á que estos hechos no son relativos al ejercicio de funciones administrativas del Teniente de Alcalde, acordó informar al Sr. Gobernador que conforme á lo dispuesto en los artsº. 7º y 8º del Rº decreto de 27 de Marzo de 1850, está en el caso de contestar al Juez del partido de Altea que queda enterado de su citada comunicación procediendo á lo demás que en el indicado artº. 8º se previene”, ADPA, Legajo GE-24605/1, Actas de 1852, sesión del 31 de agosto. El 2 de septiembre se encargaba la autoridad civil de la provincia de ponerlo en conocimiento del Ministerio: “S.S. Ministro de la Gobernacion del Reino= Alicante 2 Setº. 1852= E.S.= El Juez de 1ª Instª. del partido de Altea me dió aviso de hallarse procediendo contra el teniente de Alcalde de Callosa de Ensarria D. Benito Saval por escesos cometidos en la casa de los menores Bartolomé y Mª. Rosa Ortolá mandando derribar la puerta, arrojar los muebles á la calle y tapiar despues la

entendiese necesaria una mayor aclaración o ampliación por parte de la instancia judicial, lo requeriría a tal efecto<sup>1598</sup>. Por último, si considerase que el caso concreto necesitaba su autorización, tenía que requerir al Juez por medio de una comunicación razonada, para que suspendiese el procedimiento y llenase esta formalidad<sup>1599</sup>. En este supuesto, el órgano jurisdiccional estaba obligado a resolver una vez oído el Promotor fiscal, poniéndolo en conocimiento de la Audiencia<sup>1600</sup>. Si estimaba que no era necesario el visto bueno gubernativo, estaba obligado a remitir copia de los autos al Ministerio de la Gobernación y al de Gracia y Justicia, avisando al gobernador. Éste último debía, igualmente, remitir el expediente original<sup>1601</sup>. Toda la documentación sería elevada al Consejo Real, con el objeto de que decidiera en el término de quince días<sup>1602</sup>.

Entendemos que esta función del Consejo provincial resulta especialmente relevante por su influencia directa en los derechos y libertades de los ciudadanos. A través de la autorización previa para litigar se limitaba seriamente la facultad de los órganos judiciales de perseguir los delitos cometidos por los funcionarios públicos. En este sentido, es de resaltar el papel que el Consejo lucentino desempeñó en estos supuestos. Su informe fue pedido por la autoridad civil superior de la provincia aun cuando no estaba previsto por la normativa.

---

misma puerta, despojando de su propiedad á dhos interesados a pretexto de q. la madre de estos habia vendido su espresada casa á Jose Palacio.= Como estos hechos en manera alguna pueden considerarse relativos al ejercicio de funciones administrativas, contestesé á dho. Juez, de conformidad con el parecer del Consejo de Admon de la prov<sup>a</sup>. á quien oi segun dispone el artº 8º del R<sup>l</sup> decreto de 27 de Marzo de 1850 q. quedaba enterado de su relacionada comunicacion.= Y lo pongo en conocimiento de V.E. acompañando copia del espediente en cumplimiento de lo q. prescribe el anteriormente citado artº= Dios”, ADPA, Legajo GE-16953/24, s/f.

<sup>1598</sup> Artículo 8 del decreto de 27 de marzo de 1850, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5722, domingo, 31 de marzo de 1850.

<sup>1599</sup> Artículo 9 del decreto de 27 de marzo de 1850, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5722, domingo, 31 de marzo de 1850.

<sup>1600</sup> Artículo 10 del decreto de 27 de marzo de 1850: “El Juez, oído el Promotor fiscal, proveerá sobre ello, y consultará siempre el auto con remision de los originales á la Audiencia”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5722, domingo, 31 de marzo de 1850.

<sup>1601</sup> Artículo 11 del decreto de 27 de marzo de 1850: “Si la resolucion de la Audiencia fuese en el sentido de no ser necesaria la autorizacion, elevará el Juez, dentro de los seis dias siguientes á la devolucion de los autos, copia testimoniada de los mismos, con la exposicion de motivos correspondiente, al Ministerio de la Gobernacion, poniéndolo en conocimiento del de Gracia y Justicia á los efectos oportunos, y dando aviso de ella al Gobernador, el cual por su parte elevará en la misma forma y dentro del tercero dia el expediente original”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5722, domingo, 31 de marzo de 1850.

<sup>1602</sup> Artículo 12 del decreto de 27 de marzo de 1850: “El Ministerio de la Gobernacion remitirá el expediente y la copia testimoniada de los autos al Consejo Real para que consulte lo que estime en el preciso término de 15 dias, y en su vista se propondrá en un término igual por dicho Ministerio y el de Gracia y Justicia la resolucion que corresponda. En caso de discordia se propondrá aquella en los 15 dias siguientes por el Consejo de Ministros, y se comunicará la que recaiga por dichos Ministerios respectivamente al Gobernador y al Juez”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5722, domingo, 31 de marzo de 1850.

b. Licencias para litigar.

La ley de Ayuntamientos de 1845 concedía a los entes locales la facultad de deliberar acerca de la conveniencia de entablar o sostener un pleito en nombre de la comunidad. Dicho acuerdo, sin embargo, carecía de todo valor si no se contaba con la aprobación de la autoridad superior de la provincia o, en su caso, del Gobierno<sup>1603</sup>. Justificaba Silvela este requisito mediante un símil en el que equiparaba a los municipios con los menores de edad. En su opinión se trataba de un acto de tutela, de protección, en el que se procuraba suplir la insuficiencia de luces y que requería de una meditación y una cautela que solo podría recaer en una instancia superior<sup>1604</sup>.

En estos casos, y pese a no contemplarlo la normativa, el Consejo provincial de Alicante fue consultado en distintas ocasiones. Destaca, entre otras, la solicitud de las Corporaciones locales de Oliva, Fuente Encarroz, Rafelcofer y Potrías para pleitear contra un noble en relación a unas prestaciones señoriales<sup>1605</sup>. También resulta interesante la autorización pedida por la Alcaldía de Aguas con objeto de contestar a una demanda interpuesta por el Conde de Casa Rojas en la que recurría una providencia por la que se le había condenado al pago de la contribución de consumos<sup>1606</sup>. En ambos casos, el ente consultivo resolvió la concesión de la licencia al considerar que la causa que se perseguía era justa y de interés público.

---

<sup>1603</sup> Artículo 81, apartado 12º de la ley de 8 de enero de 1845, decretando la organización y atribuciones de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, *Gaceta de Madrid*, Núm. 3776, miércoles, 15 de enero de 1845.

<sup>1604</sup> SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN, *Colección de proyectos...*, op. cit., p. 216.

<sup>1605</sup> “(...) se determinó decir al Sr. Gefe político que puede conceder á los Ayuntamientos de Oliva, Fuente Encarroz, Rafel Cofer y Potries la autorización que solicitan para litigar con el Conde de Oliva sobre las prestaciones Señoriales; y en consideración á que el obgeto de dicho pleito interesa no solo a los vecinos sino a cuantos tengan propiedades en los términos de los espresados pueblos, convendrá que se reunan los Alcaldes, determinen la cantidad que consideren necesaria para ocurrir a los gastos, se la distribuyan proporcionalmente, y cada uno de ellos forme un presupuesto adicional al del año procsimo de su respectiva nota; proponiendo como medio de cubrirlo un recargo á la contribución de inmuebles en los términos que se facilita por el artículo noveno del Real Decreto de veinte y tres de Mayo de mil ochocientos cuarenta y cinco”, ADPA, Legajo GE-24603/3, Actas de 1846, sesión del 20 de octubre.

<sup>1606</sup> “Examinado el espediente instruido á consecuencia de la demanda presentada por el Procurador D. Ramón Bello, en nombre del conde de Casa Rojas, alzándose de una providencia del Sr. Gobernador de la provincia en la que se le condena al pago de cuatro mil ciento treinta y dos reales que le impuso el Ayuntamiento de Aguas por la contribución de consumos que debe satisfacer en aquel pueblo, y= Resultando que esta demanda se notificó al Ayuntamiento de Aguas emplazándolo para que contestase en el termino de nueve días y que aquella corporación acordó contestarle, previa autorización de la superioridad;=Vista la ley de 25 de Setiembre de 1863 y el Reglamento para su ejecución.= Considerando que el Ayuntamiento al acordar contestar la demanda y pedir con este objeto la autorización para litigar con el conde de Casa Rojas, no obra por un deseo injusto, y que en vez de perjudicar sus intereses atiende á ellos protegiendo al propio tiempo los de sus administrados;= El Consejo acordó consultar al Sr. Gobernador que puede conceder al mencionado Ayuntamiento la autorización que solicita”, ADPA, Legajo GE-24610/1, Actas de 1865, sesión del 25 de septiembre p. 117.

c. Conflictos de atribuciones.

a') Causas.

La coexistencia de órganos administrativos y jurisdiccionales, y la ausencia de una delimitación clara de las facultades que competían a cada uno de ellos generaba múltiples conflictos<sup>1607</sup>. Con objeto de dar respuesta a estas situaciones, la doctrina distinguía entre dos tipos de cuestiones de competencia: las de jurisdicción y las de atribución. Las primeras surgían cuando dos autoridades del mismo ramo se consideraban facultadas para conocer de un determinado negocio. Las segundas, por su parte, se producían entre entes de diversa naturaleza, administrativa y judicial<sup>1608</sup>. Esta diferenciación, sin embargo, fue cuestionada por Oliván, quien entendía que hubiese sido más apropiado invertir las denominaciones, de forma que el conflicto entre dos órdenes jurisdiccionales diferentes se llamase propiamente “de jurisdicción” y el que tuviese lugar entre dos instancias dependientes de una misma autoridad, esto es en un nivel interno, se titulase de “atribución”<sup>1609</sup>.

---

<sup>1607</sup> En estos términos se expresaba el propio preámbulo del decreto de 4 de junio de 1847. Decía: “Señora: La reciente separación de las atribuciones judiciales y administrativas, acumuladas y confundidas anteriormente en los alcaldes mayores y tribunales de justicia, dió margen á frecuentes competencias, para cuya sustanciación y fallo tuvo á bien V.M. expedir el Real decreto de 6 de Junio de 1844; pero hallándose todavía incompleto el arreglo de la administración por no haberse deslindado y fijado con exactitud las facultades de los gefes políticos, y por faltar la institución de los consejos provinciales, así como la de un alto cuerpo consultivo que, compuesto de personas eminentes en las diversas carreras, preparase con sus informes la acertada resolución de V.M. en los conflictos de jurisdicción, aquella medida no fue ni pudo ser mas que provisional, como lo indica su preámbulo.= En el decreto de 6 de Junio, si bien se designaron los trámites que debieran seguir las competencias, no se previeron los males que resultarían de que todas las autoridades se creyesen con derecho de entablarlas, sucediendo que las administrativas se encuentran y pueden verse embarazadas continuamente en sus funciones mas interesantes, cuando la naturaleza de estas mismas funciones exige, para producir el bien, que se ejerzan con rapidez y libertad, al paso que la tendencia institutiva de todos los empleados á ensanchar el círculo de sus facultades arrastra á los de la administración á suscitar; fundados en inducciones y argumentos de analogía mas ó menos atendibles, conflictos que paralizan el curso de la justicia”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4648, domingo, 6 de junio de 1847.

<sup>1608</sup> “Mayor importancia tienen las competencias de jurisdicción que las de atribuciones, porque en ellas no se trata de determinar la jurisdicción para el conocimiento de un negocio contencioso entre funcionarios de un mismo orden, sino de fijar los límites, demarcar las atribuciones, y conservar la integridad y recíproca independencia de los poderes públicos: de aquí que las cuestiones de competencia de jurisdicción, atendida su trascendencia, se consideren como de orden público y tengan en cierto modo un carácter político, debiendo prejugarse antes que el negocio controvertido, pues de su resolución depende la determinación de la jurisdicción que ha de conocerle y decidirle”, ARCOS ORODEA, LORENZO, “Estudios sobre las competencias”..., op. cit. pp. 228-229.

<sup>1609</sup> “En lo contencioso-administrativo cabe conflicto de jurisdicción, que es cuando dos autoridades del ramo disputan la competencia á conocer de un negocio. El conflicto se dirime por el rey en consejo de estado. Los excesos ó abusos que cometan los tribunales administrativos deben ventilarse en el mismo consejo de estado, á reclamación de parte agraviada.= Los mas acreditados publicistas dan ese nombre de conflictos de jurisdicción á la disputa entre autoridades, juzgados, ó tribunales de un mismo ramo, y el de conflicto de atribución al que se produce entre ramos distintos, como la autoridad judicial ordinaria y la administrativa. Son los conflictos positivos cuando se reclama por ambos el derecho de conocer, y negativos cuando uno y otro lo rehusan. Nosotros nos atreveríamos á aventurar la opinión de que habría mas exactitud si se invirtiesen tales denominaciones. Con efecto, parece que el conflicto entre la jurisdicción ordinaria y la administrativa debería llamarse propiamente de jurisdicción, y que el que dentro de una jurisdicción determinada surge entre dos

Con independencia de este debate teórico, la mayoría de los autores estaba de acuerdo en que estos asuntos debían decidirse por el monarca<sup>1610</sup> como autoridad jerárquica superior común a los Tribunales y autoridades gubernativas<sup>1611</sup>. De esta forma, para Colmeiro no era

---

autoridades unidas por un lazo comun, es de órden interior y versa sobre atribuciones”, OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública ...*, op. cit. p. 144. Opinión que suscribía Manuel Colmeiro: “No obstante que esta es la doctrina generalmente recibida, suscribimos á la opinion de un publicista español que considera habría mas exactitud, si se invirtiesen las denominaciones”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, op. cit., p. 230.

<sup>1610</sup> Artículo 1 del decreto de 4 de junio de 1847: “Corresponde al Rey en uso de las prerogativas constitucionales dirimir las competencias de jurisdiccion y atribuciones que ocurran entre las autoridades administrativas y los tribunales ordinarios y especiales”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4648, domingo, 6 de junio de 1847.

<sup>1611</sup> Así lo afirma Alejandro Oliván: “Los dos principales caracteres de la administracion en su abstraccion orgánica, son la unidad y la independencia. La primera hace desaparecer toda divergencia en las miras; la segunda evita los inconvenientes de las rivalidades, asegurando la libre accion, y sirviendo de base á la responsabilidad. Para constituir esa existencia independiente de todo lo que no sea el supremo gobierno, es preciso que las cuestiones de competencia de jurisdiccion, entre la autoridad judicial y la administrativa, ó entre los tribunales ordinarios y los juzgados especiales, que es lo que se ha llamado conflictos de atribucion, se diriman, no por el tribunal supremo de justicia, ni por otro interesado en aumentarse incumbencias y cuya decision no esté sujeta á responsabilidad ni admita reforma ó enmienda, sino por el monarca, cuyos ministros responden de las órdenes que firman y de las decisiones que autorizan. Si la autoridad judicial fallase soberanamente en tales casos, supeditaria al gobierno ó al poder supremo en accion: si fallase el poder supremo legislador, descenderia á aplicar las leyes, cuando solamente le toca formarlas. Seguro es que el tribunal que resolviese esas cuestiones de competencia, pronto se apoderaría de la policia, de la administracion, y del gobierno, como hizo en su tiempo y en cuanto pudo el consejo de Castilla. Y contra el espíritu invasor de los tribunales no hay remedio, pues hasta los cuerpos legislativos enmudecen ante sus fallos: por el contrario, los errores ó los abusos ministeriales admiten correctivo, puesto que los ministros pueden constantemente ser censurados y acusados, y sus disposiciones erróneas revocadas por ellos mismos ó por sus sucesores. De ahí es que al monarca, jefe de uno y otro ramo de la justicia, corresponde el determinar la competencia ó dirimir los conflictos de atribucion”, OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública ...*, op. cit., pp. 73-74. De la misma forma, José de Posada Herrera: “Cuando estos principios no bastan, como sucede en la mayor parte de los casos por desgracia, cuando la autoridad administrativa cree que le corresponde ejercer ciertas funciones que son en realidad pertenecientes al poder judicial, ó cuando por el contrario, cree este que le toca resolver sobre ciertos puntos que son puramente administrativos, no hay mas remedio que acudir á un tribunal superior, que encierre á cada uno de estos poderes en el círculo de sus atribuciones. ¿Y quién deberá ser? ¿Lo será el Tribunal Supremo de Justicia? Entonces los tribunales serían jueces de la administracion, decidiendo de las atribuciones del poder administrativo, y aumentarían las suyas, porque el deseo de engrandecer sus facultades, es innato en todos los poderes. ¿Será el poder administrativo? Entonces este sería juez de las atribuciones de los tribunales civiles, y bien pronto la propiedad, la libertad y todos los derechos de los ciudadanos estarían á su disposicion, con grande perjuicio del estado y de los particulares, teniendo tambien este poder el mismo deseo de estender sus atribuciones. ¿Quién, pues, debe ser el mediador entre el poder judicial y el administrativo? Desde luego se les ocurrirá á ustedes que hay una persona que por la constitucion está colocada en primer término ante los poderes administrativo y judicial, que siendo imparcial, no participando de las pasiones de ninguno de ellos, puede mantenerlos dentro de sus límites, y traerlos al camino verdadero. Esta persona, señores, es el Rey”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración...*, op. cit. pp. 112-115. También Gómez de la Serna era partidario de esta fórmula: “Las cuestiones de competencia entre las autoridades administrativa y judicial toman un carácter político, pues que tienen por objeto la distincion, separacion é independencia plena, absoluta, recíproca de los poderes del Estado, y son por lo tanto un acto de gobierno. Su decision corresponde al Rey, fuente de justicia, regulador supremo de todos los poderes, y que este es el único que sin peligro puede moderar su accion cuando se estralimitan, ó se ponen en conflicto, atribucion que mas que como prerogativa debe ser considerada como un deber de la corona. No podria confiarse esta facultad á otro poder, pues concedida á un tribunal, por autorizado que fuera, era de temer que sostuviera los intereses del orden á que pertenecía, á lo que se agrega la dificultad de que sus acuerdos, aun cuando fueran atentatorios á las atribuciones del gobierno, no podrian ser reformados: peligro que cesa dando esta facultad al Rey, pues que sus ministros son responsables, si de cualquier modo turban el orden de las jurisdicciones”, GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, *Instituciones del Derecho administrativo...* op. cit., pp. 29-30. Igualmente, Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre aseveraban: “Siendo regla general del derecho comun que las

viabile la alternativa que proponían otros juristas para quienes este tipo de cuestiones debían ser resueltas por el Legislativo. En su opinión, con esta opción se ralentizaría la actividad del Parlamento dado el ingente número de conflictos que se suscitaban en la práctica<sup>1612</sup>.

#### b') Tramitación.

La legitimación activa para plantear la competencia correspondía única y exclusivamente a los gobernadores civiles<sup>1613</sup>. Esta restricción se justificaba por la necesidad de favorecer la independencia de la Administración y agilizar su actividad, ya que ésta podía perjudicarse en caso de que cualquier agente administrativo o Tribunal entablara una pugna este tipo<sup>1614</sup>. Para

---

competencias se dirimen por el tribunal mas inmediato con jurisdiccion superior sobre los dos jueces ó tribunales contendientes, y no estando ambos subordinados á un tribunal, por el supremo de justicia, segun la ley de 19 de abril de 1813 restablecida por real decreto de 30 de agosto de 1836, se sigue por aplicacion esta regla, que las competencias de atribucion que se eleve entre las autoridades administrativas y los tribunales ordinarios ó especiales, deben decidirse por el rey en uso de sus prerogativas constitucionales, puesto que es preciso subir hasta el gefe supremo del Estado para hallar autoridad superior sobre el órden judicial y el administrativo, porque el rey es el gefe supremo del poder ejecutivo de que forman parte estos dos órdenes: decision del consejo real de 18 de 1846. Asi se halla terminantemente resuelto por el art. 1º del real decreto de 4 de junio de 1847. (...) No pueden entender en la decision de estas competencias las autoridades judiciales ni las administrativas, porque ninguno de estos dos órdenes ejerce jurisdiccion sobre el otro, y porque si entendieran en ellas, propenderían á estender el círculo de sus atribuciones; y ó pasaria la administracion á poder del órden judicial, ó este á poder de aquella”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op.cit., p. 583.

<sup>1612</sup> “Algunos autores sosteniendo que el poder judicial es tan independiente en su esfera como los demas poderes integrantes de la Constitucion; que es un poder intermedio entre el ejecutivo y el legislativo, puesto que interpreta la ley dada por el primero para hacerla ejecutar por el segundo y que por consiguiente puede temerse la parcialidad en el rey al decidir competencias entre una autoridad enteramente independiente y otra que depende inmediatamente de él, no reconocen autoridad para dirimir las contiendas de jurisdiccion entre el órden judicial y al administrativo, mas que en el tercer poder del Estado, en el legislativo que podria erigirse en tribunal para estos casos, tomando una pequeña parte de la inmensa jurisdiccion contenciosa que tiene en Inglaterra. Pero prescindiendo de lo que puede haber de exageracion en esta teoría, este medio embarazaría en extremo la marcha del poder legislativo, por la frecuencia con que ocurren aquellos conflictos. Además, el temor de parcialidad en el rey al decidir estas contiendas debe desaparecer si se considera que el rey no resuelve propiamente como gefe de la administracion, y que la responsabilidad en que incurren los ministros si turban las jurisdicciones es una garantía suficiente contra toda parcialidad sobre este punto”, BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE, *Suplemento al diccionario razonado ...*, op. cit., Voz “Competencias de Jurisdiccion”, p. 119.

<sup>1613</sup> Artículo 2 del decreto de 4 de junio de 1847: “En las cuestiones de atribucion y jurisdiccion que se originen entre estas autoridades, solo los gefes políticos podrán promover contienda de competencia. Unicamente la suscitarán para reclamar los negocios cuyo conocimiento corresponda, en virtud de disposicion expresa, á los mismos gefes políticos, á las autoridades que de ellos dependan en sus respectivas provincias, ó á la administracion civil en general, consiguiente á lo determinado en el articulo 9 de la ley de 2 de Abril de 1845.= Las partes interesadas podrán deducir ante la autoridad administrativa las declinatorias que creyeren convenientes”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4648, domingo, 6 de junio de 1847.

<sup>1614</sup> En estos términos se expresaba el preámbulo del decreto de 4 de junio de 1847: “En el decreto de 6 de Junio, si bien se designaron los trámites que debieran seguir las competencias, no se previeron los males que resultarían de que todas las autoridades se creyesen con derecho de entablarlas, sucediendo que las administrativas se encuentran y pueden verse embarazadas continuamente en sus funciones mas interesantes, cuando la naturaleza de estas mismas funciones exige, para producir el bien, que se ejerzan con rapidez y libertad, al paso que la tendencia instintiva de todos los empleados á ensanchar el círculo de sus facultades arrastra á los de la administracion á suscitar, fundados en inducciones y argumentos de analogía mas ó menos atendibles, conflictos que paralizan el curso de la justicia.= Estas consideraciones obligan á investir exclusivamente á los gefes políticos del derecho de promover competencias, no solo en los negocios de que personalmente deban conocer, sino en los que correspondan á las autoridades y corporaciones que les estan

la doctrina resultaba más adecuado que sólo la autoridad civil superior de la provincia pudiese iniciarla. La posición de imparcialidad que debía ocupar el jefe político en estos casos implicaba, necesariamente, que en estos expedientes no actuara como presidente del Consejo provincial, pues se consideraba que podía perder tanto su objetividad como el carácter de representante de los intereses del Estado<sup>1615</sup>. De este modo, no tenían potestad para plantear este tipo de cuestiones los ministros, las Diputaciones y los demás oficiales o cuerpos administrativos, incluido los Consejos provinciales<sup>1616</sup>. Ni siquiera los propios Tribunales

---

subordinadas, y aun á la administracion civil en general cuando no existan tribunales especiales que hayan de entender en ellos; pero imponiéndoles la condicion, para que no abusen de tan importante derecho, de proceder siempre en virtud de disposicion expresa, y de citar en los oficios ó exhortos en que reclamen la inhibicion”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4648, domingo, 6 de junio de 1847.

<sup>1615</sup> Mantiene esta postura, por ejemplo, Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre al afirmar: “Se comete solo á los gobernadores la facultad de provocar las competencias, porque siendo sumamente conveniente que sea una sola la autoridad que las entable, para evitar la lentitud que podría resultar sobre este punto si fuesen varias autoridades, es la mas á propósito el gobernador, ya por aparecer la mas imparcial por el lugar elevado que ocupa y por no tener que conocer del asunto que da ocasion á la competencia, ya porque dicha promocion es un accion reivindicatoria que interesa al Estado, puesto que tiene por objeto la justa recuperacion y restablecimiento de los límites de una jurisdiccion pública que se ven invadidos por otra, y los gobernadores son los que deben ejercitar etas acciones como principales agentes del Estado. Mas el gobernador no puede provocar competencias como presidente del consejo provincial, ya por temor de parcialidad, puesto que trata de conocer el asunto que reclama, ya porque bajo tal carácter no participa del de agente de la administracion y de representante de los intereses del Estado, para poder reivindicarlos, sino mas bien del de parte y representante del consejo provincial. (...) Síguese de lo espuesto, que no pueden provocar competencias los ministros por el grande embarazo que les causaria el ejercicio de esta facultad, con perjuicio de los intereses generales; ni las diputaciones provinciales, ni los demas agentes y cuerpos administrativos, por las razones espuestas, ni los consejos provinciales porque no gozan del ejercicio de la administracion activa, de que participan las competencias”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op.cit., pp. 583-584. De igual manera, Juan María Biec y José Vicente Caravantes decían: “Fundase esta disposicion en cuanto faculta tan solo al gefe político para promover esta clase de competencias, en la conveniencia de facilitar la rapidez de la accion administrativa, sin cuyo requisito pudiera llegar á ser ineficaz en muchos casos por transcurrir el tiempo oportuno para dictar las providencias debidas; en evitar que se demuestre lenta é indecisa esta accion como apareceria si fueran varias las autoridades administrativas que pudieran entablar las competencias y en disipar todo temor de parcialidad que pudiera existir, si entablasen las competencias las mismas autoridades á quienes corresponde el conocimiento del asunto que motiva la contienda, atendida la tendencia institutiva de todos los empleados á estender el círculo de sus atribuciones. Siendo pues en este extremo útil y aun necesario que promueva esta clase de contiendas una sola autoridad administrativa, se ha revestido de esta facultad á los gefes políticos no solamente por hallarse en una posicion elevada en el orden administrativo que debe ofrecer grandes seguridades de acierto, de imparcialidad y buena fé, sino tambien, y esta es la razon principal en que se funda la exclusion de toda otra autoridad para promover las competencias, porque esta promocion no es mas que una verdadera accion reivindicatoria de jurisdiccion que interesa al Estado ó á toda la sociedad, puesto que tiene por objeto el cumplimiento debido de las disposiciones legales y la justa demarcacion de los poderes públicos, y los gefes políticos son los que deben ejercitar estas acciones como que son los principales agentes del Estado”, BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE; *Suplemento al diccionario razonado ...*, op. cit., Voz “Competencias de Jurisdiccion”, p. 121.

<sup>1616</sup> “No pueden provocar las competencias los consejos provinciales. Algunos autores opinan que acaso seria mas conveniente que provocasen las contiendas los consejos provinciales, fundándose en el caracter de contencioso que parece lleva consigo aquel acto, y en que por consiguiente es mas propio de los consejos provinciales que de los gefes politicos entender en todos los asuntos contenciosos de la administracion puesto que son tribunales creados con este objeto. Pero esta doctrina se funda en una base poco sólida, en una consecuencia equivocada. Las contiendas de competencia no son un asunto verdaderamente contencioso. Para resolver esta cuestion deberemos atender al interes que se debate en la contienda de competencia y al modo de debatirse: el interes que domina en ellas es un interes público; cuando se entabla una contienda de competencia se reivindica el conocimiento de un asunto por la autoridad administrativa, estableciéndose entre el poder judicial y el administrativo una lucha que interesa directa y especialmente al orden social, puesto que se dirige al

ordinarios podían promoverlos, aunque se estuviese conociendo por parte del Ejecutivo de un asunto de su competencia<sup>1617</sup>.

Es necesario reseñar que, aunque el procedimiento por el cual se dirimían las cuestiones de competencia se regía por las reglas procesales, la decisión que ponía fin a las mismas no era considerada como una sentencia propiamente dicha, sino como un acto gubernativo. Esto es así porque en él no se decidía sobre el fondo del asunto, sino que tenía como único fundamento la clarificación de los límites jurisdiccionales<sup>1618</sup>.

---

restablecimiento de la paz pública turbada por las contestaciones de dos autoridades rivales. No hay duda de que en esta lucha existe también el interés privado en cuanto que conviene á una de las partes por lo menos ser juzgada por los tribunales civiles, pero este interés secundario, quedando absorbido por el interés social que es el dominante. Y en efecto, al resolver la cuestión de competencia, no tanto se trata de contrapesar el interés de las partes como atender á las reglas fundamentales sobre la separación de los poderes administrativo y judicial, y la decisión que se pronuncia deja intacto el fondo de la contestación resolviendo solo sobre la competencia. Así es que propiamente hablando, no celebra el rey un juicio, sino un acto de alta administración para designar la autoridad civil ó administrativa á quien corresponde la decisión del asunto”, BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE; *Suplemento al diccionario razonado ...*, op. cit., Voz “Competencias de Jurisdicción”, pp. 121-122.

<sup>1617</sup> “Es también jurisprudencia sentada por el Consejo Real, por el Tribunal Contencioso-administrativo y por el Consejo de Estado, y apoyada en razones no muy conformes, en nuestro sentir con la virtud de la imparcialidad que debe adornar á la Administración como á cualquiera otra potestad pública, el que no puedan promoverse las competencias por la autoridad judicial. Es verdad que su poder, según Serrigni, no es activo por naturaleza y que no es imposible que embaraza á la Administración que necesita para marchar un camino muy espedito; pero no es menos cierto que la Administración se ha reservado para sí á un tiempo mismo el privilegio de promover y la facultad de dirimir esos conflictos, rebajando, en nuestro humilde concepto, el prestigio del orden judicial, cuyas dotes de inteligencia y rectitud no merecían esa esclusión que tiene algo de infundada desconfianza (...)”, PANTOJA AGUDO, JOSÉ MARÍA, *Repertorio de la Jurisprudencia Administrativa española...*, op.cit., p. XXII.

<sup>1618</sup> “Las competencias de jurisdicción no son actos de la administración contenciosa sino de la activa, pues aunque en ellas se decide sobre el interés que tienen las partes que su derecho se ventile ante la autoridad competente, este interés es secundario y se absorbe por el interés público que domina en ellas, á saber, el restablecimiento de los límites jurisdiccionales de la autoridad judicial y administrativa, de suerte que la decisión que se pronuncie, deja intacto el fondo de la cuestión privada, resolviendo solo sobre la competencia. Sin embargo, como en la instrucción y exámen de los expedientes y en el modo de dar las decisiones se observan trámites propios de asuntos contenciosos, se ha creído poder colocar las contiendas de competencia en una clase mixta que participa de los actos de administración activa, consideradas en el fondo, y de la contenciosa, en el procedimiento”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op.cit., pp. 582-583. De una forma parecida, lo afirmaban Juan María Biec y José Vicente Caravantes: “Atendiéndose al modo ó á la forma como se promueve, se sustancia y decide la contienda de competencia hay que hacer distinción. La provocación del conflicto es un acto puramente administrativo, puesto que no hace más que suspender los procedimientos sobre un asunto hasta que se decide á cual de las autoridades, la administrativa ó la judicial, corresponde su conocimiento. Los procedimientos y la sentencia se revisten con la forma contenciosa, y el jefe político tiene ya que oír al consejo provincial, antes de declararse ó no competente.= Pero aun bajo este concepto se observan irregularidades que le hacen perder parte de aquel carácter, porque ni el jefe político está obligado á seguir el dictamen del consejo provincial, pudiendo declararse ó no competente aun contra el parecer del consejo, ni este puede considerarse como cualquiera otro tribunal ordinario con el lleno de sus atribuciones é independiente del jefe político, puesto que nunca puede obrar ni conocer en un negocio por sí mismo, sino á escitación y bajo la dependencia de este. De manera, que aun reconociendo que participen las contiendas de competencia del carácter de administrativo siempre resulta hallarse revestidas principalmente del carácter de los actos de administración activa, y que el jefe político por las facultades que le competen por la independencia y libertad de su acción, por la posición elevada que ocupa en el orden administrativo y por el carácter de representante de los intereses del Estado debe ser, como es justamente, la autoridad á quien toca la provocación de las contiendas de competencia sino se ha de ver embarazada esta acción por los obstáculos que surgen naturalmente en tales casos en los cuerpos colegiados”,

La cuestión de competencia se iniciaba con el requerimiento de inhibición por parte de la autoridad superior de la provincia a un juzgado o tribunal. El oficio debía estar bien fundado, manifestando tanto los hechos, como el derecho en que se basaba<sup>1619</sup>. Al respecto interesa traer a título ilustrativo el expediente, ya referido, instruido a causa de un conflicto entre el Ayuntamiento de Orihuela y un particular sobre la demolición de una pared que éste último había construido. Enterado el gobernador de que se había presentado por el propietario un interdicto posesorio ante el Juzgado de 1ª instancia, remitió oficio en el que hacía constar que, una vez oído al Consejo provincial, y teniendo en cuenta que la revisión de este tipo de resoluciones administrativas entraba dentro de sus competencias, instaba al órgano jurisdiccional para que paralizase de inmediato el procedimiento<sup>1620</sup>.

---

BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE, *Suplemento al diccionario razonado ...*, op. cit., Voz “Competencias de Jurisdicción” pp. 121-122.

<sup>1619</sup> Artículo 6 del decreto de 4 de junio de 1847: “El gefe político que comprendiere pertenecerle el conocimiento de un negocio en que se halle entendiendo un tribunal ó juzgado ordinario ó especial, lo requerirá inmediatamente de inhibicion, manifestando las razones que le asistan, y siempre el texto de la disposicion en que se apoye para reclamar el negocio”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4648, domingo, 6 de junio de 1847.

<sup>1620</sup> “Policia Urbana= Examinado el espediente instruido al efecto en este Gobierno sobre demolicion de una paret en la casa de D<sup>a</sup>. Josefa Buitron, acordada por el Ayunt<sup>o</sup>. de esa ciudad.= Visto el art<sup>o</sup>. 74 de la ley vigente de Ayuntamientos, en cuyo párrafo 5<sup>o</sup> se declara atribucion de los Alcaldes cuidar de todo lo relativo á policia urbana sujetandose á las leyes reglamentos y disposiciones de la autoridad superior y ordenanzas municipales:= Visto el artículo 80 párrafo 3<sup>o</sup> de la misma ley, que establece como de la incumbencia de los Ayuntamientos el cuidado, conservacion de los caminos y veredas, puentes y pontones vecinales.= Visto el parrafo 4<sup>o</sup> del artículo 81 en que faculta á las corporaciones municipales para deliberar, conforme á las leyes y reglamentos, sobre la formacion y alineacion de las calles, pasadizos y plazas:= Visto el art<sup>o</sup>. 5<sup>o</sup> párrafo 5<sup>o</sup> de la ley para el gobierno de las provincias de 2 de Abril de 1845 en que se autoriza á los Gefes políticos, hoy Gobernadores Civiles p<sup>a</sup>. suspender modificar y revocar los actos de las autoridades, corporaciones y agentes que dependan del Ministerio de la Gobernacion:= Vista la Real órden de 8 de Mayo de 1839, que escluye la via del interdicto para dejar sin efecto los acuerdos de los Ayuntamientos tomados dentro del circulo de sus atribuciones, si bien reserva á los que se creyeran perjudicados el uso de las demas acciones que pudieran competirles:= Considerando, que siendo la cuestion presente de alineacion de una casa, cuya paret exterior se iba á construir, corresponde al Ayuntamiento y Alcalde deliverar y ejecutar, con arreglo á la citada ley de Ayuntamientos, la forma y manera en que deba hacerse, porq<sup>e</sup>. de ello depende el uso espedito de una calle pública y el ornato de la poblacion, objetos ambos correspondientes al ramo de policia urbana colocado bajo la vigilancia de la administracion local:= Considerando que al edificar Josefa Buitrón separandose de la linea que le estaba previamente marcada al efecto, ha ocupado veinte y cinco centimetros de la via pública, ocasionando con ello un perjuicio que la municipalidad estaba en el deber de evitar:= Considerando que si se creyó perjudicada la Buitron por los acuerdos del Ayuntamiento ó por las providencias dictadas y llevadas á efecto por el Alcalde en ejecucion de dichos acuerdos, debio acudir á la autoridad administrativa superior gerarquica para q se revocasen y nunca á V.S. puesto que la cuestion no versa sobre derecho comun:= Considerando que contra las disposiciones que la administracion adopta dentro del circulo de sus facultades no cabe la admision de interdicto alguno, segun el literal contesto de la espresada Real órden de 1839:= Considerando, que en el caso presente tiene espedito la referida Buytron el medio de solicitar la revocacion de las providencias de la municipalidad y Alcalde, acudiendo á este Gobierno de provincia con la oportuna queja:= Considerando que si pudiesen conocer los Juzgados de estas cuestiones, egercerian sobre los actos de las corporaciones municipales una facultad de inspeccion y de censura que compete solo á la administracion superior:= Y considerando por último, que de lo anteriormente espuesto se deduce que V.S. carece de competencia en la cuestion que se ventila.= Oido el Consejo de la provincia y de absoluta conformidad con el mismo, he acordado requerir á V.S. de inhibicion como lo hago, a fin de que cese en el conocimiento de este asunto. =Dios gue á V.S.m. años Alicante 3 de Noviembre de 1861”, ADPA, Legajo GE-16590/2, pp. 39-43.

El hecho de que un órgano judicial estuviese conociendo de un asunto reservado a la Administración podía llegar a conocimiento de la autoridad superior de la provincia por una declinatoria presentada por las partes, como es el caso referido<sup>1621</sup>, o por el propio Ministerio fiscal. Cuando lo solicitase este último y el juez o Tribunal no decretase la inhibición, el Ministerio público debía comunicarlo al jefe político, relatándole las actuaciones y dándole copia literal de su instancia<sup>1622</sup>. Ejemplo de este proceder se puede ver en el expediente que venimos citando, donde el juez de primera Instancia dictó sentencia en la que, además de condenar al Ayuntamiento a reedificar la pared derribada, se declaró competente al considerar que el municipio había actuado de forma despótica, sin la necesaria aprobación de su superior<sup>1623</sup>. La negativa de la instancia judicial a declinar su jurisdicción obligó al promotor

---

<sup>1621</sup> Así se desprende de la comunicación del alcalde con el Juzgado de 1ª Instancia: “ALCALDIA CONSTITUCIONAL= ORIHUELA= La comunicacion de V. de 8 de los corrientes fue dirigida por mi en igual fecha al Sr. Gobernador Civil de la provincia y lo mismo he hecho con la que he recibido hoy, referentes ambas al conflicto de atribuciones promovido por V. con el hecho de haber admitido á Manuela Buitrón, viuda de Antonio Garcia, contra lo que espresamente dispone la legislacion vigente, un interdicto contra acuerdos municipales y consiguientes actos de mi autoridad administrativa en la alineacion de una casa que aquella posehe en la calle de Arriba de esta Ciudad.= Esto bastará para dejar contestados ambos oficios puesto que no reconociendo V. competencia en mi autoridad para anunciarla de inhibicion indicada en mi comunicacion de aquella fecha, logicamente tampoco ha debido reconocerla para pedirme antecedentes que segun la teoria de V. solo competen al conocimiento de mi superior. Empero como se ha permitido decir V. que si no remito inmediatamente copia del acuerdo del Ayuntamiento en cuya virtud provehí el derribo de la pared de Manuela Buitrón me parará el perjuicio que haya lugar, debo manifestarle: Que la autoridad de V. no alcanza á hacerme amonestaciones de esa clase: que sostendré con energía los acuerdos municipales y mis actos consiguientes á los mismos, y que le ruego tenga muy presente en este asunto la disposicion que contiene contra los funcionarios de su clase el artículo 308 del Código penal.= No obstante todo lo espuesto, en la sesion ordinaria de la mañana daré cuenta al Ayuntamiento de la peticion que V. me hizo en su primer oficio, y si como es de esperar acuerda, en uso de sus atribuciones, que se estienda la certificacion que V solicita, se la remitirá oportunamente.= Dios gue á V m.a.= Orihuela, 30 Octubre 1861.= Ramon Bofill.= Sor Juez de 1ª Instª de esta Ciudad”, ADPA, Legajo GE-16590/2, pp. 32-33.

<sup>1622</sup> Artículo 5 del decreto de 4 de junio de 1847: “El ministerio fiscal, así en la jurisdiccion ordinaria como en las especiales, y en todos los grados de cada una de ellas, interpondrá de oficio declinatoria ante el juez ó tribunal respectivo, siempre que estime que el conocimiento legítimo pertenece á la administracion. Cuando el juez ó tribunal no decretare la inhibicion en virtud de la declinatoria, el ministerio fiscal lo advertirá asi al gefe político, pasándole sucinta relacion de las actuaciones y copia literal del pedimento de declinatoria”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4648, domingo, 6 de junio de 1847.

<sup>1623</sup> “Sentencia= En la Ciudad de Orihuela á dos de Noviembre de mil ochocientos sesenta y uno: El Sr. D. Juan Crisostomo Esequiel Juez de primera Instancia de la misma y su partido; en vista de estos autos de interdicto propuesto por parte de Manuela Buitron contra el Alcalde de esta Ciudad para que se restituya y reponga en la posesion de una pared de la Casa de su propiedad, calle de Arriva, que por dicho Alcalde se ha mandado derribar; y de los que resulta, que estando la Manuela Buitron en la quieta y pacífica posesión de la casa, D. Ramon Bofill, Alcalde de esta Ciudad, mandó unos albañiles en la mañana del veinte y seis del mes anterior, los que derribaron en la Casa la pared que hace frente á la calle y la divide del patio.=(...)= Considerando que Manuela Buitron se halla en posesion de la propiedad de su Casa, de la que ni en todo ni en parte puede ser despojada, sino en los casos y con las formalidades que las Leyes previenen.= Considerando que el Alcalde de esta Ciudad Dn. Ramon Bofill ha cometido un violento despojo, procediendo al derribo de la pared de la casa, sin que hayan precedido, ó al menos, sin haber acreditado, que se han observado las formalidades y requisitos que las Leyes previenen.= Considerando, que la negativa del Alcalde á remitir los documentos que acrediten la autorizacion para el derribo de la pared, prueba que no la hubo, y que há obrado con abuso de autoridad.= (...) su Sria. Dijo: Que debía de restituir y restituyó á Manuela Buitron en el uso y posesion de la pared de su Casa, Calle de Arriva; y en su consecuencia debe de mandar y mandó, que se establezca y reedifique al mismo ser y estado que tenía antes del despojo, á costa del Alcalde D. Ramon Borill, al que ademas se le condena en todas las costas, y perjuicios

fiscal a emitir informe en el que manifestaba que los hechos que constituían el objeto del litigio pertenecían a la potestad administrativa del alcalde y, por lo tanto, era competencia de las autoridades gubernativas<sup>1624</sup>.

Como ya se ha expuesto solo era posible entablar este tipo de cuestiones cuando hubiese un órgano jurisdiccional conociendo un negocio que correspondía a la Administración activa. No se entendía, de acuerdo con el Consejo Real, que se daba este requisito cuando el juez o Juzgado se limitaba a pedir las diligencias o los antecedentes de una cuestión concreta<sup>1625</sup>.

---

causados, apercivido de mayor demostracion, si en adelante comete exesos de esta clase, lo que se le haga saber, por medio de notificacion informa: Y por este su auto asi lo proveyó, mando y firmo de que el infraesrito da fe= Ent Sin. =Juan Crisostomo Ezequiel= Ante mi= Francisco Mar”, ADPA, Legajo GE-16590/2, pp. 34-35.

<sup>1624</sup> “El promotor fiscal, vistos los precedentes autos, Dice que en diez y ocho de octubre ultimo el alcalde constitucional de esta ciudad por medio de una cedula que está unida al folio 34 mandó a D. Manuel Garcia Buitron que en el termino de tercero dia derribase y levantase de nuevo una pared del patio de una casa situada en la calle de arriba de la misma poblacion previniendole que se sugetase á la alineacion hecha por el arquitecto provincial y aprobada por el ayuntamiento de la cual se habia desviado, amonestandole de que si no lo hacia se procederia á ejecutar dicho precepto de oficio y á sus costas. (...) El Juzgado vió en el acto denunciado por Manuela Buitron un hecho comun ordinario y admitió la consiguiente informacion de testigos. (...) esta autoridad dirigió al Juzgado el oficio del fº 12 requiriendole que en cumplimiento de la legislacion vigente no admitiese el interdicto que habia incoado Manuela Buitron en razon á que el hecho sobre que versaba este procedia de una medida adoptada por su autoridad administrativa en cumplimiento de un acuerdo de este ayuntamiento en un asunto de su exclusiva incumbencia como es la alineacion y consiguiente construccion de pared de la fachada de una casa de una de las calles de esta Ciudad y exortandole á que hiciese saber á la parte instante que acuda donde corresponda. En auto de veinte y ocho de Octubre fº 13 el Juzgado acordó contestar al alcalde mencionado que no á su autoridad sino a la del Gobernador de la provincia compete decir de inhibicion en casos de la naturaleza del que se trata (...) En el folio 25 existe un oficio del Gobernador de la provincia, su fha. treinta y uno del mes anterior, mandado unir á los autos en el mismo dos de los corrientes, y por consiguiente recibido por el correo de la noche anterior, en el cual aquella autoridad anunció al Juzgado que estaba instruyendo un expediente á consecuencia del interdicto que habia utilizado Manuela Buitron y le dijo que esperaba la suspension de todo procedimiento hasta su pronta resolucion. Esta vino con fha. 3 de los corrientes folio 38. En ella la espresada autoridad superior civil, despues de oir al Consejo provincial y de absoluta conformidad con el mismo, requirió de inhibicion al juzgado (...)= Prescindiendo de si el ayuntamiento y el alcalde de esta ciudad procedieron justa ó injustamente, acertada ó desacertadamente, bien o mal, al mandar y al realizar la destruccion de la pequeña pared de la irregular fachada de la casas que por tres mil quinientos r.v. adquirió Manuela Buitron por medio del documento de adjudicacion unido al fº 3, es indudable que los espresados actos fueron administrativos ya por razon de la corporacion y de la autoridad que en ellos intervinieron, ya porque la medida adoptada por medio de los mismos corresponde á los intereses colectivos que están bajo la salvaguardia de la administracion. Sobre la naturaleza de estos actos no puede ofrecerse genero alguno de duda: (...) La cuestion versa pues pura y simplemente sobre el hecho de alineacion y construccion de la frontera de una casa y de usurpacion ó no usurpacion de parte de unas vias publicas: y ni de lo uno ni de lo otro pueden por via de interdicto conocer los Jueces de primera instancia por las inasibles razones alegadas por el Gobernador de esta provincia; sin que valga para proceder de otra manera sospechar que el ayuntamiento, el acalde ó el Gobernador no se han sugetado estrictamente á las leyes que regularizan el ejercicio de sus atribuciones; (...) Por resultado de cuanto queda espuesto, el Promotor fiscal propone al Juzgado que se inhiba del conocimiento de los autos en que comparece, en favor de la administracion y que los remita originales al Gobernador civil requirente con las formalidades prescritas por la legislacion vigente. El Juzgado proveherá lo q sea justo. Orihuela once de noviembre de mil ochocientos sesenta y uno.”, ADPA, Legajo GE-16590/2, pp. 52-60.

<sup>1625</sup> Así lo establecía, entre otras, la decisión del Consejo Real de 2 de octubre de 1850 que resolvía una cuestión de competencia entre el Gobernador de la provincia de Toledo y el Juez de primera instancia de Navahermosa sobre un fraude relacionado con las obras de una prisión: “Se declara mal formada y que no ha lugar á decidir la competencia suscitada entre el Gobernador de la provincia de Toledo y el Juez de primera instancia de Navahermosa, con motivo de cierta reclamacion del promotor fiscal del juzgado; y se resuelve:= 1º Que no puede decirse que el Juez de primera instancia está conociendo del asunto sino que intenta solamente conocer de él, cuando pide el Gobernador de la provincia los documentos sometidos á su apreciacion como parte

Por otro lado, el gobernador solo estaba legitimado para incoar un conflicto de competencia en los asuntos de naturaleza penal<sup>1626</sup> cuando la propia legislación hubiese atribuido a la Administración su castigo –como era el caso de las infracciones reguladas en los reglamentos y las leyes sobre caminos vecinales, minas o policía rural, y de las conductas de sus subalternos susceptibles de corrección disciplinar, cuando quedasen en una mera falta– o la resolución de una cuestión previa de la que dependía la sentencia judicial<sup>1627</sup>. No estaba facultado para promoverla en los pleitos de comercio durante la primera instancia ni en los juicios que se siguiesen ante los alcaldes como jueces de paz. En ambas causas se trataba de negocios considerados de escasa importancia y en ellos no intervenía el fiscal<sup>1628</sup>. La misma limitación se producía en aquellas calificadas como “cosa juzgada”, salvo en las que se

---

de las cuentas relativas á las obras y reparos de las cárceles del partido judicial;= 2º Que semejante intento equivale á una provocacion de competencia, cuyo paso es esclusivo de la autoridad administrativa;= Y 3º que la competencia procede solamente cuando la autoridad judicial está entendiendo en un asunto, cuyo conocimiento pretende de avocar á si la administracion (Coleccion legislativa. –1850. –Tomo 51, núm. 44.)= (...)”, *Coleccion completa de las decisiones dictadas a consulta del Consejo Real, desde su instalacion en 1846 hasta su supresion en 1854*, Tomo II, 1857, pp. 32-33.

<sup>1626</sup> BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE; *Suplemento al diccionario razonado ...*, op. cit., Voz “Competencias de Jurisdiccion”, p. 120.

<sup>1627</sup> “Pueden ser (...) en las causas contra funcionarios públicos, la de liquidacion y aprobacion de cuentas relativas al manejo de caudales públicos por el cual se procesa al acusado y la de saber si este obró por si ó por mandato de su superior. Asi, por egemplo, si acusado un alcalde por un esceso alega que procedió por mandato del gobernador, será cuestion prévia el averiguar si hubo ó no tal mandato, lo cual deberá resolver la administracion, porque si lo hubo, el juez no puede proceder contra el alcalde porque no es culpable: decisiones de 27 de octubre de 1847, de 26 de enero, 16 y 23 de febrero de 1848 y 5 de enero de 1847.”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO Y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados ...*, op.cit., pp. 585-586.

<sup>1628</sup> “En los pleitos de comercio durante la primera instancia y en los juicios de paz [Real decreto de 4 de junio, art. 3.1], porque en ellos no hay ministerio fiscal, ó porque siendo el objeto de las competencias conservar la integridad del poder ejecutivo, si por un lado es necesario que la administracion se guarde de las invasiones de los tribunales ordinarios compuestos de jueces independientes é inamovibles, por otro parecería nimio recelo precaverse contra la usurpacion de los alcaldes y tribunales de comercio, jueces subalternos, amovibles y sujetos á renovacion cada dos años.= Luego si los juicios de paz son susceptibles de apelacion, puede suscitarse la competencia en la segunda instancia; si no lo son, el negocio es tan nimio que no vale la pena de provocar un conflicto; y en cuanto á los asuntos de comercio militan iguales razones, y además su sistema particular de procedimiento, que no puede acomodarse á las formas de la competencia, y el justo recelo de perturbar las operaciones mercantiles”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho Administrativo español...*, Tomo II, op.cit., pp. 311-313. De acuerdo con Lorenzo Arcos, esta prescripción había sido declarada, igualmente, por el Consejo de Estado francés ya que “(...) no hay ministerio fiscal que pueda interponer de oficio la declinatoria de la jurisdiccion, consideracion á la que se agregan otras muchas, pudiendo aducirse como las principales la naturaleza de los negocios mercantiles, cuyo procedimiento no puede acomodarse á las formas de la competencia y no debe suspenderse sino por graves causas; el temor de perturbar las operaciones del comercio; y sobre todo, el carácter de amovilidad que tienen los funcionarios que desempeñan ambas clases de jurisdiccion, como jueces subalternos y sujetos á renovacion periódica, por lo cual es un peligro quimérico precaverse por medio de las competencias contra las usurpaciones que pudieran cometer en los negocios administrativos, como no lo es tratándose de los agentes del orden judicial, propiamente considerado, por ser independientes, amovibles y constituir un cuerpo fuertemente organizado. Pero sí pueden suscitarse las competencias durante la segunda instancia de los pleitos de comercio, porque sustanciándose ante las salas de las Audiencias hay ya ministerio fiscal, y en las apelaciones de los juicios verbales y en el recurso de nulidad contra lo convenido en el acto de la conciliacion, cualesquiera que sean los defectos de que adolezca por conocer de ellos los jueces de primera instancia”, ARCOS ORODEA, LORENZO, “Estudios sobre las competencias”..., op. cit., pp. 238-239.

interpusiese recurso de apelación o nulidad por alguna de las partes, en cuyo caso se entendía que el juicio se había abierto de nuevo<sup>1629</sup>. De igual modo ocurría cuando no se había solicitado la autorización gubernativa para procesar a un empleado público<sup>1630</sup>. La justificación de esta última restricción obedecía al hecho de que no correspondía a la Administración el conocimiento de los delitos cometidos por los funcionarios, por tanto, no tenía ningún fundamento el planteamiento de una cuestión de competencia.

Conocido por el Tribunal o Juzgado el exhorto, se suspendía el proceso hasta la resolución de la competencia, siendo nulos todos los actos que se realizasen a partir de ese momento<sup>1631</sup>. De continuar con las diligencias, incurriría en la pena señalada por el artículo 309 del Código Penal, que castigaba con multa de veinte a doscientos duros a aquellos que, aun después de ser requeridos de inhibición, continuasen con las actuaciones por las que eran reclamados<sup>1632</sup>.

---

<sup>1629</sup> “En los pleitos fenecidos por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada: art. 3. 3 del decreto de 4 de junio. (...) si la cosa juzgada no puede volver á ponerse en cuestion por ningun motivo, tampoco puede volverse á poner en tela de juicio la competencia de la autoridad que la decidió. Mas si se interpusiera apelacion ó nulidad por las partes, habrá lugar á la competencia, porque se abre de nuevo el juicio y el interés de la administracion en provocar la competencia es el mismo que en primera instancia. Mas la competencia no se entabla contra el juez de primera instancia, si esta concluyó y la apelacion se hallaba admitida en ambos efectos, porque ya no puede decirse que conoce del negocio el juez que lo falló, sino el superior á quien se ha apelado aunque no se hayan elevado aun los autos á él. Asi es que el juez requerido por el gobernador en tal caso, debe enviar los autos al tribunal superior, participándolo á la autoridad requirente para que se dirija á dicho tribunal; mas si no estaba admitida aun la apelacion, no puede decirse que el juez ha dejado de conocer del asunto, puesto que tiene que admitir aquel recurso, y ejecutar el fallo, por lo que puede entenderse con él la contienda: decision del consejo real de 25 de agosto de 1849”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO Y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados....*, op.cit., pp. 586-587.

<sup>1630</sup> Artículo 3 del decreto de 4 de junio de 1847, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4648, domingo, 6 de junio de 1847.

<sup>1631</sup> Artículo 7 del decreto de 4 de junio de 1847: “El tribunal ó juzgado requerido de inhibicion, luego que reciba el exhorto, suspenderá todo procedimiento en el asunto á que se refiera, mientras no se termine la contienda por desestimiento del gefe político ó por decision mia, so pena de nulidad de cuanto despues se actuare.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4648, domingo, 6 de junio de 1847.

<sup>1632</sup> Claro ejemplo es la decisión del Consejo Real de 11 de agosto de 1852 por la que declaraba nulo un procedimiento seguido en el Juzgado de primera instancia. Decía: “En el expediente y autos de competencia suscitada entre el Gobernador de Alicante y el Juez de primera instancia de Orihuela, de los cuales resulta que el Juez privativo de aguas de Orihuela mandó quitar una losa que servia de puente y que existia de antiguo sobre el azarbe de la Palmera:= Que con este motivo D. José Diez de Llorens y Manuel Lopez, propietarios de dos trozos de tierra situados en el pueblo de Molins, á los cuales daba entrada dicha losa, entablaron interdicto posesorio ante el juzgado de primera instancia, el cual mandó admitir la informacion ofrecida:= Que en 5 de Febrero de 1851 el Juez de aguas ofició al de primera instancia diciéndole que habia tomado aquella medida usando de las facultades que por las ordenanzas le competen, y que de este oficio se comunicó traslado á la parte en virtud de providencia de 6 de Febrero, dada por el juzgado, que acordó oír al Promotor sobre el punto de jurisdiccion:= Que en 14 de Febrero el Gobernador de la provincia requirió de inhibicion al juzgado ordinario:= Que este oyó al ministerio público, el cual opinó debia inhibirse del conocimiento, y que en 17 de Marzo dió auto declarándose incompetente:= Que Diez de Llorens y Lopez, á quien anteriormente se habia admitido en un solo efecto apelacion del proveido en 6 de Febrero, se alzaron de dicho auto de declaracion de incompetencia:= Que seguida esta apelacion, el Fiscal de S.M. opinó que procedia devolver el expediente al inferior para que mantuviese la jurisdiccion ordinaria, y que la Sala primera de la Audiencia dictó esta sentencia: *Se deja sin efecto todo lo actuado desde el auto de 6 de Febrero último en adelante; y reponiéndose los autos á dicho estado, devuélvanse con certificacion al Juez inferior para que provea lo que corresponda con arreglo á derecho*: Que después comunicó el Juez los autos al ministerio público para que se sustanciase el incidente de competencia; y que habiendo apelado la parte de este proveido, la Sala mandó al Juez se atuviere á su primer

Además, debía dictar auto motivado declarándose competente o incompetente<sup>1633</sup>. Esta resolución era susceptible de apelación<sup>1634</sup>. En caso de considerar que la causa no le competía estaba obligado a elevar la documentación al jefe político de la provincia<sup>1635</sup>. Si, por el contrario, entendía que era a él a quien correspondía conocer del asunto, exhortaba inmediatamente a la autoridad provincial para que dejase expedita su jurisdicción o, en su caso, tuviese por formada la competencia. En el oficio se incluían los dictámenes del ministerio fiscal y los autos motivados en cada una de las instancias<sup>1636</sup>.

---

sentencia:= Que en 23 de Junio el juzgado ordinario dictó auto restitutorio, y dispuso se diera conocimiento de él al Gobernador de la provincia:= Que este ofició en 26 del mismo al juzgado para que dejase sin efecto lo ordenado, y se ajustase á lo prescrito por el Real decreto de 4 de Junio de 1847:= Que el juzgado, oído el ministerio público y la parte, se declaró competente, y que de este auto y del restitutorio de 23 de Junio se interpuso apelacion, revocándolos la Sala, excepto en la parte relativa á la reposicion de la losa:= Que el juzgado ordinario mandó se hiciera saber esta sentencia al Juez de aguas para que procediese á colocar la losa donde antes se hallaba:= Que el Juez de aguas se negó á ello, y que el Gobernador aprobó su resistencia, y elevó el expediente al Gobierno de S.M.; y que á consecuencia de Real órden comunicada á la Audiencia en 30 de Enero de 1852, se remitieron los autos al Ministerio de la Gobernacion:= Visto el art 7º del Real decreto de 4 de Junio de 1847, que establece que el Tribunal ó juzgado requerido de inhibicion, luego que reciba el exhorto suspenderá todo procedimiento en el asunto á que se refiera, mientras no se termine la contienda por desestimiento del Jefe político ó por decision mia, so pena de nulidad de cuanto después se actuase:= Visto el art. 309 del Código penal, que castiga con una multa de 20 á 200 duros al empleado público que legalmente requerido de inhibicion continuase procediendo antes que se decida la contienda:= Considerando, 1º. Que el efecto que surte el requerimiento de inhibicion es la suspension instantánea de toda actuacion ó diligencia que no conduzca á sustanciar el incidente de competencia, y que el Juez de primera instancia obró con arreglo á la ley oyendo al ministerio público y á la parte, y fallando la contienda de jurisdiccion en el sentido que creyó procedente.= 2º Que por lo tanto la Sala primera de la Audiencia de Valencia, al dictar sus sentencias de 3 de Abril y 31 de Mayo, anulando el auto en que el Juez se declaraba incompetente y todo lo actuado desde el proveido de 6 de Febrero y la de 11 de Diciembre, aprobando á pesar del segundo requerimiento del Gobernador el auto restitutorio dictado por el inferior, ha contravenido al art. 7º del Real decreto de 4 de Junio de 1847, y al art. 309 del Código penal:= Oído el Consejo Real:= Vengo en decretar nulo y sin efecto el auto de la Sala de 3 de Abril de 1851, y todo lo actuado con posterioridad, condenando en las costas de estas actuaciones á los Ministros que votaron aquel auto y los de 31 de Mayo y 11 de Diciembre inmediatos, y en mandar que se la devuelvan los autos para que falle directa y exclusivamente sobre el artículo de mi competencia, y se proceda con arreglo á Mi Real decreto de 4 de Junio de 1847.= Dado en San Ildefonso á once de Agosto de mil ochocientos cincuenta y dos.=”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 6653, jueves, 9 de septiembre de 1852.

<sup>1633</sup> Previamente, debía dar acuse del recibo del exhorto al delegado del poder central en la provincia, comunicándolo al ministerio fiscal y a las partes, y citándolos, con señalamiento de día para la vista de la competencia, artículos 8 y 9 del decreto de 4 de junio de 1847, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4648, domingo, 6 de junio de 1847.

<sup>1634</sup> Artículo 10 del decreto de 4 de junio de 1847: “Cuando un juez ó tribunal de primera instancia dicte este auto, si las partes ó el ministerio fiscal apelara de él, se sustanciará el artículo en segunda instancia con los mismos términos y por los mismos trámites que en la primera, y el definitivo que recayere no será susceptible de ulterior recurso. Tampoco lo será el que se dictare en la segunda ó tercera instancia cuando el gefe político suscitate en ellas la contienda de competencia por no haberla deducido en las anteriores.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4648, domingo, 6 de junio de 1847.

<sup>1635</sup> Artículo 11 del decreto de 4 de junio de 1847, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4648, domingo, 6 de junio de 1847.

<sup>1636</sup> Artículo 12 del decreto de 4 de junio de 1847, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4648, domingo, 6 de junio de 1847. Es, precisamente, lo que ocurrió en el caso al que venimos haciendo referencia. El Juez de primera Instancia emitió auto motivado declarándose competente: “Auto= En la Ciudad de Orihuela á trece de Noviembre de mil ochocientos sesenta y uno: El Sr. D. Juan Crisostomo Esequiel Juez de primera instancia de la misma y su Partido; en vista del oficio del Sr. Gobernador civil de la Provincia de tres del actual, por el que requiere de inhivición a este Juzgado del conocimiento del interdicto propuesto por Manuela Buitron, sobre derribo de una pared de la Casa de su propiedad, calle de Arriba de esta Ciudad, llebado á efecto por el Alcalde

En esta fase del proceso, el gobernador, una vez oído el Cuerpo consultivo, emitía una nueva resolución indicando si desistía o, por el contrario, reclamaba su jurisdicción<sup>1637</sup>. En el primer caso, quedaba expedita la actividad del Tribunal ordinario, pudiendo continuar los trámites; de darse la segunda de las posibilidades, se elevaban las actuaciones al ministro de la Gobernación, quien, en el plazo de dos días, los remitía al Consejo Real<sup>1638</sup>. El dictamen del cuerpo superior consultivo podía ser modificado por cualquiera de los miembros del Gabinete, que, posteriormente, sería ratificado por el Gabinete en pleno. Este fallo era irrevocable<sup>1639</sup>.

La omisión de alguno de los indicados requisitos, como por ejemplo, que el delegado del poder central en la provincia no propusiese la declinatoria antes de suscitar la competencia, sería causa de nulidad, y se declararía que no había lugar a decidirla por mal formada. Es

---

Dn. Ramon Bofill, fundandose para ello en la Ley Vigente de Ayuntamientos, á los que corresponde deliberar sobre alineacion de las calles y demas respectivo á la policia Urbana, y principalmente por la Real Orden de ocho de Mayo de mil ochocientos treinta y nueve, que no permite queden sin efecto por medio de interdicto las disposiciones de los Ayuntamientos en materia de sus atribuciones.= Ohido lo espuesto respectivamente por la parte de Manuela Buitron, y el Promotor Fiscal.= Considerando que la cuestion ni versa sobre atribuciones de Ayuntamiento, ni sobre alineacion de Calles, sino sobre el derribo de la pared de la Casa de Manuela Buitron, que el Alcalde D. Ramon Bofill llebo a efecto sin acuerdo del Ayuntamiento, y menos sin la aprobacion del Gobierno, y de consiguiente fuera de sus atribuciones.= Considerando que no apareciendo acuerdo del Ayuntamiento con la aprobacion competente, al que se oponga el interdicto, falta el fundamento para la inhibicion que el Sr. Gobernador propone, puesto que la Real Orden de ocho de Mayo citada, solo prohibe los interdictos que dejen sin efecto las providencias legales administrativas, como asi esta resuelto por el Consejo Real en seis de Noviembre de mil ochocientos cincuenta, y por el Tribunal contencioso administrativo en tres de Diciembre de mil ochocientos cincuenta y seis.= Considerando que este Juzgado no ha procedido ni contra las atribuciones del Ayuntamiento, ni contra ninguna providencia legal administrativa, sino contra un hecho arbitrario y violento del Alcalde Dn. Ramon Bofill, lo que es propio de su conocimiento.= Y visto el Real Decreto de cuatro de Junio de mil ochocientos cuarenta y siete, su Sria. dixo: Que se debia declarar y declaró competente para conocer de este asunto, y mandar que en testimonio de esta providencia se pase oficio al Sr. Gobernador de la Provincia, para que deje espedita á esta jurisdiccion, y en otro caso tenga por aceptada la competencia, dando el correspondiente aviso, para remitir los autos al Excelentisimo Sr. Ministro de la Governacion; y no ha lugar por ahora a la ampliacion de instruccion que se pide por parte de la Manuela Buitron. Que por ser asi lo provee, manda y firma de que el inf<sup>o</sup>. da fe.= Juan Crisostomo= Ezequiel= Antemi= Franc. Mart<sup>o</sup>, ADPA, Legajo GE-16590/2, p. 62.

<sup>1637</sup> Artículo 13 del decreto de 4 de junio de 1847, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4648, domingo, 6 de junio de 1847. En el asunto que nos ha servido de modelo, el gobernador civil insistió en su competencia en un breve escrito que transcribimos: “No destruyendo en lo mas minimo los fundamentos legales de mi acuerdo de 3 de Nov. último, el auto motivado que dictó V.S. en 13 del mismo mes declarándose competente para el conocimiento del asunto sobre que versa el interdicto vistado por Manuela Buitron he acordado de conformidad con lo consultado por el Consejo provincial, aceptar la competencia que V.S. me propone, y en su consecuencia remito con esta fecha el expediente original al Exmo. Sr. Ministro de la Governacion, como se halla prevenido.= Lo digo á V.S. para su inteligencia y efectos consiguientes.= Dios gue. á V.S. m.a. Alicante 13 Dbre. de 1861= (firma)=Sr. Juez de 1<sup>a</sup> instancia de Orihuela”, ADPA, Legajo GE-16590/2, p. 66.

<sup>1638</sup> Artículos 14 al 16 del decreto de 4 de junio de 1847, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4648, domingo, 6 de junio de 1847.

<sup>1639</sup> Artículos 19 y 20 del decreto de 4 de junio de 1847, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4648, domingo, 6 de junio de 1847.

necesario precisar que el Juzgado requerido de inhibición, no quedaba dispensado de sobreseer el asunto hasta que se decidiese la contienda<sup>1640</sup>.

Son numerosos los casos en que el Consejo alicantino tuvo que pronunciarse ante conflictos de competencia entre el jefe político y los órganos judiciales. Entre otros, señalaremos la resolución de fecha 23 de octubre de 1845 en la que recomendó requerir al juez de primera instancia de Alicante para que se inhibiera en un caso que, por ser relativo a un bien de interés público, se consideraba contencioso-administrativo y, por lo tanto, de su competencia<sup>1641</sup>. También resulta interesante el dictamen de 20 de septiembre de 1865 en el que reclamaba ser de competencia de la Administración la imposición de una pena pecuniaria a un pastor por la invasión de montes del Estado<sup>1642</sup>.

No fueron estos los únicos supuestos que conoció nuestra Corporación en este punto. Hemos hallado un importante número de expedientes relativos a estas cuestiones. Destaca el litigio existente entre los propietarios de dos molinos harineros situados en el río Monnegre. Ambos se encontraban litigando ante el juzgado de lo civil con motivo de la construcción, por uno de ellos, de una pequeña presa que aumentaba el caudal del agua. Como consecuencia de este incremento se habían producido perjuicios a la otra parte, destruyendo una senda que llevaba hasta su casa y malogrando el pie de una acequia que regaba sus cultivos. El director

---

<sup>1640</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, op. cit., p. 239. En iguales términos, en la edición de 1858, Tomo II, p. 316.

<sup>1641</sup> “Pasadas al informe del Consejo copia de las contestaciones que han mediado entre el Sr. Juez de primera instancia de esta capital y el Ayuntamiento de Muchamiel, y de los cabildos celebrados por este con motivo de las providencias acordadas por el Juzgado a consecuencia de cierto litigio relativo a una presa existente en el cauce del Río Seco, resolvió que el conocimiento y fallo de este negocio pertenece exclusivamente al Consejo según el número octavo del artículo octavo de la ley orgánica, y que en su virtud se reclamen por conducto del Sr. Gefe las diligencias que el Sr. Juez de primera instancia tiene formuladas en la materia con su inhibición; y que además se manifieste al referido Sr. Gefe político que se sirva pasar con toda urgencia las comunicaciones que el Consejo propuso en su informe de veinte de los corrientes.”, ADPA, Legajo GE-24603/2, Actas de 1845, sesión del 23 de octubre.

<sup>1642</sup> “Examinado un expediente del cual resulta:= Que el guarda mayor de montes D. Tomas Pineda denunció al Juez de 1ª Instancia de Jijona que los ganados de Don Diego Verdú y Sebastian Martínez compuestos de noventa cabezas de ganado lanar y sesenta de cabrio respectivamente estaban pastando en los montes Vista bella y cuervo y sitio llamado la Umbria y Muletes: Resulta también que en vista de esta denuncia el Juez de Jijona pide que el citado guarda se presente en aquel Juzgado para ratificarla:= Vistos el Reglamento de 17 de Mayo último para la ejecución de la ley de Montes, las ordenanzas generales de montes, la ley de 25 de Setiembre de 1863 para el Gobierno y administración de las provincias, el Reglamento para su ejecución y el Real decreto de 24 de Junio de 1847 dictando reglas para las competencias que se hayan de promover y se promuevan entre las autoridades judiciales y administrativas. Considerando que si bien el guarda de montes D. Tomas Pineda denunció la invasión de los ganados en montes del Estado al Juez de Jijona, este funcionario, al ver que la cuantía de la multa que había de imponerse hacia este asunto propio del conocimiento de la autoridad superior administrativa y á ella debía declinar la jurisdicción.= Considerando que no habiéndolo hecho así el Juez de Jijona y aunque se trata de un juicio criminal el castigo del hecho en este caso estará reservado por la ley á la autoridad administrativa.= El Consejo acordó consultar al Sr. Gobernador que procede la competencia, á cuyo fin se oficie al Juez de 1ª Instancia, pidiendo la inhibición del conocimiento de este asunto, encargándole que acuse recibo”, ADPA, Legajo GE-24610/1, Actas de 1865, sesión del 20 de septiembre, pp. 113-114.

del Sindicato, entendiendo que la cuestión era de su competencia, exigía la inhibición del Tribunal<sup>1643</sup>. El caso pasó a conocimiento del Consejo alicantino, que resolvió en favor del Sindicato de riegos, requiriendo al Juzgado de primera Instancia para que se inhibiese y, en caso negativo, tuviese por entablada la competencia. La decisión se fundaba en que la obra causante del perjuicio había sido no sólo autorizada por dicha entidad, sino, además, adoptada como propia, por los beneficios que reportaba a la comunidad. Esta calificación, decía, era equivalente a que la presa hubiese sido construida por ella. La cuestión, por lo tanto, afectaba al interés general, y, en consecuencia, no podía someterse a la jurisdicción ordinaria<sup>1644</sup>. A la

---

<sup>1643</sup> “20 Noviembre: El Director del Sindicato de riegos de la huerta de esta Capital dice: Que en el rio Montnegre entre otros varios, hay dos molinos, uno denominado de en medio y otro mas bajo dicho de Mauricio, cuyos dueños hace años llevan pleito sobre perjuicios mutuos que se causan uno á otro establecimiento: Entre el tomadero del de en medio y el edificio del mismo, aparecen á la parte derecha del cauce unas fuentecillas emanadas sin duda de filtraciones, que con el fin de aprovecharlas, el molinero del de Mauricio, formó, un margen de dos palmos con piedra y cascajo: Esta operación como todas las de su clase las autoriza la admon. puesto que á beneficios de ellas las aguas que debían ir esparcidas perdiéndose en filtraciones y evaporaciones corren unidas en mayor cantidad para el riego de la huerta; asi es, que en pasados años aquella protegió dicha operación contra el brazo judicial, hasta que la falta entonces de una legislación clara, sobre la división de atribuciones judiciales y administrativas y el cansancio de las partes dejaron sin resolver terminantemente estas cuestiones. Tan luego como el dueño del molino de en medio, vió construida la indicada presa, la denunció al Juzgado de este partido, fundándose en que arrimándose las mencionadas aguas por medio de la presa á su molino, se le destruía una senda que había para ir a la casa, se le socavaba el pie de la acequia que conduce al agua, y se perjudicaban las tierras que tenia en cultivo: Noticioso de esto el Director que dice, advirtió al dueño del molino de enmedio, que se opondría á la destrucción de lo hecho, sin embargo de que podía dirigirle las reclamaciones convenientes: Dicho dueño, insistió en su denuncia y el Juzgado de 1ª instancia condenó al dueño del molino de Mauricio, á que en el termino de tres días destruyese la presa bajo la multa de 500 r. y en todas las costas, apercibido de apremio, y de ser tratado con rigor; como si lo hizo, reclamando en seguida ante el Director del Sindicato, de la providencia del Juzgado. Aquel requirió de inhibicion á este, cuyo requerimiento el Juzgado desestimó diciendo que acuda el Director á donde corresponda.= En su consecuencia y vistos los párrafos 3 y 4 del artº 17 del Reglamento para el Sindicato, y el artº 18 parrafo 7º del mismo, por los que se atribuyen al Director y Corporacion, cuidar y deliberar de asuntos como el de que se trata, esto es, del aumento del caudal de aguas, su conservacion y aprovechamiento.= Vista la Real Orden de 27 de Mayo de 1851, por la que se declara de la jurisdiccion del Sindicato, el espacio comprendido entre el Pantano y el azud de Muchamiel.= Vista la Real Orden de 8 de Mayo de 1839, que prohíbe dejar sin efecto por medio de interdictos las providencias de la administracion.= Considerando que el cauce del pantano y sus aguas son cosas públicas bajo la admon. del Sindicato sobre las cuales no tienen derecho alguno los dueños de los molinos para interponer denuncia.= Considerando que la cuestión pendiente, se refiere al aumento del caudal de aguas, su conservacion y mejor aprovechamiento.= Considerando que estando la presa autorizada y protegida por la administración es un acto administrativo que no puede dejarse sin efecto por medio de un interdicto.= El Director del Sindicato suplica á V.S. se sirva requerir de inhibicion al Juzgado, dejando sin efecto la providencia de que se trata, y en caso contrario que tenga por entablada la competencia”, ADPA, Legajo GE-16570/5, s/f.

<sup>1644</sup> “Ecsaminado este espediente con los antecedentes que van unidos referentes á la cuestión suscitada por el Director del Sindicato de esta huerta, con motivo de las presas procsimas á los molinos de en medio y de Mauricio, resulta: que las referidas presas son obra practicada en el cauce del rio Monnegre, cuyo territorio desde el Pantano hasta la huerta se halla sujeto á la jurisdicción especial del sindicato de aguas según las R. ordenes de 27 Mayo 1851 y 11 Setº. de este año: que según esto, dhas. presas, como cualquiera otras obras practicadas en el cauce del rio con objeto de dar direccion á las aguas y procurar su aprovechamiento, han estado protegidas y autorizadas por el Sindicato como única autoridad competente en la materia: que el mismo Sindicato forma parte de la admon. gral. del Estado, como se deduce de todas las ordenes vigentes y principios admitidos, de la naturaleza de sus atribuciones, de los objetos de q. conoce y evidentemente del artº 17 del Reglamento de riegos aprobado por S.M. en 9 de Junº. de 1849: que la nueva obra ó presa construida en el cauce de dho rio, si bien la hizo en un principio un particular, porque se sacase de ello alguna utilidad, es lo cierto que redunde en beneficio publico, y por esto el Sindicato la ha adoptado y protegido como propia, en términos q. si se destruye, el mismo sindicato volverá á levantarla por convenir así á los intereses públicos del riego; todo lo cual equivale

vista del referido informe la causa pasó a manos del gobernador civil<sup>1645</sup>.

Del estudio de estas cuestiones de competencia queda patente la superioridad de la Administración con respecto de la jurisdicción ordinaria. Sólo la primera tenía la posibilidad de requerir de inhibición cuando entendía que se le estaban usurpando facultades. En estos casos, de entenderse por el Ejecutivo que un asunto pertenecía a su conocimiento, no había nada que los Tribunales comunes pudiesen hacer para evitar su exclusión. Su oposición simplemente derivaba en que el conflicto se elevase al Gobierno central como autoridad superior competente.

## 6. Quintas.

La orden de 4 de octubre de 1846 atribuía a los Consejos las atribuciones y facultades que, en lo relativo a la ejecución de los reemplazos, habían venido atribuidas desde antiguo a las Diputaciones<sup>1646</sup>. En el apartado correspondiente estudiamos el funcionamiento de la Corporación en estas materias, ahora analizaremos los asuntos concretos en los que intervino.

---

á como si el Sindicato hubiese por si construido la obra: que no ha habido necesidad de q. deliberase la administracion sobre la utilidad de aprovechar las aguas de las fuentes q. manan dentro del rio, porque desde inmemorial se han aprovechado corriendo naturalmente hasta la huerta, y porque correspondiendo a la jurisdicción del Sindicato todo el territorio del rio desde el Pantano, corresponden también las fuentes que nacen dentro del propio rio, cuyas aguas son las únicas en tiempos de escasez q. llegan á la huerta, cuando no bajan ningunas del Pantano: que en territorios y negocios q. están sujetos exclusivamente á la jurisdicción del Sindicato, no se necesita disposición alguna administrativa superior que el Juzgado ordinario deba respetar, para que no se entrometa en aquellos asuntos, sino que basta el saber q es privativo del Sindicato para dejar de tomar conocimiento, y q. este manifieste adoptar y sostener tales hechos, para q. se consideren emanados de él y se respeten por todos, que es lo que cabalmente sucede en el caso presente: que adoptadas y sostenidas por el Sindicato como suyas, en virtud de la utilidad publica, que resulta, las obras ejecutadas por un particular, no versa ya la cuestion entre particulares, sino entre el Sindicato, cuyas son ya las obras, y los sugetos á quienes puedan perjudicar; y q. bajo de este concepto tampoco el conocimiento de este punto corresponde al Tribunal ordinario.= Por todas estas consideraciones soy de dictamen, que el negocio á que se alude no pertenece a la jurisdicción ordinaria sino á la del Sindicato, y por lo tanto está el Sr. gobernador en el caso de requerir al Juzgado de 1ª Instª se inhiba del conocimiento q. ha tomado en dho. negocio, y caso de negarse á ello tenga por entablada la competencia, remitiendo los autos originales al Gobº pª su decisión, y suspendiendo en consecuencia todo ulterior procedimiento. El Consejo sin embargo dispondrá lo que mejor estime.= Senante.= Sesión del día 31 de Dbre. de 1852= El Consejo acordó informar como en el anterior dictamen se propone”, ADPA, Legajo GE-16570/5, s/f.

<sup>1645</sup> “4 Enº= Conforme haciendo referencia al Juez de los antecedentes de la opinión del Consejo.= 5 Enº Cumplido.= 7 Enº El Juez de 1ª Instª. acusa el recibo de la comunicación de 5 del actual, añadiendo que seguirá la tramitación prevenida en el artº 8º del Rº Decreto de 4 de Junio de 1847.= Decreto= Enº 8= Al espediente de su referencia= P.O. El Srio. acd.= 19 Nov. 1853 El Juez de 1ª Instancia de esta Capital remite los autos seguidos en aquel Juzgado entre partes de una Maria Soler y de otra D. José Alberola, sobre reposición de ciertas obras en el Molino de en medio, mediante el auto de inhibición acordado en los mismos y confirmado por el Tribunal superior del Territorio, para que siga su curso en el Consejo esperando q. se sirva V.S. acusar el recibo.”, ADPA, Legajo GE-16570/5, s/f.

<sup>1646</sup> Artículo 2 de la orden de 4 de octubre de 1846: “Quedan confiadas á los consejos provinciales las atribuciones y facultades que por la ley de 2 de Noviembre de 1837 correspondian á las diputaciones en la ejecucion de los reemplazos, conservando estas únicamente la de hacer el reparto de sus contingentes respectivos á los pueblos, conforme á la de 8 de Enero de 1845, y quedando salvo á los interesados el derecho a reclamar sus agravios por el órden señalado en el Real decreto de 25 de Abril de 1844”, *Gaceta de Madrid*, Número 4408,

Según Manuel Colmeiro, los nuevos Cuerpos provinciales conocerían, en grado de apelación, de las reclamaciones y quejas de los quintos agraviados por las providencias de los Ayuntamientos o por la comisión encargada de recibir a los mozos y hacer su entrega en la caja. Aseguraba este estudioso que estos negocios participaban de la naturaleza de lo contencioso, pues para su conocimiento se abrían juicios contradictorios ante las municipalidades y Consejos provinciales, se admitían pruebas, se fijaban términos fatales y se pronunciaban decisiones que causaban estado, determinaban derechos y obligaciones y eran ejecutivas<sup>1647</sup>. No obstante, no constituían un procedimiento contencioso-administrativo como tal, pues, como hemos tenido ocasión de ver, el funcionamiento y la composición en uno y otro caso, eran totalmente diferentes.

José de Posada Herrera se mostraba contrario a la exclusión de los asuntos de quintas del seno de las Diputaciones, pues se perjudicaban los intereses y derechos de los ciudadanos. En su opinión éstas reunían más capacidades que los recién instalados entes asesores para la gestión de las funciones y actividades propias de las quintas<sup>1648</sup>. Decía al respecto:

“En esos casos el pobre labrador, que se ve en la necesidad de alegar una escepcion para que su hijo no sea llevado al servicio de las armas ¿qué proteccion encontraria en el tribunal contencioso-administrativo? ¿Quién le defenderia, á no ser que enviase un abogado que fuera á sostener su derecho de oficio ó por su dinero? Claro es que nadie, porque los cuatro ó cinco individuo que compusiesen el tribunal, no teniendo ningun interes que les uniera con aquella persona particular, no haria grande esfuerzo en su defensa. Lo contrario sucede en la diputacion provincial, porque cada diputado está interesado en la suerte de las personas de su respectivo distrito, las conoce, y tienen estas allí un abogado que se interesa vivamente por ellas, dulcificando en cuanto le sea dable la amargura de la contribucion de sangre”<sup>1649</sup>.

Sin temor a equivocarnos podemos afirmar que se trata de una de las materias que más ocupó la atención del Consejo provincial durante toda su existencia. En concreto, la mayoría

---

viernes, 9 de octubre de 1846. A partir de este momento, a los Cuerpos electivos conservaron, únicamente, la competencia del reparto de los contingentes a los pueblos. Sobre ésta función *vid.* PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, *La Diputación provincial de Alicante*. op. cit., 2003, pp. 547-550.

<sup>1647</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho Administrativo español*, Tomo I, Madrid, 1865, p. 619.

<sup>1648</sup> “Ademas de los asuntos contenciosos que ya he indicado, hay algunos que puede ser cuestionable, si seria ó no conveniente que correspondiesen á los tribunales administrativos. Tales son en primer lugar, los que se ofrecen en materia de quintas, que muchos creen debe pasar á estos tribunales. Yo no opino así, pues aunque conozco que por la naturaleza de las diputaciones provinciales, no les corresponden sino ciertas atribuciones, creo conveniente y provechoso, que no se estingan las pasiones generosas del patriotismo y del interés local, que son tan necesarias en estos cuerpos, y que para ello se les conceda todas las facultades que puedan desempeñar, sin perjuicio de la administracion y de los intereses particulares (...) Nadie mejor que las Diputaciones provinciales puede resolver todos los asuntos pertenecientes á quintas. El exámen de estos negocios se hace en público, hay una discusion animada y luminosa para satisfacer el interés, tanto de los pueblos como de los individuos particulares. La diputacion es un jurado que decide entre la sociedad y el ciudadano, que tienen que reclamar la observancia de la ley”, DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración*... Tomo I, op. cit. pp. 290-291.

<sup>1649</sup> DE POSADA HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración*... Tomo I, op. cit. pp. 290-291.

de estos expedientes versaba sobre las reclamaciones por exención. Las excusas más comunes que solían aducirse consistían en enfermedades y defectos físicos<sup>1650</sup>, la falta de talla<sup>1651</sup>, la sustentación de un familiar desvalido<sup>1652</sup>, tener otro hermano sirviendo en el ejército<sup>1653</sup> u ocuparse en faenas marítimas<sup>1654</sup>. Llama la atención que una gran parte de estas solicitudes se resolvían negativamente por considerarlas fingidas. De entre todas, queremos destacar el dictamen en el que el órgano consultivo se separaba del informe facultativo al entender que carecía de vicios de forma y, además, que había quedado probado que el soldado no padecía de la tartamudez que alegaba<sup>1655</sup>. También conocía de cuestiones referentes a los reemplazos

---

<sup>1650</sup> Éstas venían comprendidas en el cuadro de los defectos físicos y enfermedades que inutilizan para el servicio militar que acompañaba al proyecto de ley de 28 de junio de 1851.

<sup>1651</sup> “Vicente Sanchez y Belda N<sup>o</sup>. 15 reclamado de talla, la tuvo: á seguida propuso la escencion de ser hijo de padre impedido; reconocido este por los facultativos fue conceptuado de inutil para el trabajo, y en su consecuencia el Consejo declaró libre a dho. mozo.”, ADPA, Legajo GE-17358/1, Acto público de quinta del 7 de agosto de 1851.

<sup>1652</sup> Ya fuese padre, madre o abuelos sexagenarios o hermanos menores de edad. Era requisito indispensable que con su trabajo sustentase a dicho individuo de su familia y, además, que conviviesen de forma habitual: “Francisco Fernandez numero tres reclamado tuvo la talla; propuso á seguida la exencion de ser hijo de padre sexajenario, y aun cuando se acreditó esta circunstancia y la de que mantenía á su padre, como resultara que no vivía en su compañía por hallarse sirviendo en calidad de criado de labranza, el Consejo con sujecion á lo que prescribe la regla quinta del artículo 64 de la ley de 2 de Noviembre de 1837 confirmó el acuerdo del Ayuntamiento declarando soldado al referido Fernandez.”, ADPA, Legajo GE-17357/4, Acto público de quinta del día 8 de abril de 1848.

<sup>1653</sup> Lo que debían probar con la correspondiente certificación y, en todo caso, no les debía quedar a sus padres otro hijo mayor de edad. Así se desprende del siguiente acuerdo: “Francisco Asensi y Cortés n<sup>o</sup>. 17 reclamante, solicitó escencion por tener un hermano sirviendo: y otro declarado soldado en el actual reemplazo con el numero 7; pero como resultase que quedaba, además de aquellos, un hijo á su padre mayor de dieziseis años, acordó el Consejo no haber lugar á la escencion pretendida.”, ADPA, Legajo GE-17357/6, Acto públicos de quinta del día 15 de febrero de 1849. “José Alemañ y Giner num<sup>o</sup>. 4 alegó tener en el Ejército sirviendo por su suerte, un hermano llamado Vicente Rafael, sin que á su padre quedase otro hijo, mas como en el acto no pudiese acreditar la existencia de dicho su hermano soldado se le concedió el termino de cuarenta dias para hacerlo, sin perjuicio de ingresar en caja desde luego”, ADPA, Legajo GE-17357/6, Acto públicos de quinta del día 15 de febrero de 1849.

<sup>1654</sup> “Con respecto á Ramon Truque y Lledó N<sup>o</sup> 92 y José Gomez Perez N<sup>o</sup> 250 sirviendo en marina, se acordó que el Ayunt<sup>to</sup> remita los correspond<sup>tes</sup>. documentos para que sean considerados como soldados por el cupo de la misma ciudad”, ADPA, Legajo GE-17358/1, acto público de quinta del día 11 de agosto de 1851.

<sup>1655</sup> “Enterado el Consejo de una comunicacion del Sr. Comandante general de esta provincia fecha de ayer acompañando, á fin de que esta corporacion informe cuanto se le ofrezca un espediente promovido por Francisco Botella y Cerdan soldado del cupo de Aspe en la quinta de 1850 en solicitud de que contra la resolucion del Consejo de fecha de 30 del procsimo pasado Octubre se le declare inútil para el servicio militar por ser tartamudo, determinó se pase copia del citado acuerdo al Sor. Comandante general manifestándole que los motivos que esta corporacion tuvo para separarse en su resolucion del dictamen de los facultativos son:= 1<sup>o</sup> Falta al espediente justificativo la declaracion pericial del facultativo ó facultativos que hubiesen asistido al Botella, requisito indispensable según el párrafo 2<sup>o</sup> del art<sup>o</sup>. 41 del reglamento de escenciones físicas que acompaña al proyecto de la ley de reemplazos aprobado por el Senado en 29 de Enero de 1850 y vigente en la actualidad para declarar las escenciones que como la de que se trata corresponde a la clase 2<sup>a</sup> del cuadro.= 2<sup>o</sup> El haberse fundado el dictamen de los facultativos en el resultado de dicho espediente, puesto que espresan en la certificacion que libraron que el defecto ó enfermedad alegada no dejaba vestigios materiales por los que pudiera juzgarse el acto, y el espediente ninguna prueba arroja careciendo del requisito legal de que se ha hecho merito.= 3<sup>o</sup> El que de los cuatro profesores que le reconocieron ante el Ayuntamiento, los dos de medicina dijeron que no le observaban enfermedad alguna sí alteración en sus funciones orgánicas conceptuándole en consecuencia inútil para el servicio.= 4<sup>o</sup> El que el día 22 de Octubre en que tuvo lugar la medida de Francisco Botella ante el Consejo se le observó tanto por los vocales componentes de esta corporacion, cuanto por el sargento medidor y demás personas que se hallaban presentes, que hablaba naturalmente contestando sin tartamudear a las varias preguntas

o sustituciones<sup>1656</sup> y de redenciones<sup>1657</sup>. Otra atribución de carácter militar que correspondía a los Consejos era la concesión o denegación de la autorización para la constitución de

---

y observaciones que hubieron de hacerse por su tenacidad en no colocarse bien en la medida; y después de haber sido declarado de talla, y alegar la escención, principió á fingir la tartamudez con tan poca destreza que hasta provocó la risa de los circunstantes.= 5º Y finalmente porque siendo el dictamen de los facultativos no la apreciaron pericial que se hiciera del resultado del reconocimiento, sino un juicio formado por lo que disponen los testigos, no hace prueba alguna. Debiendo asimismo decirse al Sr. Comandante general con respecto á la indicacion que el Sr. Coronel del Regimiento infantería de Estremadura hace en el escrito que con fecha 7 de este mes dirigió al Escmo. Sr. Director general del arma, que según el art. 124 del ya citado proyecto de ley de reemplazos, acordado el ingreso de un quinto en caja por el Consejo provincial en union de los gefes militares, no puede en ningun caso resistirse la admisión del mismo, ni debe darse otro mozo en su reemplazo, aun cuando llegue a probarse despues su completa inutilidad.”, ADPA, Legajo GE-24605/1, Actas de 1852, sesión del 21 de diciembre de 1852.

<sup>1656</sup> “A seguida se constituyó el Consejo en sesión pública asistiendo en calidad de Gefes asociados á los efectos del artº. 120 del proyecto de ley de reemplazos aprobado por el Senado en 29 de Enero de 1850, D. Melchor Megía y Alcayde 2º Comandante y D. Antonio Bravo Capitan del 1º batallón del Regimiento infantería del Rey Nº. 1º; y dada cuenta de una instancia de Vicente Luna y Camaraza Nº. 2 del sorteo de la 1ª serie de Biar de 1850 presentando para que le sustituya por cambio de numero á Francisco Selva hijo de Sebastián y de Clara Belso Nº. 147 del sorteo de Elche de 1851, mediante haber sido el referido Vicente Luna llamado al servicio por haber quedado sin efecto, en virtud de acuerdo del Consejo tomado en sesion de veinte de Noviembre ultimo, la sustitución que en su favor prestaba José Eslava Ferrandez, á causa de haber tocado á este la suerte de soldado en Orihuela en la quinta de 1851, se dispuso que el espresado Francisco Selva y Belso fuese medido por el Sargento del Regimiento del Rey D. Pascual del Corral, y reconocido por los facultativos castrense y civil D. Juan Gallostra y D. Vicente Roman, y habiendo resultado con la talla y aptitud física necesarias, comprobada también su aptitud legal por los documentos que marca el artº. 131 del citado proyecto de ley, el Consejo aprobó la mencionada sustitución, y mandó poner el sustituto Francisco Selva á disposicion del Sr. Gobernador militar de la provincia para que se sirva darle el destino correspondiente”, ADPA, Legajo GE-24605/2, Actas de 1853, sesión del 27 de enero. En este punto también decidía se cancelasen las garantías que se daban en favor de la sustitución: “Dada cuenta de una instancia producida por D. Francisco Vicente Faus, Escribano vecino de Catarroja, solicitando la cancelacion de la hipoteca que constituyó sobre una casa ecsistente en la villa de Fuente Encarroz plaza de los caños, en garantía de la sustitucion que en favor de su hijo José Ramon Faus y Alanso quinto del cupo de dicho pueblo de Fuente Encarroz en la de 1844 prestó Juan Bautista Morand y Castelló. Visto un testimonio de la licencia absoluta de dicho sustituto la que obtuvo como cumplido en ocho de Noviembre de mil ochocientos cincuenta y dos, siendo soldado del Batallon de Cazadores de Apica Nº. 2. Vista una carta de pago otorgada ante el notario del Colegio de Valencia D. Manuel Cubells en nueve de Marzo ultimo, de la que resulta que el sustituto Juan Bautista Morand se halla satisfecho de la cantidad por que se contrato: Visto el espediente de la sustitucion de que se trata: Vista una escritura que corre unida á dicho espediente autorizada por el Escribano D. Antonio Barquer en Torrente fecha 31 de Enero de 1849 hipotecando en ella D. Francisco Vicente Faus en garantía de la espresada sustitucion todos sus bienes y en particular y especialmente una casa situada en la playa de los caños de Fuente Encarroz: Considerando que según aparece de la licencia absoluta testimoniada, y de la carta de pago que ha acompañado a su instancia D. Francisco Vicente Faus, el sustituto Juan Bautista Morans no ha cometido el delito de desercion, y se halla totalmente satisfecho en la cantidad por que se contrató para servir la plaza del quinto de que se ha hecho merito, el Consejo acordó la cancelacion de dicha obligacion hipotecaria, y que se libre á D. Francisco Vicente Faus certificacion de este acuerdo para los usos convenientes”, ADPA, Legajo GE-24605/2, Actas de 1853, sesión del 26 de abril.

<sup>1657</sup> “Por cuanto José Iborra y Lloret quinto del cupo de Alcolecha en el reemplazo de 25,000 hombres decretado en 3 de Enero último, ha presentado á esta Corporacion provincial una carta de pago espedita con fecha de hoy por el Comisionado del Banco Español de S. Fernando en esta Capital, por la que consta que el referido quinto ha consignado en poder de dicho Comisionado del Banco la cantidad de seis mil reales vn. Para redimir el servicio militar segun lo permite el párrafo 2º del art. 29 del proyecto de Ley de reemplazos aprobado por el Senado en 29 de Enero de 1850: Y asegurado el Consejo de la legitimidad de dicho documento, ha acordado librar el presente firmado por el presidente, dos vocales y el secretario, y sellado con el sello de la misma corporacion de conformidad con lo que establece el artículo 136 del citado proyecto de Ley; cuyo documento producirá en favor del referido José Iborra y Lloret todos los efectos de una licencia absoluta. Alicante nueve de Junio de mil ochocientos cincuenta y cuatro.= El Presidente J.M. Alcolecha=El Consejero Marcos Gozª del Campillo=El Consejero El Conde de Sta. Clara=El Secretario Marº Herranz”, ADPA, Legajo 17192/2, s/f.

sociedades de redención o sustitución del servicio militar<sup>1658</sup>. Curiosamente, solo hemos localizado un caso entre las actas de la Corporación alicantina. A finales de marzo de 1859 se autorizó, por considerarlo altamente útil y conveniente para los ciudadanos la creación de una de estas entidades<sup>1659</sup>. Se encargaba, igualmente, el Cuerpo consultivo de fijar el precio para pagar los suministros que los pueblos hacían a las tropas del ejército<sup>1660</sup>.

Por último conocía de las cuestiones de competencia que se suscitasen entre dos o más localidades entorno al alistamiento de algún un mozo. En ellos, el Consejo provincial realizaba una indagación en la que, entre otros aspectos, dilucidaba el tiempo de residencia del mozo en un determinado lugar, si los padres residían con él, y dónde recibían estos sus ganancias o contribuían a las cargas<sup>1661</sup>. A la vista de estas diligencias informaba el gobernador cuál era su resolución<sup>1662</sup>.

<sup>1658</sup> Artículo 2 de la orden de 21 de mayo de 1855: “El Gobernador dirigirá el expediente con su informe y el del Consejo provincial á este Ministerio, por el cual se concederá ó negará la autorizacion, prévia consulta de las Secciones de Guerra y Gobernacion del Consejo Real”, *Colección legislativa de España, segundo trimestre de 1858*, Tomo LXXVI, Madrid, 1858, p. 260.

<sup>1659</sup> “Evacuando el Consejo el informe pedido por el Sor. Gobernador acerca de una solicitud de D. Ramon Izquierdo vecino de esta Capital relativa al establecimiento de una sociedad de socorros mutuos de quintas, acordó consultar que considera altamente útil y conveniente para los padres de familia de esta Capital la creación de la sociedad espresada”, ADPA, Legajo GE-24607/1, Actas de 1859, sesión del 29 de marzo.

<sup>1660</sup> “El Presidente y Vocales del Consejo de esta provincia= Certificamos: que segun los datos que se han tenido á la vista relativos á los precios á que se han vendido los viveres en los meses de Julio, Agosto y Setiembre últimos en los mercados de los pueblos cabeza de partido de esta provincia, este Consejo en union del Sor. Comisario de Guerra ha fijado los siguientes, que deberan servir para las liquidaciones de los suministros hechos por los pueblos conforme a lo dispuesto en las Reales órdenes de 16 de Stbre de 1848 y 10 de Abril de 1850

Meses	Racion de pan de 0,70 kilogramos		Idem de cebada de 4 kilogramos		Idem de Paja de 6 Kilogramos		Litro de aceite		Kilogramo de carbon		Idem de leña	
	Escu	Mil	Escu	Mil	Escu	Mil	Escu	Mil	Escu	Mil	Escu	Mil
Julio	0,	120	0,353		0,098		0,631		0,044		0,023	
Agosto	0,	125	0,352		0,125		0,021		0,049		0,022	
Setiembre	0,	127	0,360		0,128		0,607		0,049		0,022	

Y para que obre los efectos que prescribe el artº 5º de la Real orden de 16 de Abril de 1848 y 2º de la Intendencia militar de 23 del mismo espedimos la presente en A<sup>te</sup>. á de S<sup>bre</sup>. 67”, ADPA, Legajo GE-19510/2, s/f.

<sup>1661</sup> “El Consejo de admon de la prov<sup>a</sup> ha acordado q<sup>e</sup>. sin perdida de correo manifieste ese ayuntº 1º Cuando trasladó Antº Ribes padre del mozo Antº su residencia á Denia, y si con él lo hizo dho su hijo. 2º Si tiene tierras y casa propias o arrendadas en ese pueblo, y si cultiva aquellas por sí, y tiene la casa abierta ó alquilada. 3º Si en algunas epocas del año vive Antonio Ribes padre ó algunº de su fam<sup>a</sup> en ese pueblo, por cuanto tpo y con q<sup>e</sup>. objeto lo hacen. 4º Si Antº Ribes padre se halla empadronado en ese pueblo; si levantó su vecindad previas las formalidades de costumbre, y con q<sup>e</sup>. objeto se trasladó á Denia. 5º En donde conserva los frutos q<sup>e</sup>. le producen las tierras q<sup>e</sup>. posee en ese termino, y en el de Denia. 6º En donde contribuye á las cargas vecinales.= Y llevando á ejecucion el acuerdo del Consejo lo digo á V p<sup>a</sup> su puntual cumplim<sup>to</sup>.”, ADPA, Legajo GE-17241/1.

<sup>1662</sup> “Visto por el Consejo de admon. de la prov<sup>a</sup>. el esped<sup>te</sup>. formado en virtud de la competencia suscitada entre ese ay<sup>to</sup>. y el de Pedreguer, sobre el alistam<sup>to</sup>. y sorteo en el corr<sup>te</sup>. año de Antº Ribes: Considerando q<sup>e</sup>. si bien el padre de este cuando traslado su domicilio á esa ciudad en 1848 no lo hizo previas las formalidades de costumbres, reside en ella desde dha epoca sin haber vuelto á Pedreguer: Que en este pueblo ni se halla empadronado, ni contribuye á las cargas vecinales, ni posee bienes mas que una casa y esta la tiene alquilada; mientras q<sup>e</sup>. en esa Ciudad tiene una hacienda en la q<sup>e</sup>. habita contribuyendo á las cargas vecinales: Y atendiendo

En conclusión, el Consejo intervenía en prácticamente todos los momentos del proceso de reclutamiento de quintos. Hasta tal punto resulta relevante esta competencia que se trata de la única en la que se vio obligado a crear unos libros de actas diferenciados de aquellos en los que se recogían los acuerdos tomados en el resto de asuntos sometidos a su conocimiento. En concreto, la tarea que ocupó la mayor parte de su atención fue la consistente en la resolución de las reclamaciones de exención, donde actuaba como una segunda instancia.

## 7. Imprenta.

El control gubernativo de la prensa entre 1845 y 1868 es un hecho incuestionable. De acuerdo con la leyes de imprenta, la instalación de una tipografía requería la respectiva licencia del gobernador civil<sup>1663</sup>. Asimismo, antes de circular cualquier publicación era imprescindible depositar un ejemplar de la misma ante la citada autoridad civil y otra ante el fiscal de imprenta o el promotor que desempeñase sus funciones<sup>1664</sup>. A parte, en 1867, se exigía la entrega de otra copia al juez encargado de conocer de los delitos de imprenta<sup>1665</sup>. El

---

por ult<sup>o</sup>. á que todas estas circunst<sup>as</sup> no dejan dudar de q<sup>e</sup> el animo del padre de dho mozo al levantar su domicilio de Pedreguer fué renunciar la vecindad q<sup>e</sup> allí tenia adquirida y constituirse vecino de esa ciudad; el Consejo há resuelto que há sido bien empadronado en ella el padre del Ant<sup>o</sup> Ribes al alistam<sup>to</sup> y sorteo q<sup>e</sup> de la misma, y no al de Pedreguer, corresponde este mozo.= Lo q<sup>e</sup> llevando á ejecucion el acuerdo del Consejo digo á V p<sup>a</sup>. intelig<sup>a</sup>. del ay<sup>to</sup>. y fines oportunos.”, ADPA, Legajo GE-17241/1, s/f.

<sup>1663</sup> Artículo 6 de la ley de 2 de abril de 1852: “Para que una imprenta se entienda aprobada es necesario: = 1<sup>o</sup> Que se haya establecido con licencia del Gobernador de la provincia, en cuya oficina se llevará un registro especial de esta clase de establecimientos.= 2<sup>o</sup> Que en la parte exterior del edificio haya un rótulo con el nombre y apellido del impresor, ó con la designacion legal de la imprenta.= 3<sup>o</sup> Que pague la contribucion impuesta á esta clase de industria”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 6496, lunes, 5 de abril 1852. El artículo 1 del proyecto de 13 de julio de 1857, por su parte, disponía: “Todo impreso, de cualquier clase y tamaño que sea, que se publique en el Reino, deberá tener, para no ser considerado como clandestino, los requisitos siguientes: = 1<sup>o</sup> Proceder de un establecimiento tipográfico aprobado por la Autoridad. = 2<sup>o</sup> Expresar el nombre y apellido del impresor, el título de la imprenta y el pueblo y año en que se haga la impresion”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 1652, martes, 14 de julio de 1857. En términos similares se expresaba el precepto número 3 del proyecto de ley sobre la libertad de imprenta de 7 de marzo de 1867: “Son clandestinos: = 1<sup>o</sup> Los impresos que procedan de una imprenta que no reuna las circunstancias prescritas en el art. 6<sup>o</sup> del Real decreto de 2 de Abril de 1852, ó las que en adelante se prescriban para estos establecimientos.= Las litografías y cualesquiera otros establecimientos de estampacion serán considerados como imprenta para los efectos de esta ley.= 2<sup>o</sup> Los que no expresen el título legal del establecimiento en que hayan sido impresos, el nombre y apellido del impresor, y el pueblo y año de la impresion.= 3<sup>o</sup> Los que se publiquen sin las formalidades que esta ley previene.= 4<sup>o</sup> Los carteles que se fijen sin haber dado conocimiento de ellos á la Autoridad.= 5<sup>o</sup> Los escritos sujetos á la autorizacion previa de la Autoridad eclesiástica que se dén á luz sin este requisito”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 67, viernes, 8 de marzo de 1867.

<sup>1664</sup> Artículo 7 de la ley de 2 de abril de 1852: “La publicacion de todo impreso comenzará siempre por la entrega de un ejemplar en el Gobierno de la provincia, y otro en el domicilio del Fiscal de imprenta ó del Promotor que desempeñe este cargo.= Donde no hubiere Gobernador se harán estas entregas en el domicilio del Alcalde.= Si la publicacion fuese de las que por el presente decreto debe tener editor responsable, habrá de firmar de su propia mano ambos ejemplares”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 6496, lunes, 5 de abril 1852. Artículo 3<sup>o</sup> del proyecto de 13 de julio de 1857: “No se procederá á la venta ó reparticion de ningun impreso sin que previamente se haya entregado un ejemplar de él al Gobernador de la provincia y otro al Fiscal de imprenta, ámbos firmados por el responsable. Donde no resida el Gobernador, se entregará el ejemplar correspondiente á la Autoridad judicial”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 1652, martes, 14 de julio de 1857.

<sup>1665</sup> Artículo 5 del proyecto de ley sobre la libertad de imprenta de 7 de marzo de 1867: “Dos horas ántes de ponerse en circulacion cualquier impreso se entregaran dos ejemplares en el Gobierno de la provincia si se

cumplimiento de este requisito previo no eximía, sin embargo, de la posibilidad de que se pudiese paralizar la distribución de un periódico cuando se estimaba que su contenido no era el apropiado<sup>1666</sup>. En estos casos, sería responsable el autor de la publicación, y, en su defecto, el editor, o el impresor cuando los anteriores no fuesen conocidos o fuesen incapaces o insolventes<sup>1667</sup>.

---

publicare en la capital de ella, ó en la Alcaldía del pueblo si no fuese capital, otros dos en el domicilio del Juez de primera instancia de imprenta, ó en el Juzgado ordinario respectivamente, y otros dos al Fiscal de imprenta ó al del Juzgado. El Gobernador ó la persona en quien al efecto delegase éste sus facultades, ó el Alcalde si la publicacion se hiciese en pueblo que no sea capital, estampará el sello del Gobierno en un recibo que se entregará al que presentare el impreso, expresando la hora en que se hiciese la entrega. En los ejemplares que hayan de quedar en poder tanto del Gobernador como del Juez, ó del Alcalde y del Fiscal, se expresará tambien la hora del recibo de los mismos. En cada edicion de un mismo impreso deberán cumplirse estas formalidades”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 67, viernes, 8 de marzo de 1867.

<sup>1666</sup> Artículo 8 de la ley de 2 de abril de 1852: “Inmediatamente después de haberse cumplido con lo que previene el art 7º se podrá verificar la expedicion del Impreso, salvo el derecho que tiene el Gobierno por sí ó por sus agentes de suspender su circulacion en cualquier estado en que se halle, si creyere que por ella se ha incurrido en delito que merezca semejante providencia.= Será recogido por la Autoridad gubernativa, ya provincial, ya local, donde la primera no resida, todo impreso en que se cometa injuria ó calumnia contra un particular, siempre que el interesado lo pida con motivo justo en concepto de la autoridad.= En estos casos se recogerán y depositarán los ejemplares existentes del número ó impreso recogido”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 6496, lunes, 5 de abril 1852. A lo que añadía el artículo 4 del proyecto de 13 de julio de 1857 que: “Las Autoridades provinciales ó locales suspenderán por sí, ó á petición del Fiscal de imprenta, la venta y distribución de todo impreso en que se ataque la Religion Católica Apostólica Romana, ó en que se deprima la dignidad de la persona del Rey y de su Real familia, ó se excite á destruir la Monarquía y la Constitucion del Estado, ó se ponga en grave peligro la tranquilidad publica; de aquellos que tiendan á relajar la disciplina del ejército, y de los que ofendan la moral y las buenas costumbres. Igualmente procederán con toda publicacion en que se someta injuria ó calumnia contra cualquier persona, siempre que el interesado lo pida con motivo justo en concepto de la Autoridad”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 1652, martes, 14 de julio de 1857. Por su parte, el artículo 7 del proyecto de ley sobre la libertad de imprenta de 7 de marzo de 1867 señalaba: “El Gobernador ó el Alcalde, si la publicacion se hiciese en pueblo que no sea capital de provincia, podrán resolver de oficio ó á instancia del Promotor fiscal que se prohíba la venta y distribución de todo impreso, sea ó no periódico, en que se cometa alguno de los delitos que marca esta ley, ó en que á su juicio se contengan ideas, doctrinas, relaciones de hechos ó noticias ofensivas á la religion católica apostólica romana, al Rey, á la Constitucion del Estado, á los miembros de la familia Real, al Senado, al Congreso de los Diputados, á los Soberanos extranjeros si en los respectivos paises se observase sobre este punto reciprocidad, á las Autoridades ó que tiendan á relajar la disciplina del ejército, ó á alterar el orden público, ó sean contrarios á la moral ó a la decencia.= Tambien podrá acordarse la prohibicion de la publicidad de los impresos en que se cometa injuria ó calumnia manifiestas contra particulares ó corporaciones, siempre que el interesado lo reclame con motivo justo en concepto de la Autoridad.= Para el mejor desempeño de este servicio, se pondrán á las órdenes de las Autoridades civiles los funcionarios que el Gobierno estime conveniente”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 67, viernes, 8 de marzo de 1867.

<sup>1667</sup> Artículo 12 de la ley de 2 de abril de 1852: “Son responsables de los delitos de imprenta:= 1º El que suscribe una publicacion como autor ó traductor de ella.= 2º El editor de una publicacion no suscrita por autor ó traductor.= 3º El impresor de una publicacion en que no hubiere autor, traductor ni editor conocido; y se entiende que no hay autor, traductor ni editor conocido cuando no aparecen los que sean, ó cuando el que aparezca como tal se fugue ó sea incapaz ó insolvente”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 6496, lunes, 5 de abril 1852. También el artículo 2 del proyecto de 13 de julio de 1857 señalaba: “Serán responsables de la publicacion:= 1º El que la escriba como autor ó traductor.= 2º El editor, cuando falte el anterior requisito. Puede ser editor el que se halle autorizado para contratar con arreglo á las leyes.= 3º El impresor, cuando no estuviere suscrita la publicacion por autor, traductor ó editor conocido.= No hay autor, traductor ó editor conocido, cuando no aparezcan los que lo fueren, ó cuando el que aparezca como tal se fugue, ó sea incapaz ó insolvente.= En los impresos clandestinos es siempre cómplice el impresor”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 1652, martes, 14 de julio de 1857. Por su parte, el 12 del proyecto de ley sobre la libertad de imprenta de 7 de marzo de 1867 establecía: “Para los efectos de esta ley, son responsables como autores del impreso el autor del mismo si fuese habido, ó en su defecto el editor ó el director, y como cómplice el impresor segun los articulos 12 y 13 respectivamente del Código penal.= La imprenta, sus enseres y efectos, y los de la redaccion en los periódicos, quedarán, además

Para ser editor se requería capacidad legal para contratar. No obstante, en el caso de los diarios que tuviesen un carácter religioso o político, era necesario tener veinticinco años, un año cumplido de vecindad con casa abierta en el pueblo donde se iba a publicar, así como estar en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, y pagar una contribución directa cuya cantidad variaba en función de la provincia<sup>1668</sup>. Además, se exigía, en este caso, realizar un depósito en el Banco español de San Fernando que, igualmente, variaba en función del territorio en el que se editara el periódico<sup>1669</sup>. Los documentos acreditativos de las referidas cualidades se presentaban ante el gobernador encargado de admitir la solicitud, previa consulta al Consejo provincial, en el término máximo de quince días<sup>1670</sup>.

Aunque no son muy numerosos, sí localizamos expedientes en los que la Corporación alicantina fue requerida para la concesión de la licencia de editor. En concreto, podemos mencionar los rotativos *El diario de Alicante*, en 1852<sup>1671</sup> o el *Eco de Alicante*, en 1866<sup>1672</sup>.

---

del depósito, especialmente afectos con preferencia á todo otro acreedor, sea cualquiera su título, á las responsabilidades judiciales ó gubernativas que emanen de abusos en los impresos, observándose en todo lo demás que no se oponga á esta ley, y sea aplicable á los delitos y faltas que son objeto de la misma, lo que respecto á las responsabilidades civiles y pecuniarias se establece así en el libro 1º, tit. 2º, capítulo 2º, como en la sección segunda del tit. 3º, artículo 46 y siguientes, y en el título 4º del Código penal.= Si el dueño del establecimiento en que se hiciere la impresion se incapacitare por cualquier causa, se suspenderá la publicación hasta que se cumpla con lo prescrito en el art. 3º”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 67, viernes, 8 de marzo de 1867.

<sup>1668</sup> Artículos 15 y 16 de la ley de 2 de abril de 1852, *Gaceta de Madrid*, Núm. 6496, lunes, 5 de abril 1852; y 11 y 12 del proyecto de 13 de julio de 1857, *Gaceta de Madrid*, Núm. 1652, martes, 14 de julio de 1857.

<sup>1669</sup> Artículos 19 a 21 de la ley de 2 de abril de 1852, *Gaceta de Madrid*, Núm. 6496, lunes, 5 de abril 1852; y 14 a 16 del proyecto de 13 de julio de 1857, *Gaceta de Madrid*, Núm. 1652, martes, 14 de julio de 1857.

<sup>1670</sup> Artículo 17 de la ley de 2 de abril de 1852: “Los documentos para hacer constar los anteriores requisitos se presentarán al Gobernador de la respectiva provincia, el cual en el término de 15 días, después de oír al Consejo de la misma y de tomar los informes que tenga por conveniente respecto del interesado, le admitirá ó no como editor= *En este* último caso el interesado podrá acudir al Gobierno”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 6496, lunes, 5 de abril 1852. Artículo 13 del proyecto de 13 de julio de 1857: “Los documentos para hacer constar los anteriores requisitos se presentarán al Gobernador de la provincia, el cual, en el término de 15 días, después de oído el Consejo de la misma, y de todos los informes que tenga por convenientes respecto del interesado, le admitirá ó no como editor. En este último caso el interesado podrá acudir al Gobierno por el Ministerio de la Gobernación. El Gobernador de la provincia podrá en cualquier tiempo cerciorarse de que el editor continúa con las cualidades requeridas en el artículo anterior”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 1652, martes, 14 de julio de 1857.

<sup>1671</sup> “Que resultando del expediente instruido que D. Agustín Marcili reúne los requisitos que para ser editor de un periódico exige el artº 16 del Rº decreto de 2 del próximo pasado Abril; y que además ha hecho en el Banco de Espª de S Fernando el depósito de sesenta mil rs. que marca el artº 19 del mismo Rº decreto, no halla el Consejo inconveniente en que se admita a dicho Marcili como editor responsable del periódico político que bajo el título de *El diario de Alicante* se propone publicar en esta Capital”, ADPA, Legajo GE-24605/1, Actas de 1852, sesión del 7 de mayo.

<sup>1672</sup> “Examinado el expediente relativo á la publicación del periódico político “*Eco de Alicante*”, resulta que D. Francisco Javier Carratalá, según comunicación del Ilmo. Sr. Director de la caja general de depósitos fecha 9 de Octubre del pasado año, tiene constituidos en aquella 15,000 escudos nominales en títulos del 3 p% consolidado, que al tipo de 41,30 de la cotización inmediata anterior á aquel día, representan la cantidad de 6,195 escudos en metálico. Por otra parte, D. Sabas Pinillos, acude al Sr. Gobernador en 19 del corriente solicitando se le habilite para suscribir como editor del referido periódico, acompañando al efecto todos los documentos que acreditan su aptitud legal. En su virtud, vistos los artículos 12, 13, 14 y 15 de la ley de 29 de Junio de 1864, el Consejo acordó consultar al Sr. Gobernador que puede autorizar la publicación del periódico político “*Eco de Alicante*” que trata de hacer D. Francisco Javier Carratalá y habilitar como su editor á D. Sabas Pinillos, llamado sin embargo la atención de dicha autoridad sobre la comunicación de la admon de Hacienda

En ambos casos el dictamen fue favorable al reunir los interesados todos los requisitos necesarios, tanto económicos como legales, para publicar un periódico.

A modo de conclusión, de lo expuesto hasta el momento debemos afirmar que el Consejo provincial de Alicante desarrolló una actividad frenética a lo largo de su existencia. Resulta llamativo las numerosas y dispares materias sobre las que conoció, algunas de ellas de gran interés para la provincia. Muchas de sus resoluciones, además, afectaron directamente a los derechos y libertades de los ciudadanos. Es el caso, por ejemplo, de las autorizaciones para editar periódicos, que acabamos de comentar; el de quintas; o el de la necesaria licencia para procesar a los agentes públicos por los delitos que hayan podido cometer. Por tanto, nos encontramos ante una Institución crucial para el correcto funcionamiento de la Administración en el territorio bajo su jurisdicción.

#### B. FACULTADES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS.

La ley de 2 de abril de 1845 atribuía a los Consejos provinciales, como Tribunales contencioso-administrativos, el conocimiento de los conflictos sobre uso y disfrute de bienes provinciales y comunales, así como de las reclamaciones derivadas del repartimiento de cargas públicas. De la misma forma, entendía de las contiendas que se generasen en relación con los contratos celebrados con la Administración civil, provincial o municipal y decidía sobre el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a particulares por la ejecución de las obras públicas o por a la incomodidad o insalubridad de las fábricas, establecimientos, talleres máquinas u oficios. Otra materia importante sobre la que conocía nuestra Corporación era el deslinde de los términos municipales y de los montes propiedad del Estado, o de los entes locales. Finalmente, el artículo quedaba abierto con una cláusula que le asignaba “ todo lo contencioso de los diferentes ramos de la Administración civil”<sup>1673</sup>.

Este listado se mantuvo por la fugaz reforma de 29 de septiembre de 1847<sup>1674</sup> y también por los proyectos posteriores de 1851<sup>1675</sup> y 1858. Si bien este último añadía las cuestiones contenciosas relativas a las usurpaciones de caminos vecinales. Además incluía los conflictos que se generasen por las cuotas asignadas a los pueblos para la construcción de caminos

---

pública en que reclama el importe de tres trimestres de la contribución que el periódico adeuda, y sobre la necesidad de comprobar en el mes de Abril próximo el depósito para proceder con arreglo al párrafo 2º del artº 15 de la mencionada ley”, ADPA, Legajo GE-24611/1, Actas de 1866, sesión del 23 de febrero.

<sup>1673</sup> Artículos 8 y 9 de la ley de 2 de abril de 1845.

<sup>1674</sup> Artículo 12 del decreto de 29 de septiembre de 1847.

<sup>1675</sup> Artículos 14 y 15 del proyecto de ley de organización y atribuciones de los Consejos provinciales de 1851.

vecinales e indemnización de los perjuicios que se provocasen, incluso en su explotación; y, por último, del resarcimiento de los partícipes legos en diezmos, y la legitimidad de los títulos y liquidación de sus créditos<sup>1676</sup>. Todas estas materias serían recogidas por la ley de 1863 que sumaría a las ya enunciadas la resolución de los litigios derivados de la caducidad del derecho de posesión sobre minas, escoriales y terrenos, y del castigo por el incumplimiento de reglamentos de caminos navegación y riego. Se incorporaban, igualmente, una serie de cuestiones relacionadas con las obras públicas como la demolición y/o reconstrucción de edificios ruinosos y los agravios derivados de la formación definitiva del registro estadístico de fincas. Por último, quedaban bajo sus atribuciones las quejas sobre la inclusión o exclusión en las listas electorales municipales y de entidades de riego<sup>1677</sup>.

No ha resultado fácil conocer la actividad del Consejo provincial de Alicante en su modalidad contenciosa. La documentación se encuentra dispersa y estas causas no están identificadas en los fondos del Consejo lucentino que conserva el Archivo de la Diputación provincial de Alicante. La gran mayoría de los expedientes resueltos en esta vía versaban sobre el aprovechamiento de las aguas para el riego o la contribución industrial o de subsidios. A ellos dedicaremos buena parte de este último bloque. No obstante entendemos necesario referirnos, aunque sea brevemente, a cada uno de los asuntos sobre los que, de acuerdo con la normativa, podía entablarse este tipo de litigio.

### **1. Uso y distribución de los bienes públicos.**

Cualquier lesión o daño a los derechos e intereses legítimos de un ciudadano como consecuencia del uso y aprovechamiento de los bienes comunales era susceptible de reclamación contencioso-administrativa<sup>1678</sup>. La dificultad en estas cuestiones se debía al hecho de que estos Tribunales no podían fallar sobre cuestiones relativas a la propiedad, pues su resolución correspondía a la jurisdicción ordinaria. Su ámbito de conocimiento, por tanto, se limitaba a la posesión, uso y distribución.

Al respecto, la ausencia de normativa que delimitase aquello que pertenecía a lo contencioso-administrativo y lo que era competencia del orden civil, obligó a gestar toda una

---

<sup>1676</sup> Artículos 17 y 18 del proyecto de ley sobre organización y atribuciones de los Consejos provinciales de 10 de febrero de 1858.

<sup>1677</sup> Artículos 83 y 84 de la ley para el gobierno y administración de las provincias de 25 de septiembre de 1863.

<sup>1678</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, op. cit., p. 242. De la misma forma en la edición de 1858, Tomo II, op.cit., p. 324.

jurisprudencia y, paralelamente, una doctrina que, a través de la resolución de casos concretos, trató de suplir esta laguna. Entre otras destacan las decisiones de 25 de febrero y de 29 de diciembre de 1847 del Consejo Real, en las que se determinaba que no eran atribuciones de su homónimo provincial aquellas cuestiones sobre titularidad dominical en materia de aprovechamientos comunales, las relativas a servidumbres, como podía ser la discusión entre dos pueblos sobre la proporción que correspondía disfrutar a cada uno de ellos. Por el contrario, sí se consideraba de su competencia los litigios sobre restitución al disfrute del común de aprovechamientos rurales usurpados al municipio por un particular, siempre y cuando se tratase de un evento reciente puesto que, de lo contrario, ya entrarían en juego acciones derivadas de la posesión o del dominio<sup>1679</sup>.

Por otro lado, era asunto de la Administración corregir los abusos derivados del disfrute de las aguas<sup>1680</sup>. Lo mismo se entendía respecto a la distribución para riego de este bien público, la realización de obras que variasen su curso<sup>1681</sup> o las medidas de interés común relativas a la conservación y policía de los ríos navegables y flotables<sup>1682</sup>. Si un vecino se consideraba perjudicado por alguna providencia administrativa debía acudir al Consejo en defensa de sus derechos<sup>1683</sup>. Es necesario reseñar que no eran competencia de la jurisdicción contenciosa las cuestiones relativas a la venta de las aguas por parte del propietario de un feudo a sus regantes<sup>1684</sup>.

Entre los expedientes contencioso-administrativos que hemos podido consultar, destaca el gran número de litigios relacionados con el aprovechamiento de los recursos hídricos. Los pleitos que se entablaron en esta materia ante la Corporación luentina fueron muy variados.

---

<sup>1679</sup> Sobre esta delimitación *vid.* las decisiones del Consejo Real de 31 de mayo de 1846 y 18 de octubre de 1848, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op.cit., p. 593.

<sup>1680</sup> PANTOJA AGUDO, JOSÉ MARÍA, *Repertorio de la Jurisprudencia Administrativa española...*, op.cit., p. 52.

<sup>1681</sup> PANTOJA AGUDO, JOSÉ MARÍA, *Repertorio de la Jurisprudencia Administrativa española...*, op.cit., p. 56. También, pese a que no lo disponía expresamente la legislación, se consideraba competencia de los Consejos provinciales el conocimiento de toda obra practicada en los cauces o márgenes de las acequias, dado que no existía ningún tribunal especial encargado de conocer de estas cuestiones, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op.cit., pp. 599-600.

<sup>1682</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, op. cit., p. 245. En el mismo sentido, en la edición de 1858, Tomo II, op. cit., p. 326.

<sup>1683</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, op. cit., p. 245.

<sup>1684</sup> “(...) las cuestiones que se suscitaban entre el propietario y los regantes, aunque fuesen muchos, sobre los derechos respectivos de cada uno, corresponden á los tribunales ordinarios y no á las autoridades administrativas, porque el contrato entre aquellos no puede decirse celebrado con la administracion ni que tenia por objeto un servicio público, sino un convenio entre particulares y de interes privado. Decisiones de 26 de setiembre y 23 de febrero de 1848”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op. cit., p. 599.

En este sentido, además de los litigios, a los que ya hemos tenido ocasión de referirnos, relativos a la reclamación por una monda mal ejecutada en la acequia “de Callosa”<sup>1685</sup> y a la demanda de un conjunto de vecinos de Alicante por haberles cortado el Ayuntamiento el suministro de agua<sup>1686</sup>, encontramos el conflicto entre la asociación de regantes de la huerta de Alicante y dos propietarios de Castalla a los que se demandaba por haber construido indebidamente una presa en el río Monnegre<sup>1687</sup>. Ante la rebeldía de los demandados, y en base a las pruebas presentadas, el Tribunal contencioso-administrativo dictó sentencia en favor de los intereses de los vecinos de la capital. El fallo reza lo siguiente:

“El Consejo definitivamente juzgando declara pertenecer al comun de regantes de la Huerta de esta Capital el dro. de aprovechar las aguas que fluyen al Pantano por la rambla de Sarganella, sin que Dña. Victoriana Rico y D. Carlos Mira, contra quienes va dirigida la demanda; puedan interceptar su curso por medio de la presa llamada la tercera de la Ballestera, construida en aquel punto; y que inmediatamente debe destruirse (...)”<sup>1688</sup>.

---

<sup>1685</sup> En el legajo que contiene este expediente no consta que el Consejo provincial dictase sentencia. La última actuación que aparece es la concesión de la petición de la parte demandante para que se suspenda la recepción del pleito a prueba, como puede verse en el siguiente extracto, que dice: “Cédula de Notificación.= El infrascrito Ugier de este Consejo Provincial= Señores= Miralles= Puig= Seriñá= Certifico: Que en el espediente contencioso Administrativo promovido por D. Mariano Herranz en representación del Ilmo. Sr. D. Andres Rebagliato contra la Admon. sobre revocación de un decreto del Sr. Gobernador acerca de la monda de la acequia llamada de Callosa en la huerta y término de Orihuela en vista de un oficio de la Admon en que se conforma con el escrito presentado por el demandante en el que solicita se suspenda recibir á prueba este espediente hasta dentro de un mes que regresará á esta Capital de la que tiene previsión de ausentarse, el Consejo dictó el siguiente= Auto= Vista la conformidad de la Admon se suspende el curso de este litigio. Asi lo acordaron y rubricaron los Sres. del margen en Alicante a veinte y cuatro de Noviembre de mil ochocientos sesenta y dos de que certifico= esta rubricado= Rafael Torre Marin. Srio accid.= Juan Farach”, ADPA, Legajo GE-16418/1.

<sup>1686</sup> En este caso se absolvió al Ayuntamiento de la demanda declarando que no había lugar a la reposición de las presas. La sentencia se fundamentaba en que las partes no habían acreditado suficientemente el derecho que reclamaban y que la indicada municipalidad había actuado de acuerdo con la normativa a la hora de privarles de este derecho, ADPA, Legajo GE-16656/1, pp. 677-681.

<sup>1687</sup> “Sres. Presidente y Vocales del Consejo Provincial.= D. Francisco Rovira en nombre de la Comision de regantes de la Huerta de esta Ciudad, según consta al Consejo mi legitimidad por la copia de Poderes que en debida forma tengo presentada ante el mismo en la Demanda, que con igual representación, he propuesto contra Bautista Alcaraz, José y Francisco Bernabe para que se les mande destruir la presa que han levantado en el rio de Monnegre y punto del puente del Pantano por donde pasa el camino de esta Ciudad á la casa de este, y en el modo que mejor corresponda digo: Que la Huerta de esta Ciudad, de muchos siglos, ha estado y se le reconoce en el goce y aprovechamiento de las aguas que discurren por los términos de Onil, Castalla, Tibi y Gigona (...)”, ADPA, Legajo GE-13252/1, p. 101.

<sup>1688</sup> ADPA, Legajo GE-13252/1, p. 122. La misma resolución recayó en otro litigio entablado por la misma sociedad, y recogido en el indicado legajo, en contra de otros vecinos responsables de la construcción de otra presa. La demanda, en concreto, iniciaba con las siguiente petición: “D. Francisco Rovira, en nombre de la Comision de Regantes de la Huerta de esta Ciudad, según consta al Consejo mi legitimidad por la copia del poder que en debida forma tengo presentada ante el mismo en la demanda, que con igual representación, he propuesto contra Bautista Alcazar, José y Francisco Bernabeu para que se les mande destruir la presa que han levantado en el Rio de Monnegre y punto del puente del Pantano por donde pasa el camino de esta Ciudad á la casa de este (...)”, ADPA, Legajo GE-13252/1, p. 111. El fallo de la sentencia sentaba: “El Consejo difinitivamente juzgando declara pertenecer al comun de regantes de la Huerta de esta Capital el derecho de aprovechamiento de las aguas que fluyen al Pantano por la rambla de Sarganella, sin que Damian y José Mira, Tomás Rico, Antonio Perez, José Perez y Monllor, y los herederos de José Cortés contra quienes va dirigida la demanda puedan interceptar su curso por medio de la presa llamada primera construida en aquel punto, y que

Resulta igualmente interesante el litigio iniciado por una Sociedad dedicada a la extracción de las aguas del barranco de la Arcada por la que se solicitaba continuar con su actividad y, en consecuencia, que se anulase una disposición gubernativa que había decretado su disolución<sup>1689</sup>.

La conflictividad que se deriva de estos procedimientos no nos resulta sorprendente, teniendo en cuenta la escasez de recursos hídricos que ha sufrido históricamente la provincia luentina y aún hoy en día padece. Es claro que, en una sociedad principalmente agraria como era la del momento, el agua sería una fuente de máxima tensión entre los ciudadanos.

---

inmediatamente debe destruirse. (...)", ADPA, Legajo GE-13252/1, p. 133. Igualmente, encontramos otro pleito incoado por la indicada Corporación contra una vecina de Jijona con la misma pretensión, esto es, que se destruyese una presa que ésta había levantado en el río Monnegre y en el que, de nuevo, se resolvió a favor de la demandante, ADPA, Legajo GE-16590/3.

<sup>1689</sup> "Don Vicente Santonja vecino de Onil apoderado de la Junta Directiva de la Sociedad explorativa de aguas del Barranco del Arcada en el termino de la espresada villa, ante el Consejo de esta Provincia parezco y en la forma que mas haya lugar en derecho Digo: Que la espresada compañía se halla constituida desde el dia diez de Setiembre de mil ochocientos cuarenta y tres en que los Socios fundadores otorgaron escritura ante el difunto Escribano D. Jose Vicent y Mira, obligándose á practicar investigaciones de aguas en el barranco de la Arcada y hacer el competente reglamento por el que se rigiera la Sociedad (...) Bajo tales condiciones se hizo la concesión por el Ayuntamiento y la Compañía ha venido funcionando desde el dia de su instalación, nombrando sus juntas Directivas en Juntas generales de Socios, adoptando todas las medidas que han creido convenientes para llevar á efecto la exploración de aguas; y ejecutando trabajos de pozos y galerías de gran coste, sin que el Ayuntamiento se haya opuesto ni persona alguna haya reclamado perjuicios por los trabajos hechos por la Sociedad. Pero estaba reservado al fundador de la Sociedad D. Francisco Pascual Juan el querer destruir su propia obra, atendiendo solo á mezquinas pasiones, y con lujo desusado de arbitrariedad, el dia diez y seis de Agosto reunió á todos los accionistas de la Compañía, y por si y ante si suspendió y disolvió la Sociedad, que contaba veinte años de existencia, interin no presentaran los Titulos de su existencia legal (...) El Señor Gobernador Civil de la Provincia por decreto de doce de Noviembre se sirvió aprobar la medida tomada por el Alcalde, y encargó á este á la vez que adoptase las disposiciones convenientes á impedir la prosecución de las obras y excavaciones.= De esta resolución gubernativa, que infiere agravios á la Compañía que represento, y que no la creo justa, vengo á pedir á la justicia del Consejo su revocación (...) Suplico al Consejo se sirva admitir esta demanda contencioso administrativa, y en sentencia definitiva, revocar la providencia del Señor Gobernador Civil de la provincia dictada en doce de Noviembre último, y declarar que la Sociedad que represento se halla legalmente constituida, y levantar la suspensión y disolución mandada por el Alcalde de Onil y confirmada por el Señor Gobernador, y mandar que se deje a la Compañía en el libre uso de sus derechos para que continúe los trabajos y obras que tiene proyectadas, y se aproveche de las aguas que ha iluminado; reservándola el derecho de reclamar daños y perjuicios de quien haya lugar, pues así es de hacer en justicia que pido con costas (...)", ADPA, Legajo GE-16418/2, pp. 28-34. De nuevo, sin embargo, encontramos otro asunto en el que no consta la sentencia del Consejo provincial, cuya último acto es un auto por el que admite el retraso del expediente ante la necesidad de prestar atención a otros asuntos de carácter gubernativo, y solicita al gobernador que nombre a otro abogado por haber fallecido el que la representaba en el procedimiento: "Auto= Señores= Estalella= Maestre= Bellido= Zacaes= En atención a las especiales circunstancias por que ha atravesado el Consejo provincial el urgente que era el despacho de expedientes gubernativos en cuanto al acuse de rebeldía no ha lugar á otorgarla en la forma ya suplicada y con objeto de que no se interrumpa por mas tiempo la tramitación de estos autos dirjase atenta comunicación al Sor. Gobernador de la provincia manifestándole que habiendo fallecido D. Pedro Miralles Abogado representante de la Admon. de este asunto se hace necesario el nombramiento de otro letrado que haga sus veces. Lo mandaron y rubricaron los Señores del margen en Alicante á veinticinco de junio de mil ochocientos sesenta y seis de que certifico", ADPA, Legajo GE-16418/2, s/f.

## 2. Tributos.

Quedaban comprendidos dentro de esta categoría las cuestiones sobre agravio en la cuota de contribución territorial<sup>1690</sup>; o en lo relativo al subsidio industrial sobre su clasificación, adjudicación de cuotas y exacción o imposición de multas por fraude<sup>1691</sup>. De la misma forma, conocían estos Tribunales sobre el derecho de hipotecas y las reclamaciones contra la Administración por las sanciones que hubiese impuesto<sup>1692</sup>.

En los primeros años de su existencia no eran atributo de los Consejos provinciales los expedientes sobre las imposiciones generales ni, tampoco, con las cargas municipales y provinciales cuya cobranza estaba unida a las del Estado. El motivo de esta exclusión la encontraban Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre en que, al ser reciente el sistema tributario, no se quería debilitar la acción fiscal a través de la disminución de los asuntos sometidos a la jurisdicción de las subdelegaciones de rentas<sup>1693</sup>. Sin embargo, una vez suprimida ésta, el artículo 1 del decreto de 20 de junio de 1851 dispuso que los negocios que quedasen pendientes en las referida sección de Hacienda pasarían a los Cuerpos consultivos<sup>1694</sup>. En cambio, las reclamaciones derivadas de la imposición indirecta como, por ejemplo, los aranceles no eran susceptibles de la vía contencioso-administrativa, sino que

---

<sup>1690</sup> “En efecto, á tales tribunales corresponde entender de las cuestiones contencioso-administrativas; y las de que se trata lo son: primero porque las promueve un acto de administracion, segundo, porque este acto se pretende que ataca un derecho preexistente, cual es el del contribuyente, á que se le aplique la justicia distributiva; y tercero porque no pertenece á ninguna otra clase de derecho. Si se suscitare alguna cuestion de carácter civil ó penal, esto es, que versára sobre cualquiera de las que origina el derecho de propiedad, ó sobre la aplicacion de penas á delitos ó faltas previstas por el Código penal no es necesario advertir que serán siempre de la incumbencia esclusiva de los tribunales de justicia.”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op.cit., pp. 595-596.

<sup>1691</sup> Artículo 30 del decreto de 20 de diciembre de 1852.

<sup>1692</sup> MARTÍNEZ ALCUBILLA, MARCELO, *Diccionario de Administracion...*, op.cit., Voz “Administración Contenciosa”, p. 365.

<sup>1693</sup> GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op.cit., p. 594.

<sup>1694</sup> Posteriormente, se sometió de forma definitiva al conocimiento de las indicadas Corporaciones por la orden de 20 de septiembre de 1852. En concreto por su artículo 3: “Se amplía el conocimiento de los Consejos provinciales, y del real en su caso, cuando pasen á ser contenciosas, á las reclamaciones de los contribuyentes relativas al repartimiento y exaccion individual de las contribuciones directas del Estado.= De consiguiente, respecto de la territorial, deberán entender de las reclamaciones de particulares por esceso de la cuota que les fuere impuesta en los repartimientos, ó sea de agravio comparativo con relacion á los demas contribuyentes, pero en ningun caso á las que versaren sobre apreciacion de la riqueza imponible.= En cuanto al subsidio industrial y comercial, serán de su competencia las reclamaciones individuales que se hagan, dentro del plazo prefijado, contra las decisiones de la administracion local, ya relativamente al repartimiento ó exaccion, ya a la imposicion de multas en los casos de fraude ú ocultacion.= Tocante al derecho de hipotecas, deberán los mismos Consejos conocer de las reclamaciones de los interesados contra la Administracion por las multas que se les hayan exigido. = En todos los casos, la recaudacion de toda cuota asignada se llevará á efecto, sin perjuicio de las resoluciones definitivas que recaigan. Art. 4º La administracion activa seguirá entendiendo, como hasta ahora, de las cuestiones sobre la aplicacion de las leyes, que regulan los impuestos indirectos”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 6665, martes, 21 de septiembre de 1852.

quedaban en la gubernativa. La razón, según el preámbulo de la indicada normativa, era que en ellas no se realizaba ninguna actuación administrativa más allá de la aplicación de la ley<sup>1695</sup>.

No fue esta una medida aplaudida por la opinión pública. Esta distinción entre contribuciones directas e indirectas fue muy criticada por el diario *El Clamor público*. Para su editor, ambas requerían una actividad gubernativa para su cobranza que podía dañar derechos o intereses particulares. En este sentido, los dos tipos de tributos debían derivar en

---

<sup>1695</sup> “Mas los deberes de la administracion son de muy distinta naturaleza en la recaudacion de las contribuciones directas, esto es, de las que se imponen directamente á las personas en razon de su propiedad, industria ú otro concepto, y en las indirectas, ó sean de las que se exigen de las personas con ocasion del uso que hacen de las cosas.= En las primeras necesita la administracion tomar las disposiciones precisas para no violar el principio de justicia distributiva que exige la proporcionalidad entre el impuesto y las fortunas privadas; disposiciones que tienen por objeto el repartimiento mas equitativo de las cargas públicas.= En las segundas no há menester de semejantes actos preparatorios á la ejecucion de las leyes que las establecen. Sus atribuciones están reducidas á darlas un inmediato cumplimiento.= Para hacer efectivas las indirectas, corresponde á la administracion activa, además de la determinacion y clasificacion de la riqueza imponible, el repartimiento y esacion individuales, y las facultades indispensables para conseguir tales fines, porque sin ellas no llegarían á veces á realizarse. En este concepto, la imposicion y exaccion de multas, los apremios y los embargos en los casos prevenidos por la ley, son otros tantos medios de que dispone para llenar sus deberes de servicio público, y en los cuales nunca podrá ser embarazada su accion.= Al repartir y cobrar estos impuestos puede suceder que se infieran agravios á los particulares, promoviéndose cuestiones entre ellos y la administracion activa por reclamaciones dirigidas a que se les alivie ó exima de las cuotas que les fueren asignadas, ó se les repare los agravios que les hubiere ocasionado una exaccion no atemperada á las leyes.= Estas cuestiones, que de modo alguno detendrán la marcha de la administracion activa, serán decididas por la administracion contenciosa, esto es, por los consejos provinciales, y el real en su caso, que son los tribunales competentes desde la estincion de las subdelegaciones de rentas.= En efecto, a tales tribunales corresponde entender de las cuestiones contencioso-administrativas; y las de que se trata son lo primero, porque las promueve un acto de la administracion: segundo, porque este acto se pretende que ataca un derecho preesistente, cual es el del contribuyente, á que se le aplique la justicia distributiva; y tercero, porque no pertenecen á ninguna otra clase de derecho.= Si se suscitare alguna contencion de carácter civil ó penal, esto es, que versara sobre cualquiera de las que origina el derecho de propiedad, ó sobre la aplicacion de penas á delitos ó faltas previstos por el Código penal, no es necesario advertir que serán siempre de la incumbencia exclusiva de los tribunales de justicia.= Para hacer efectivas las contribuciones indirectas, comprendidas las de aduanas, corresponde tambien á la administracion activa la inmediata aplicacion de la ley, y por tanto su esacion y la imposicion de recargos ó multas en calidad de medios coercitivos de accion, que facilitan el ejercicio de sus funciones.= Pero las reclamaciones de los particulares á que dé lugar la exaccion de estos impuestos, nunca podrán tener el carácter de contencioso-administrativas.= En efecto, semejantes reclamaciones no pueden ser motivadas por actos administrativos propiamente dichos, porque en punto a contribuciones indirectas, no hay formacion de padrones: no se verifican repartimientos: el impuesto se dirige desde luego al producto: la administracion es simplemente en su cobranza el brazo de la ley.= No habiendo, pues, actos de la administracion propiamente dichos contra los que reclamar, las cuestiones no pueden versar sino acerca de la interpretacion de la ley, ó acerca de las contravenciones de que esta hoy a sido objeto.= En ambos casos, pues, el rigor de los principios someteria estas cuestiones á los tribunales civiles, porque verdaderamente, ó vienen á resolverse en cuestiones de propiedad, ó en conocimiento de delitos y aplicacion de penas. Pero las circunstancias especiales del país y la actual organizacion de los tribunales darian motivo á que el rigor científico ocasionase tal vez males de monta, que deben evitarse con prudencia.= Así, que las reclamaciones de los particulares de carácter contencioso, acerca de la aplicacion de las leyes que regulan los impuestos indirectos, se deciden y deberán seguir diciéndose por la administracion activa. Tales son las que versan sobre aplicacion del arancel ó de la instruccion de aduanas, que son decididas por la direccion general, quedando siempre de garantia á los particulares el recurso ante el ministro de Hacienda.= En todo caso, cuando mediaren delitos ó faltas previstos por el Código penal, el asunto pertenece á los tribunales civiles, prévia la autorizacion de la administracion, necesaria para encausar á los empleados que han delinquido en el desempeño de sus funciones.”, Exposición de motivos de la orden de 20 de agosto de 1852, *Colección legislativa de España, tercer cuatrimestre de 1852, Tomo LVII, Madrid, 1852, pp. 181-186.*

un litigio, en el caso de reclamación de las partes, cuyo su conocimiento se sometiese a la jurisdicción civil<sup>1696</sup>.

Tampoco eran reclamables ante los Tribunales contencioso-administrativos el reparto de las contribuciones realizado por las Diputaciones entre los distintos Ayuntamientos. Esta medida la justificaba el propio José de Posada Herrera en los siguientes términos:

*“Tienen estos lugar cuando los derechos particulares fueron agraviados por algun acto de la administracion, pero no cuando se trata de reclamar en nombre de intereses colectivos que solo impropriamente pudieran merecer el nombre de derechos (...) Las diputaciones obran en tales casos como delegadas de las Córtes, y no como dependientes del gobierno, cuyos agentes en ningun caso podrian tomar parte en la resolucion de estos negocios”*<sup>1697</sup>.

Por otro lado, la supresión de la jurisdicción de la Hacienda supuso la sujeción de los asuntos contenciosos sobre contrabando a la competencia de los Consejos provinciales en primera instancia y el Consejo Real en segunda. Aunque este mismo periódico se mostraba contrario a la jurisdicción contencioso-administrativa, comprendía el razonamiento de esta medida, pues, en su opinión, era un absurdo que se mantuviese una instancia especialísima<sup>1698</sup>.

Por último, conocerían estos Tribunales las reclamaciones contra las providencias de los gobernadores en las que se designaba la parte con que cada pueblo debía contribuir para la

---

<sup>1696</sup> “La decision fundada en las creencias ó doctrinas del ministerio es la que se refiere al reparto y cobranza de las contribuciones. La Real órden hace una distincion que no hallamos bien justificada, cual es la de los asuntos que se refieren á las contribuciones directas, y los que pertenecen á las indirectas. Suponiendo que en los primeros hay actos puramente administrativos que pueden irrogar agravio á los particulares, como son la clasificacion de la riqueza, el reparto y cobro individuales, y que en los segundos solo se limitan sus agentes á la aplicacion de la ley en casos determinados, prescribe que de aquellos conozcan los consejos provinciales por la vía contencioso-administrativa, y que los últimos se decidan gubernativamente, no admitiendo otra instancia que el recurso ante el ministerio de Hacienda.= Sin embargo, cualquiera comprende que en ambos casos proceden ó deben proceder las oficinas en virtud de leyes, y que en los dos tambien existen verdaderos actos administrativos que pueden lastimar los derechos particulares. Por consiguiente, las razones que se aducen para admitir la via contencioso-administrativa tocante á los impuestos directos, sirven para recomendar el mismo beneficio en los indirectos, así como las alegadas para denegar el recurso en los segundos abrazan logicamente á los primeros. El señor ministro mismo reconoce que en el rigor de los principios todas las cuestiones anteriores debian someterse á los tribunales civiles, lo que no impide que á pretesto de males imaginarios, se les prive absolutamente del conocimiento y solo se admita á medias la intervencion de los consejos provinciales, quedando convertidos en actos gubernativos y cerrada la puerta de los tribunales á los agraviados en su materia de tributos indirectos.”, *El Clamor Público, periódico del partido liberal*, Núm. 2511, sábado, 25 de septiembre de 1852.

<sup>1697</sup> DE POSADA HERRERA, JOSÉ, “De lo contencioso administrativo en el ramo de hacienda...”, op. cit., pp. 54-55.

<sup>1698</sup> “Pero en donde mas se notan los vicios del proyecto es en la parte orgánica de la jurisdicción de la Hacienda. Sujetando los asuntos contenciosos á la que hoy ejercen los consejos provinciales en primera instancia y el consejo real en segunda, el gobierno y sus amigos han obrado con lógica en el estadio de sus principios, aunque segun los nuestros deba desaparecer completamente la jurisdiccion contencioso-administrativa. Era un absurdo que, fundada esta jurisdiccion especial, se mantuviera otra especialísima, que venia á ser una escepcion de escepcion. ¿Para qué servia entonces el establecimiento de los consejos como tribunales?”, *El clamor Público, periódico político, literario e industrial*, Núm. 1663, domingo, 2 de diciembre de 1849.

construcción de los caminos vecinales e, igualmente, cuando una vez hecho el reparto, se alteraba la dirección del camino<sup>1699</sup>.

Al examinar la praxis del Consejo lucentino detectamos que gran parte de los pelitos que resolvió tenían por objeto la incorporación de una cuota tributaria<sup>1700</sup> o la impugnación de

---

<sup>1699</sup> Artículo 8 de la ley de 28 de abril de 1849: “Corresponde también al jefe político, con recurso, sin embargo, contra su providencia al consejo provincial, designar la parte con que cada uno de los pueblos interesados haya de contribuir al camino vecinal, siempre que uno ó mas pueblos no se hallen conformes en la cuota que respectivamente se les designe.= Procederá también el recurso al consejo provincial en el caso de que despues de hecha la designacion de las cuotas correspondientes á cada pueblo se alterase la direccion del camino.”, DE CÁRDENAS, FRANCISCO, *El Derecho moderno, Revista de Jurisprudencia y Administración*, Tomo VI, Madrid, 1849, p. 415.

<sup>1700</sup> Es el caso de la presentada por el propietario de una imprenta al que se le impuso una cuota que consideraba demasiado alta. En concreto, la demanda se expresaba en los siguientes términos: “Basilio Planelles, vecino de esta Ciudad, acude á tan respetable corporación y espone: Que con fecha 30 de Octubre del año último, abrió un establecimiento de imprenta, por cuya razón y en cumplimiento de lo que dispone la ley vigente de contribución industrial y de comercio, la Admon principal de Hacienda Pública de esta Provincia le impuso la cuota de quinientos reales vellón, y creyendo el esponente gravosa y perjudicial á sus intereses, apela de ella ante el Exmo. Consejo Provincial; fundado en los hechos y derechos siguientes.= Fundamentos de hecho.= 1º. Que en el mes de Noviembre último, la Admon de Hacienda Pública convocó en la misma dependencia á los impresores de esta Ciudad con el fin de hacer la clasificación de las cuotas que á cada uno debía señalársele en la matrícula que se estaba formando para el presente año.= 2º. Que el recurrente se presentó el día y hora señalado en dicha dependencia y no tuvo efecto la clasificación acordada por falta de asistencia de los demas impresores.= 3º. Que en vista de esta falta de asistencia, el Sr. Admor se dignó convocar nuevamente y aunque tuvo asistencia por parte de todos el día señalado, no tuvo efecto la clasificación anteriormente dicha, en razón á que ninguno de los impresores que figuran en primer categoría se conformaba en pagar mas cuota de la que marca la tarifa.= 4º. Que en virtud de la oposición que existía entre los indicados impresores que figuran en primer categoría, el sr. Admor con arreglo á las facultades que le concede el artículo 30 de la espresada ley, hizo la derrama de las cantidades que cada uno debe contribuir en el corriente año, señalándole al que dice, la cuota de quinientos reales, y respetando los datos que la Admon pueda tener para el señalamiento de la cuota que deja indicada, reclamó de agravio al Sr Gobernador en 19 Noviembre último esponiendo razones tan justas como verídicas; sin embargo, con fecha 25 del actual se le comunicó al que habla por medio del correspondiente oficio, que su esposición había sido desestimada, sin mas pormenores,= Fundamentos de derecho= 1º. Que la imprenta del esponente solo tiene una prensa y ocho cajas y como establecimiento nuevo y de poca importancia, los trabajos son naturalmente reducidísimos.= 2º. Que se comparen las imprentas de D. José Marcili, Viuda de D. Juan José Carratalá y D. Pedro Ibarra, que además de los muchos años que están establecidas, tienen varias prensas y una máquina que se emplea en hacer impresiones con una economía de tiempo extraordinaria, reasumiéndose entre ellas las impresiones de todas las dependencias de la Capital y las de los Ayuntamientos de la Provincia, con lo cual se justifica plenamente el derecho de reclamar que le asiste al que tiene la honra de dirigirse al Exmo Consejo Provincial, puesto que no fue tomada en consideración la que con igual objeto dirigió al Sr. Gobernador de la Provincia. = El esponente sabe que por lo avanzado de la época y en cumplimiento del artículo 29 de la ley antes citada, está obligado á satisfacer en el corriente año la cuota que tiene designada por la Admon no obstante que reclamó contra ella muy oportunamente, pero que espuesta nuevamente ante el Exmo. Consejo Provincial, espera el que suplica serán tomadas en consideración sus justas observaciones para que se haga una rebaja que podrá llevarse á efecto en la matrícula que deberá regir en el prócsimo año de 1863, si el Exmo Consejo Provincial no se digna resolver otra cosa. Alicante 30 Enero 1862.”, ADPA, Legajo GE-16992/1, s/f. Su demanda, sin embargo, no fue estimada al entender el Tribunal que se le había aplicado la cuota establecida en la ley: “Resultando que de conformidad con lo dispuesto en el artº treinta de la ley de Subsidio se procedió por la Administración al señalamiento de las cuotas que debía satisfacer cada agremiado, siendo la del apelante para el siguiente año la de quinientos r vn.= Considerando que ninguna justificación ha presentado D. Basilio Planelles en apoyo de su demanda durante el término probatorio de la cual pueda deducirse que es juta la rebaja de cuota que solicita.= Fallamos: que absolvemos a la Administración de la demanda imponiendo á D. Basilio Planelles perpetuo silencio y confirmando en todas sus partes el decreto apelado. Asi lo pronunciamos, mandamos y firmamos.”, ADPA, Legajo GE-16992/1, s/f.

sanciones por defraudación<sup>1701</sup>. Entre los primeros destaca la demanda incoada por un vecino de Onteniente pidiendo se dejase sin validez una resolución de las autoridades locales por la que se le obligaba al pago del impuesto sobre consumos por ser propietario de “pozos de nieve”. El interesado se oponía al pago alegando que ni era residente del indicado término municipal, ni explotaba, por sí mismo, los indicados pozos<sup>1702</sup>. Cabe mencionar, igualmente, la reclamación de un comerciante al que se le había impuesto una multa por no haberse dado de alta como tal en el registro. Éste insistía en su inocencia, afirmando que en el periodo por

---

<sup>1701</sup> Es el caso de la impugnación interpuesta por un particular al que se acusaba de defraudar a la Hacienda por ejercer la labor de “comisionado de empresas comerciales” sin estar inscrito en la matrícula. El interesado apelaba al Consejo alegando que había actuado por cuenta ajena, no estando obligado en esos casos a pagar dicho impuesto: “Don Pascual Puerto de esta vecindad, al Consejo de esta Provincia con el debido respeto espongo: Que no puedo menos de acudir a esta ilustrada corporación para interponer el recurso de alzada contra un acuerdo del Sor. Gobernador de esta provincia, en un espediente promovido contra el esponente por la Administración de Hacienda de la misma provincia, con motivo de no haber pagado cierta cuota de contribución industrial. (...) 2º. Se me califica de comisionado de una empresa industrial, cuando no soy mas que dependiente de una sociedad explotadora de un ferro-carril. Esta nada fabrica ni produce para el uso inmediato ni el trafico, ni mucho menos ejerce ningun ramo de comercio: esta sociedad invirtió grandes capitales en la construcción y en el material fijó y movable de la via, y para indemnizarle de tan crecidos gastos, cobra ahora los derechos de peaje y trasporte, con arreglo á tarifas aprobadas por el Gobierno, con sujeción a los servicios gratuitos que el mismo Gobierno les impone y bajo la inspección de este para mantener en buen estado los ferro-carriles. (...)”ADPA, Legajo GE-16992/1. El Consejo provincial, apreciando esta circunstancia, lo declaró exento de la obligación de inscribirse y, por tanto, del pago de la multa que se le había impuesto. Decía: “Considerando que Don Pascual Puerto ni es director ni gerente de la sociedad explotadora del ferro-carril de Madrid á Alicante y Zaragoza, ni puede reputarse como comisionado, ni como agente, sino como uno de los muchos empleados ó dependientes que esta clase de sociedades necesitan, atendida su índole especial en todos los puntos de la línea cuya explotación se proponen:= Considerando que estos empleados ó dependientes no ejercen una industria especial, sino que son auxiliares necesarios sin los cuales seria imposible realizar el objeto de la sociedad explotadora y cuyos servicios no pueden ensanchar el circulo de las operaciones de estas empresas ni aumentar sus utilidades, antes bien sus sueldos son una carga indispensable atendida la índole de los ferrocarriles= Considerando que siendo auxiliares de que no se puede prescindir forman parte del personal de las oficinas de la misma Dirección de la empresa y en tal concepto no se las puede sujetar individualmente al pago de la contribución de subsidio industrial, porque caso de deberse satisfacer vendría obligada colectivamente la sociedad y no cada uno de los que la componen y sus dependencias necesarias.= Considerando que aun en el caso de demandarse el pago a la sociedad de que depende Don Pascual Puerto no parece que esta sea responsable de la contribución y multa impuestas al mismo, ya atendiendo á lo que queda espuesto, ya á lo establecido en los citados artº. 5º del Real Decreto de 1852 y 8º de la Ley de 9 de Marzo de 1855= Los Señores del margen dijeron: Que debían declarar y declaraban á Don Pascual Puerto exento del pago de la contribución del subsidio industrial y de comercio como empleado con sueldo fijo de la sociedad explotadora del ferro-carril de Madrid á Zaragoza y Alicante; y en su consecuencia irresponsable de la multa que le impuso por el Decreto apelado, el cual revocaban en todas sus partes se mando se cancele la fianza otorgada por el apelante. (...)”, ADPA, Legajo GE-16992/1, pp. 42-46.

<sup>1702</sup> “D. Ramon Lober en nombre y virtud del poder que presento en legal forma de D Pascual Puig vecino de Onteniente ante el Consejo de esta Provincia como mejor proceda en derecho digo: Que el Ayuntamiento del pueblo de Agres ha incluido en el reparto de los arbitrios de consumo correspondientes al primer semestre del corriente año y á todo el año económico prócsimo, bajo el pretesto de tener en dicho pueblo casa abierta y estar llevando por su cuenta varias hanegadas de tierra comprendidas en el termino Municipal del mismo.= La cualidad de propietario forastero que en el pueblo de Agres tiene D Pascual Puig y la circunstancia de no llevar por su cuenta las propiedades que posee en aquel termino Municipal ni tener tampoco en él casa abierta ni explotar artefacto de ninguna especie, sirvieron de razon lejitima para oponerse al pago de la cuota qe por los arbitrios de consumo le han sido impuesta como á los vecinos dirigiendo a este efecto una esposicion al Ayuntamiento para que le relevase del pago de la contribucion que no venia obligado á satisfacer.” ADPA, Legajo GE-12799/3, s/f. El Consejo, sin embargo, no llegó a dictar sentencia, archivando el procedimiento ante la inactividad de las partes.

el que se le sancionaba no había ejercido, limitándose a ser socio de una “casa de comercio”<sup>1703</sup>. Examinada la causa por el Consejo, este dictaminó su absolución al considerar probados los fundamentos que aducía en su defensa<sup>1704</sup>.

### 3. Contratos públicos.

Aunque era competencia de la justicia ordinaria entender en materia de contratos, estas cuestiones pasarían a conocimiento de los Consejos cuando una de las partes contratantes fuera la Administración o el objeto de su regulación afectaba a un servicio público. Un ejemplo de lo expuesto lo encontramos en la decisión del Consejo Real de 26 de enero de 1848, que incluía en este ámbito los celebrados sobre el alumbrado público, el abastecimiento de artículos de primera necesidad o la construcción de un puente. Igualmente, el decreto de 23 de septiembre de 1846 atribuía a estos Tribunales provinciales la resolución de todos los negocios de los ramos de correos, caminos, canales y puertos. La doctrina justificaba esta disposición por el hecho de que no podría el Estado satisfacer las necesidades públicas o

---

<sup>1703</sup> “Dn. Juan Bta. Lafora, vecino y del comercio de esta plaza, ante el Consejo Provincial pareco en el expediente suscitado por la Administracion de Hacienda Pública sobre supuesta defraudación de la contribución de comercio, y como mas haya lugar en derecho digo: Que juzgando ya por los antecedentes reunidos en el citado expediente, aunque se prescindiera de otros datos, resulta que es completamente voluntaria e infundada la reclamación de los veintitrés mil doscientos noventa y seis reales, cuarenta y seis centimos exigidos por dicha administración, por lo cual espero que el Consejo se sirva absolverme del pago de dicha cantidad, reservandome el derecho para pedir indemnización de daños y perjuicios por el abuso cometido por la Administración.= Al reproducir en el presente escrito mi demanda, me es forzoso referirme á lo espresado en mi otro escrito de treinta y uno de Diciembre último, para evitar así la repetición completa de algunos puntos é ideas, limitándome ahora á consignar distintamente los puntos de hecho y derecho de la presente cuestion, con algunas breves observaciones que contribuyan al esclarecimiento de la verdad.= La cuestion de hecho puede esponerse en los siguientes términos:= 1º. Que en mil ochocientos cincuenta y nueve yo no hesido ni figurado como comerciante, sino que era socio de una casa de comercio, á la cual en caso debiera reclamarse, sino hubiera pagado la contribución correspondiente á sus negocios ó industria, como en efecto la pagó.”, ADPA, Legajo GE-13300/2, p. 96.

<sup>1704</sup> “Considerando que las operaciones mercantiles que resultan de autos en los espresados años, son los depósitos domésticos que solicitó en mil ochocientos sesenta D. Juan Bautista Lafora por sí, los cuales le fueron concedidos por la Administracion y los que en mil ochocientos sesenta y uno estableció como director de la sociedad de descuentos con aprobacion de la direccion general de consumos y en su consecuencia no puede hacerle el menor cargo sobre ellos:= Y Considerando en resumen, que no siendo operaciones de comerciante capitalista la inscripcion en el registro general de comerciantes, ni el otorgamiento de poderes á terceras personas para que en nombre del otorgamiento pudieran hacerlas, ni la asistencia á las Juntas administrativas en expedientes de defraudacion, ni el titularse del comercio de esta plaza, ni el presentar documentos endosables á un establecimiento para que se le descuenten, ni aun el endoso ó admisión de pagarés, y resultando que estos son los únicos hechos concretos que se ha justificado en autos haber verificado Lafora en los años mil ochocientos sesenta y mil ochocientos sesenta y uno, no puede deducirse de ellos que sea comerciante capitalista:= Fallamos: que debemos revocar y revocamos el decreto apelado y en su virtud absolvemos á D. Juan Bautista Lafora del pago de las cuotas del subsidio industrial y de comercio y multa impuesta por el Sr. Gobernador civil de esta provincia, sin hacer espresa condenacion de costas, mandando se le devuelvan los catorce mil reales que consignó en la caja de Depósitos á las resultas de este expediente con los intereses que hayan devengado y declarando que esta sentencia no será ejecutoriada si se interpusiese apelacion dentro del término fijado por la ley.”, ADPA, Legajo GE-13300/2, pp. 231-232.

reparar los perjuicios que se le causasen si debía someterse a los lentos trámites de la jurisdicción civil que, además, se inmiscuiría, de ser así, en los negocios administrativos<sup>1705</sup>.

No estaban sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa, los convenios celebrados entre particulares, aunque versasen sobre el interés público<sup>1706</sup>. Ni tampoco aquellos en los que, aun interviniendo en él una Diputación o Ayuntamiento, versaban sobre objetos sujetos al Código Civil, entre otros, la adquisición o enajenación de una propiedad del común<sup>1707</sup> o el arrendamiento de bienes del Estado<sup>1708</sup>.

#### 4. Obras públicas y establecimientos insalubres.

La ocupación temporal de terrenos y el aprovechamiento de materiales privados durante la ejecución de obras públicas podían causar daños y perjuicios reclamables ante los Tribunales contencioso-administrativos<sup>1709</sup>. Poco dispone la legislación al respecto. Para la doctrina el hecho de que estas causas se sometieran a los Consejos provinciales se fundaba

---

<sup>1705</sup> “Como la administracion es responsable de todo servicio público, debe tener amplias facultades para exigir el cumplimiento de los contratos que van enlazados con su ejecucion. Si declarar el sentido de sus cláusulas compeler al contrayente, rescindir la escritura, etc., entrase en la competencia de los tribunales ordinarios, además de que turbaría la concordia de los poderes del estado conociendo de ciertos actos administrativos, suscitarían grandes embarazos al gobierno con la lentitud de sus trámites, la solemnidad de sus fórmulas y el fácil acceso de toda oposicion. Mas como por otra parte el derecho de un tercero es digno del respeto con que siempre se examina en los juicios, de aquí nació la idea de optar por un término medio entre la jurisdiccion ordinaria y la accion administrativa, haciendo estos actos de gestion objeto de una decision contenciosa. De esta suerte ni el servicio público se paraliza, ni se atropellan los intereses privados, pues hallan garantías eficaces en su legítima oposicion y en una pública defensa”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, op. cit., p. 243. En el mismo sentido, en la edición de 1858, Tomo II, pp. 324-325. De igual modo, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op.cit., p. 596.

<sup>1706</sup> Decisiones de 4 de marzo de 1847 y 26 de septiembre de 1849 en *Jurisprudencia Administrativa. Colección completa de las decisiones dictadas a consulta del Consejo Real desde su instalación en 1846 hasta su supresión en 1845*, Madrid, 1858.

<sup>1707</sup> GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op.cit., p. 596.

<sup>1708</sup> Decisiones del Consejo Real de 14 y 24 de marzo, 10 de mayo, 18 de agosto y 17 de octubre de 1847, en *Jurisprudencia Administrativa. Colección completa de las decisiones dictadas a consulta del Consejo Real...* op.cit., p.

<sup>1709</sup> Lo establecía el artículo 26 del Decreto de 27 de julio de 1853: “Si la tasacion de las fincas sujetas á expropiacion contiene faltas contrarias á lo dispuesto en el artículo 9º de este Reglamento ú otras que minoren el valor que los dueños atribuyan á su propiedad, podrán los mismos reclamar de la operacion por la via gubernativa hasta obtener la decision del Gobierno, y contra esta entablar la correspondiente demanda por la via contencioso-administrativa”, a lo que añadía el siguiente precepto que “El mismo recurso puede tener lugar en los casos de ocupación temporal de terrenos y aprovechamiento de materiales, siempre que en ellos ó en su estimacion se perjudique á los derechos de los interesados”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 213, lunes, 1 de agosto de 1853.

en la necesidad de que se resolviesen de modo breve y sumario<sup>1710</sup>, impidiendo que quedasen paralizados o entorpecidos los medios precisos para atender a las necesidades públicas<sup>1711</sup>.

Con respecto a la insalubridad de las fábricas, establecimientos, talleres, máquinas u oficios afirmaba Colmeiro que solo era posible el procedimiento contencioso-administrativo cuando se otorgaba la autorización para su instalación, no pudiendo plantearse como reclamación por su denegación, pues su concesión era un acto discrecional<sup>1712</sup>. Sin embargo, sentenciaban García Goyena y Joaquín Aguirre que, en el caso de que la puesta en marcha de estos negocios produjese daños a particulares en sus propiedades o personas, las reclamaciones civiles de daños y perjuicios, o las criminales de lesiones eran competencia de los tribunales ordinarios, ya que las concesiones administrativas se otorgaban sin perjuicio de terceros<sup>1713</sup>.

---

<sup>1710</sup> “Esta facultad se funda en las mismas razones que la anterior, porque participa de su naturaleza. El interés público exige que las reclamaciones de esta especie se decidan de un modo breve y sumario, porque la economía y la celeridad del servicio deben triunfar de cualquiera oposicion á veces razonable, á veces tambien ilegítima é insensata. No es una persona privada quien ejecuta las obras públicas, sino un poder activo y fuerte, significacion de la sociedad ante el cual ceden los particulares alguna de aquellas garantías que la ley ofrece á la propiedad, porque existe un derecho superior á su derecho, el de proveer á las necesidades del estado, á cuyo fin ningun obstáculo debe entorpecer la pronta y rápida accion administrativa”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, “*Derecho administrativo español*”, Tomo II, op. cit., p. 244. En el mismo sentido en la edición de 1858, Tomo II, op.cit., p. 325.

<sup>1711</sup> “Esta disposicion se funda en la conveniencia de que no se paralicen ni entorpezcan los medios de proveer á las necesidades públicas, como sucederia si entendiesen en tales cuestiones los tribunales ordinarios, con la lentitud de sus procedimientos. La administracion tiene á su exclusivo cargo la construccion de las obras públicas, y en su consecuencia posee una facultad discrecional para imponer sobre las propiedades particulares contiguas á las carreteras en curso de ejecucion el gravámen transitorio que este servicio exija, porque la obligacion de un fin envuelve el derecho indispensable para conseguirlo, pero usando siempre de la moderacion debida y no llegando á la propiedad particular sino a falta de terrenos públicos y baldios. En las cuestiones relativas á estos gravámenes transitorios solo es admisible la via contenciosa, si la decision administrativa se refierese á las indemnizaciones de daños y perjuicios, y los interesados no se aquietasen con la providencia del gobernador de provincia, pues entonces pueden recurrir ante el consejo provincial: decision de 23 de junio de 1846. Tambien entienden los consejos provinciales de las cuestiones sobre obras privadas cuando se hallan en relacion con los aprovechamientos comunes: decisiones de 4 de junio y 31 de julio de 1847”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op.cit., pp. 597-598.

<sup>1712</sup> “El recurso ante los Consejos provinciales no es admisible sino despues de otorgada la autorizacion necesaria por la autoridad competente, pues solo despues de aquel acto puede la oposicion de tercero provocar una cuestion contencioso-administrativa. Mucho menos hay lugar al recurso por la denegacion del permiso prévio, porque el conceder ó reusarlo es un acto de poder discrecional”, COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, “*Derecho administrativo español*”, Tomo II, op. cit., p. 244. En el mismo sentido, en la edición de 1858, Tomo II, p. 325.

<sup>1713</sup> “Entiéndese el deslinde que prejuzga cuestiones de aprovechamiento comun, y no cuando resuelve otras de mas alto origen, como las relativas á la jurisdiccion de este ó aquel Ayuntamiento en cierto territorio. Tampoco se comprenden las controversias que sobre la posesion ó propiedad de un terreno se suscitaren entre dos ó mas pueblos ó Ayuntamientos, porque las de semejante linaje pertenecen á los tribunales civiles”, GARCÍA GOYENA, FLORENCIO y AGUIRRE, JOAQUÍN, *Febrero, o librería de jueces, abogados...*, op.cit., p. 598.

## 5. Deslindes.

Era necesario diferenciar entre el deslinde destinado a sentar los límites del aprovechamiento común y el jurisdiccional. En el primer caso, pertenecía al conocimiento de los Consejos provinciales los conflictos contenciosos que pudiera surgir de él, no así en el segundo<sup>1714</sup>. En estos supuestos, según reiterada jurisprudencia del Consejo Real, su resolución estaba reservada a la Administración activa<sup>1715</sup>.

La mayoría de las cuestiones que sobre esta materia se suscitaron en tierras alicantinas se resolvieron, como hemos tenido ocasión de ver, por la vía gubernativa. De esta forma, es realmente destacable el contraste entre el gran número de expedientes conocidos por la Corporación en su faceta consultiva y la ausencia de procedimientos contencioso-administrativos en los que se litigase sobre los lindes de un terreno o monte del Estado.

## 6. Subastas o arrendamientos de bienes nacionales.

La ley de 20 de febrero de 1850 confería a los Consejos provinciales el conocimiento de los conflictos contenciosos relativos a la validez, inteligencia y cumplimiento de los arriendos y subastas de bienes nacionales, y los actos posesorios que de ellos se derivasen. Empero no podían resolver de aquellos que se suscitasen sobre el dominio de las indicadas propiedades, ni tampoco de otros derechos fundados en títulos anteriores a la subasta<sup>1716</sup>.

Se trata de una disposición que fue duramente criticada por la doctrina al entender eran asuntos que debían, con arreglo al derecho vigente, estar sometidas a los Tribunales ordinarios. Para Pedro Gómez de la Serna cuando el Estado enajenaba los bienes públicos, o los arrendaba, lo hacía en concepto de propietario, celebrando un título que, por su naturaleza,

---

<sup>1714</sup> COLMEIRO Y PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo II, op. cit., p. 244. En el mismo sentido, en la edición de 1858, Tomo II, p. 326.

<sup>1715</sup> “No deben confundirse estas cuestiones con las de ejercicio jurisdiccional, respecto de las cuales ha declarado el Consejo Real en varias sentencias que no pueden elevarse á la esfera contenciosa, por ser materia reservada á la administracion activa. (Sent. De 29 dic. 1847, Núm. 186; idem de igual fecha núm. 17; idem de 22 de agosto, 13 set. Y 8 nov. De 1848, números 28, 30 y 39.)”, MARTÍNEZ ALCUBILLA, MARCELO, *Diccionario de Administracion*, ..., op.cit., Voz “Administración Contenciosa”, p. 366.

<sup>1716</sup> Artículo 10 de la ley de 20 de febrero de 1850: “Tambien corresponderán al órden administrativo la venta y administracion de bienes nacionales y fincas del Estado. Las contiendas que sobre incidencias de subastas ó de arrendamientos de bienes nacionales ocurrieren entre el Estado y los particulares que con él contrataren se ventilarán ante los Consejos provinciales y El Consejo Real en su caso respectivo, si no hubieren podido terminarse gubernativamente con mútuo asentimiento= Las cuestiones sobre dominio o propiedad cuando lleguen al estado de contenciosas pasarán á los Tribunales de justicia á quienes corresponda.”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5686, sábado, 23 de febrero de 1850.

debía estar sujeto al derecho común<sup>1717</sup>. Esta extracción “indebida” de las referidas cuestiones de la jurisdicción civil obedecía, según el citado autor, a una simple imitación servil de lo que se había hecho en Francia<sup>1718</sup>. Sin duda, fue una decisión desacertada que favoreció las posturas detractoras de lo contencioso-administrativo. Al respecto resultan ilustrativas las palabras de Gallostra y Frau. Decía:

“(…) armas poderosas á los adversarios de lo contencioso-administrativo para acusar á la Administracion de invasora y tiránica, calificando de irritante privilegio el derecho concedido al Estado para conocer y decidir por medio de sus agentes de distinto grado, de todo lo relativo a la enajenación de bienes nacionales, y de las incidencias y reclamaciones anteriores y posteriores á la venta”<sup>1719</sup>.

## 7. Legislación especial.

La ley de 2 de abril de 1845 convertía en *númerus apertus* el listado de competencias contencioso-administrativas que otorgaba a los Consejos provinciales. Son muchas las cuestiones que, por legislación especial, se fueron encomendando a estos Tribunales. Entre ellas, destacamos las siguientes:

- Las contiendas sobre teatros, como sería la distribución de los palcos<sup>1720</sup>.

---

<sup>1717</sup> “El que desde luego salta á la vista es el conocimiento de cuanto se refiere á la inteligencia, validez y cumplimiento de los arriendos y subastas de bienes nacionales y actos posesorios de ellas derivados. No puede ni aun ponerse en duda que, con arreglo á los principios, todas estas cuestiones son pura y simplemente de derecho civil y que están por naturaleza sujetos á los Tribunales competentes para resolver las cuestiones que á él se refieren. El Estado cuando enajena estos bienes, cuando los dá en arrendamiento lo hace en concepto de dueño, título civil que hace los actos y contratos que los individuos y las demás personas jurídicas puedan ejecutar (...) debióse creer tal vez que los tribunales inamovibles no eran los mas á propósito para entender en las cuestiones relativas á la enagenacion, temióse, quizá, su independencia, ya que no su inamovilidad, pues que en aquellos dias, por desgracia, eran de hecho los Magistrados y Jueces removidos de la misma manera y con la misma facilidad que los agentes del órden administrativo, y se consideró que la Administracion, en su forma contenciosa, podria representar mas fielmente el principio desamortizador, y bajo la inspeccion del Gobierno. No nos parece que hubo para ello razon: los tribunales españoles habrian cumplido las leyes de enagenacion de bienes nacionales con la misma rectitud que lo han hecho con las de supresion de vínculos y mayorazgos, y nada pudo dar, ni aun accion para suponer que se sacrificarian la ley á sus opiniones individuales”, GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, “Jurisdicción contencioso-administrativa...”, op.cit., pp. 243-246.

<sup>1718</sup> GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, “Jurisdicción contencioso-administrativa...”, op.cit., p. 245.

<sup>1719</sup> GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Lo Contencioso-Administrativo...*, op. cit., pp. 10-11.

<sup>1720</sup> Así lo decidió el Consejo Real en resolución de 13 de septiembre de 1848: “En el expediente de autos de competencia suscitada entre el Jefe político y uno de los jueces de primera instancia de Barcelona, de los cuales resulta que al concluir la segunda temporada del año cómico de 1846 quedó vacante el palco número 20 del primer piso en el teatro de Santa Cruz de dicha ciudad; y usando la empresa de su derecho, y en virtud de un antiguo compromiso, cedió aquella localidad á D. Francisco Fontanellas: que privada despues Doña Olegaria Figueras del palco núm. 21, por haberse dado este al intendente en cumplimiento de una Real órden, y habiendo hecho en consecuencia la reclamacion oportuna, dispuso el Jefe político que el palco cedido á Fontanellas quedase abonado á favor de esta interesada: que en la primera temporada de 1847 obtuvo Fontanellas otro palco, de que poco despues quedó tambien privado por haber sido declarado de orden, y tuvo que contentarse con otro estrecho y mal situado: que en tal estado recurrió al Jefe político en 20 de Marzo último en solicitud de que, atendiendo á lo dicho, mandase preventivamente al empresario que en la próxima temporada le cediese uno de los palcos principales que resultasen vacantes; é instruido expediente sobre ello por el alcalde corregidor, dispuso este que el empresario abonase á Fontanella el palco núm. 23 que resultaba vacante en el primer piso: que

- Las oposiciones a las denuncias de minas y escoriales, y de las oficinas de beneficio por abandono o por haber caducado la concesión; de los negocios en que el Estado tuviese un interés directo e inmediato; y de cuantas cuestiones se suscitasen entre la Administración y los mineros<sup>1721</sup>.
- Las cuestiones contenciosas sobre diezmos. En especial la indemnización a los partícipes legos de los mismos, cuyos títulos se calificaban por el Gobierno, cuando los interesados no se conformasen con ella<sup>1722</sup>.

---

confirmada esta providencia por el Jefe político, y comunicada al empresario, solicitó este su reforma ante el mismo, y la inhibicion, y desestimando uno y otro, intentó en el juzgado de primera instancia un interdicto de manutencion primero, y despues otro de restitucion, á que se dió lugar en 24 de Abril, ocasionando con ello la competencia de que se trata, promovida por el Jefe político:= Vista le ley 12, titulo 33, libro 7<sup>a</sup> de la Novísima Recopilacion, por la cual se dispuso que las juntas directivas de los teatros del reino, creadas por ella, cuidasen entre otras cosas de que la distribucion de palcos y toda especie de asientos se hiciese sin parcialidad:= Visto el Real decreto de 24 de Marzo de 1834 por el que se suprimió el destino de juez protector de los teatros del reino, y se mandó que los subdelegados de fomento, hoy los jefes políticos, desempeñase en las provincias hasta el arreglo de este ramo las atribuciones administrativas ejercidas hasta entonces por dicho juez, reservando para los ordinarios todos los negocios judiciales: = Vista la Real orden de 8 de Mayo de 1839, que no consiente se dejen sin efecto, por medio de interdictos de manutencion y restitucion, providencias de ayuntamientos y diputaciones provinciales sobre cosas de su atribucion segun las leyes:= Visto el artº 9º de la ley de 2 de Abril de 1845, segun el cual corresponde á los consejos provinciales todo lo contencioso en los diferentes ramos de la administracion civil, para los que no establezcan las leyes juzgados especiales: = Considerando 1º: Que la distribucion de palcos y asientos de toda especie en los teatros, ora se haga por dias, ora por temporadas ó por años, es de manifiesto interes público que se verifique con imparcialidad; y en esto se fundó la citada ley recopilada al disponer que las juntas por ella creadas vigilasen sobre este punto, concediéndoles en el mismo hecho sobre la referida distribucion una inspeccion inmediata, que no puede menos de contarse en consecuencia entre las atribuciones administrativas del ramo de teatros, encargadas por el Real decreto igualmente citado á los subdelegados de fomento, y de consiguiente a los Jefes políticos:= 2º Que si estos, abusando de dicha atribucion, dan alguna providencia contraria á su objeto ó al derecho de algun particular, no son los jueces de primera instancia á quienes corresponde corregir este abuso, y aun cuando les tocase, no podrían hacerlo por medio de un interdicto sin contravenir á la Real orden asimismo citada:= 3º Que no tiene en la actualidad, como el juez de primera instancia lo supone, una aplicacion absoluta el insinuado Real decreto del año 1834 en la parte que atribuye á los jueces de su clase todo lo contencioso relativo á teatros; porque existiendo hoy los tribunales administrativos que no habia cuando se expidió, y perteneciendo á los mismos, segun el art. 9º tambien citado de la ley de 2 de Abril de 1845, todo lo contencioso de los diferentes ramos de la administracion civil, para que no esté designado por la ley un juzgado especial, es manifiesto que ya no corresponde mas que lo contencioso ordinario sobre teatros á los dichos jueces:= Oido el Consejo Real vengo en decidir esta competencia á favor de la administración.= Dado en Palacio á 13 de Setiembre de 1848.= Está rubricado de la Real mano.= El Ministro de Marina, encargado interinamente del ministerio de la Gobernacion del Reino, Mariano Roca de Togores”, *Gaceta de Madrid*, núm. 5120, martes, 19 de septiembre de 1848

<sup>1721</sup> Artículo 33 de la ley de 11 de abril de 1849: “Conocerán los Consejos provinciales con apelacion al Real: 1º de las oposiciones á los denuncios de minas y escoriales, y de las oficinas de beneficio por abandono ó por haber caducado la concesion, segun lo prevenido en los articulos veinte y cuatro y treinte y no.= 2º De los negocios de minas en que el Estado tenga un interes directo é inmediato, y en cuantas cuestiones se susciten entre la administracion y los mineros= Para la vista y fallo de estos negocios asistirá como vocal especial con voto, el ingeniero de minas mas graduado de la provincia”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 5327, sábado, 14 de abril de 1849.

<sup>1722</sup> Artículo 4 de la ley de 20 de marzo de 1846: “Los títulos de los partícipes deberán ser calificados préviamente. La calificacion se hará en primer lugar por el Gobierno, oyendo al Consejo Real, y en caso de que los interesados no se conformasen con su decision, ó esta se dilatase mas del año, podrá intentarse la via judicial ante los consejos de provincia con apelacion á dicho Consejo Real. Para la calificacion de los derechos referidos se tendrán presentes los títulos originales de propiedad ó testimonios de ellos, concertados con los mismos por mandamiento judicial y con asistencia del representante de la Hacienda pública, las ejecutorias de los tribunales

Esta última era concebida por Pedro Gómez de la Serna como una anomalía, dado que se trataba de una cuestión de propiedad y, por tanto, debía estar sujeta a los Tribunales ordinarios cuya cualificación era, presumiblemente, mucho mayor que la de los Consejos provinciales puesto que a diferencia de éstos, estaban compuestos, en su totalidad, por letrados<sup>1723</sup>.

En conclusión, podemos afirmar que con el transcurso de los años las competencias de los Tribunales provinciales aumentarían de forma sustancial. Poco a poco, y a través de la acción legislativa, se aseguró que si no todos, la gran mayoría de los negocios en los que la Administración tuviese algún interés quedaran bajo la influencia de los Consejos provinciales. Este tendencia llevó, incluso, a considerar de su competencia litigios en los que se dilucidaban títulos civiles, como el derecho de propiedad, atribuidos tradicionalmente a la jurisdicción ordinaria. En la provincia de Alicante, sin embargo, primaron los conflictos relativos al uso y disfrute de bienes públicos, especialmente de las aguas, y a la defraudación por impago de tributos.



---

declarando aquellos, y en defecto de unos y otras se admitirá la prueba de posesion inmemorial, con arreglo á las leyes”, *Gaceta de Madrid*, Núm. 4207, domingo, 22 de marzo de 1846.

<sup>1723</sup> “Mayor, si cabe aun, es la anomalia de que la Administracion conozca en los pleitos en que se trate de calificacion de los títulos de los partícipes legos en diezmos, que tienen por objeto la indemnizacion que les fué acordada en recompensa de los derechos que perdieron por la supresion de la prestacion decimal. Sobre ser estas cuestiones de propiedad sujetas por su naturaleza al derecho civil y de la competencia por lo tanto de los tribunales ordinarios, atendidos los principios, hay la circunstancia de inspirar mayor confianzas para el acierto los tribunales compuestos exclusivamente de letrados que tienen costumbre de examinar titulaciones antiguas, y estudiar cada acto bajo el influjo de la legislacion dominante cuando tuvo nacimiento, y de juzgar y decidir pleitos que tienen mucha analogía con los que la ley de 20 de marzo de 1846 lleva á la competencia de la jurisdiccion contencioso-administrativa. Y ¿qué se dice para justificar esta desviacion? Que la deuda pública está puesta por la ley fundamental del Estado bajo la garantía de la Nacion; pues qué ¿no lo están tambien la libertad, la honra y la propiedad de los ciudadanos? Y si por regla general la Nacion tiene instituidos los tribunales ordinarios como el mejor medio de que la justicia sea bien administrada, ¿por qué no los acepta para el Estado? Y si por el contrario la jurisdiccion ordinaria no le parece la mas adecuada para administrar justicia, ¿por qué no la reemplaza por otra mejor? ¿Temerá que indebidamente se aumente la deuda pública? ¿Qué idea tiene entonces el Estado del modo de administrar la justicia del país? Y si quiere un tribunal mas flexible, un tribunal que parezca mas favorable á los interés públicos y que no pese los derechos fiscales con los de los particulares en igual balanza, ¿servirá esto para aumentar ó para disminuir el crédito del Estado?”, GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, “Jurisdicción contencioso-administrativa...”, op.cit., pp. 247-248.



## CONCLUSIONES.

La implantación de los Consejos provinciales en España responde a la puesta en práctica de los principios ideológicos del liberalismo doctrinario. A partir de la segunda mitad del siglo XIX se articuló un modelo territorial inspirado en el régimen francés y basado en el diseño de una Administración fuerte, enérgica, rápida y eficaz.

La consecución de estos objetivos exigía, de un lado, una centralización política y administrativa y, de otro, una total independencia del Ejecutivo respecto del Poder Judicial. La primera de las mencionadas metas se alcanzó con la restricción de la autonomía municipal y provincial. De esta forma, se redujeron las atribuciones de los Ayuntamientos y las Diputaciones en favor de autoridades dependientes del Gobierno central. La segunda, por su parte, se lograría excluyendo de la jurisdicción ordinaria los litigios en los que el interés público estuviera en juego.

Las nuevas Corporaciones creadas en 1845 fueron la piedra angular del sistema territorial moderado. No solo porque ocuparon el espacio funcional y competencial de las indicadas Instituciones populares, sino porque, además, asumieron el enjuiciamiento de todos aquellos conflictos sustraídos a los Juzgados y Tribunales comunes. Su actividad, por tanto, no solo comprendería funciones de carácter administrativo, tanto ejecutivas como de consulta, sino que, además, integraría la facultad de resolver los conflictos que se derivasen de la acción gubernativa. En este sentido, su instauración supuso, en palabras de sus defensores, la configuración del Gobierno como un “ente completo”.

La ansiada reforma administrativa se ejecutó por el Gabinete ministerial del general Narváez mediante delegación legislativa. No era la primera vez que se hacía uso en España de esta técnica parlamentaria, si bien la solución no gustó a la opinión pública de tinte progresista, al considerarla contraria a los postulados del régimen representativo vigente.

Esta situación, ligada al dato ya señalado de que estos órganos consultivos se vincularon a los axiomas políticos más conservadores, supuso que fuesen menospreciados por todo aquel que no comulgara con los citados principios ideológicos. El malestar quedó reflejado en la prensa de la época. Buena parte de ella abogó vehementemente por su supresión al considerarla una Corporación forastera y sin tradición jurídica en España. Pese a todo, consiguió mantenerse en nuestro entramado administrativo cerca de veinte años, hasta el triunfo de los postulados políticos más exaltados con la Revolución “Gloriosa” de 1868.

Durante este tiempo fueron muchos los intentos de reforma de la citada estructura territorial, pero, todos ellos, o apenas estuvieron en vigor unos días, como fue el caso del texto legal de 1847, o no llegaron a buen puerto, como acaeció con los proyectos de 1851 y 1858. Será años más tarde, durante el gobierno de la Unión Liberal, cuando se apruebe una nueva normativa en la que, además de introducirse alteraciones sustanciales en su composición, se fijaban con nitidez sus competencias consultivas y contenciosas. Lamentablemente el citado marco legal fue derogado poco tiempo después, ya que la vuelta al Gobierno de los sectores más conservadores obligó a recuperar el modelo implantado en 1845. Sin duda alguna los referidos vaivenes legislativos que afectaron a la regulación de los Consejos provinciales responde, a nuestro parecer, a la fuerte implicación ideológica que acompañó a su nacimiento y, en consecuencia, su existencia se ligó a los avatares de la vida política de la época.

Una de sus notas más peculiares la localizamos en el diseño de su composición. A diferencia de las Diputaciones, cuyos vocales eran honoríficos y elegidos mediante sufragio, los consejeros, sin embargo, gozaban de una retribución por el ejercicio de sus funciones y su designación recaía, exclusivamente, en manos del Gobierno. A esta circunstancia debemos añadir el hecho de que, hasta la reforma de 1863, no existía requisito legal alguno para el acceso al cargo ni se regulaban las causas para su separación. En consecuencia, nos encontramos ante unas Instituciones subordinadas al Poder central que se articularon como un instrumento del Ejecutivo para controlar la periferia.

Empero, en la práctica, este grado de vinculación y sometimiento al Gabinete ministerial quedó, en cierta manera, mitigado. No debemos olvidar que la presidencia recaía, según la ley, en el jefe político. No obstante, al estudiar la actividad de la Corporación lucentina, observamos que la tónica general será que la máxima autoridad gubernativa no participará en sus sesiones plenarias, delegando sus funciones en la figura del vicepresidente. Esta particularidad, en nuestra opinión, otorgó a los referidos órganos consultivos una cierta autonomía.

Este halo de independencia se incrementará, hasta cierto punto, con la ley de 1863 que, aunque reservaba al gobernador civil la potestad de presidir estas Corporaciones provinciales, también ordenaba la designación de un consejero para ocupar el asiento principal del pleno. A partir de esta fecha la máxima autoridad política del territorio dejaría de asistir a sus reuniones y su presencia sólo se detecta en la documentación consultada cuando se discutían asuntos de especial relevancia como eran, entre otros, los relativos a la designación de nuevos

vocales, quintas, elecciones, conflictos de competencias, así como, la aprobación de las cuentas y presupuestos municipales.

El puesto de delegado del poder Central en la provincia estará sometido durante toda la etapa decimonónica a una alta movilidad por la que sus titulares apenas estaban unos meses al frente del mismo. Este hecho se constata en Alicante donde, entre 1845 y 1868, localizamos a más de una veintena de personas que desempeñaron esta responsabilidad. Esta volatilidad, entendemos, contribuyó a resaltar la importancia de nuestro órgano consultivo en la actividad provincial. Resulta evidente que, ante la falta de experiencia y conocimientos sobre el territorio bajo su jurisdicción, el delegado del Poder central se apoyará en el parecer de los Consejos provinciales, confiando en ellos buena parte de sus decisiones. No debemos olvidar que estas Instituciones estaban compuestas por sujetos de conocida probidad y escogidos por el propio Ministerio, lo que determinaba que fueran los más apropiados para guiarlo y resolver las cuestiones que pudieran suscitarse durante el mandato de la referida autoridad política.

La inexistencia de requisitos legales para ocupar el puesto de consejero nos obliga a diseñar el perfil de las personas que desempeñaron el cargo en la tierras alicantinas. Durante los primeros años de actividad del Consejo lucentino se escogieron personas que gozaban de una dilatada trayectoria profesional relacionada, principalmente, con el derecho. La voluntad del Ejecutivo, como él mismo sentenciaba, era que estuviese compuesto por las personalidades más influyentes y eruditas del territorio. Esta situación nos lleva a pensar que se buscaba un Cuerpo consultivo con un carácter marcadamente jurídico y, por tanto, con capacidad para atender y resolver los múltiples y complicados expedientes contenciosos que quedaban bajo su competencia. Sin embargo, con el paso del tiempo la silueta de sus integrantes variará sustancialmente. El cambio es patente, en especial, al finalizar el Bienio Progresista. Desde su restauración encontramos que sus componentes eran mucho más jóvenes y, aunque gran parte de ellos serían juristas, otros tantos, se habían limitado a desarrollar una carrera profesional en el ámbito de la administración, el ejército o la sanidad. Entendemos que este hecho responde a que, en sus inicios, se diseñó un ente con una intensa actividad en cuestiones de carácter contencioso-administrativo, si bien, la praxis demostró que el volumen de éstos expedientes era mucho más reducido en número que los relativos a materias consultivas.

Una cuestión que llama poderosamente la atención al estudiar el cargo de consejero provincial afecta a la duración de su mandato. Tampoco dice la legislación nada al respecto y, por ello, nos vemos obligados a acudir a la práctica para determinar este aspecto. Resulta especialmente llamativo el hecho de que en los comienzos de la Corporación alicantina los vocales desempeñaron sus funciones durante largos periodos de tiempo, superando en la mayoría de las ocasiones, salvo excepciones puntuales, los tres años en el puesto. No obstante, esta dinámica cambiará sobremanera a partir de 1856 cuando se observa una tendencia opuesta en este sentido y una mayor rotación de los titulares.

Esta circunstancia se agrava en el caso de los supernumerarios. Muchos de ellos no alcanzaron el año en el cargo, estando en el mismo apenas unos meses. En nuestra opinión, esta inestabilidad en las labores de sustitución responde a que quienes ocupaban estos asientos estaban iniciando su carrera política o administrativa, o, por el contrario, ya la tenían consolidada y, en estos casos, su designación respondía a razones de reconocimiento por sus méritos o años de servicio. A esta conclusión llegamos tanto por la juventud de muchos de los sujetos que fueron designados, la media de edad apenas rondaba los treinta años, como porque el renombre de alguno de ellos respondía, más que a su trayectoria profesional en la administración o la judicatura, a otro tipo de condicionantes, como su prestigio en el ámbito de las letras o la medicina.

La composición del Consejo alicantino se completará con un secretario y varios oficiales y ujieres designados por el Ejecutivo, encargados, todos ellos, de auxiliar a la Institución en el desarrollo de sus funciones. Hasta 1863, dichos destinos eran seleccionados directamente por el Ejecutivo, sin embargo, a partir de esa fecha, y como muestra de una voluntad descentralizadora, se daría participación a la Diputación provincial en la designación tanto de los propios consejeros, como del indicado personal auxiliar.

La importancia que fue adquiriendo la Corporación en el devenir de la provincia y su desarrollo queda patente al estudiar el volumen de los asuntos que conoció y la intensa actividad desplegada durante su existencia. En este sentido, debemos reseñar que el Consejo lucentino celebró un total de mil ochocientas veinticuatro sesiones a lo largo de sus veintitrés años de vida, concentrándose el mayor número de las mismas entre 1862 y 1864. Este dato llama más aun la atención al recordar que tanto su convocatoria como el desarrollo de sus sesiones estaba en manos del jefe político. Sin duda, esta circunstancia nos confirma su relevancia en la gestión de los recursos e intereses del territorio bajo su jurisdicción.

Los acuerdos de estos Cuerpos consultivos no tendrán otro carácter que el de meros dictámenes o deliberaciones, requiriendo, para su ejecución, la aceptación de la correspondiente autoridad gubernativa. Este responsable político no estaba obligado a seguir el parecer de la citada Institución, sin que su responsabilidad se viese modificada por adoptar una u otra opción. En la práctica, el dictamen del órgano asesor fue, en la mayoría de las ocasiones, asumido por la máxima autoridad civil de la provincia. Del estudio de sus resoluciones se aprecia que desarrolló una importante tarea de análisis en las distintas cuestiones sometidas a su conocimiento, llegando a proponer cambios sustanciales en el texto de reglamentos y ordenanzas para el riego.

El Consejo provincial, en su faceta consultiva actuaba siempre a puerta cerrada. Su procedimiento era el mismo para todas las cuestiones, a excepción de las relativas a quintas. El jefe político remitía, instruidos y extractados, los expedientes, de modo que los consejeros se limitaban a examinarlos y dar su dictamen al respecto. Con el fin de agilizar el desarrollo de las sesiones plenarias el expediente era, previamente, analizado por un vocal relator. Para la adopción de los acuerdos se exigía mayoría absoluta, siendo la regla general que la resolución final coincidiese con el dictamen del responsable de examinar la causa.

Las decisiones podían adoptarse de forma escrita o verbal. No obstante, la ley señalaba que se prefería la segunda modalidad, siempre que concurriera el presidente y lo permitiese la naturaleza del asunto. En el caso de la provincia de Alicante primó la tramitación escrita pese a lo prescrito en la norma. Esta peculiaridad responde, en nuestra opinión, a la escasa asistencia del delegado del Poder central a las sesiones del Consejo, obligando a la Corporación a dejar constancia por escrito de sus acuerdos.

El Cuerpo consultivo fue requerido para dar su parecer no solo en los casos fijados en la normativa, sino también, en muchas otras ocasiones por iniciativa del propio Gobierno provincial. De esta forma intervino en la resolución de los actos de quinta y las reclamaciones electorales. Es de destacar, igualmente, su actividad en las cuestiones relacionadas con el ramo de fomento, emitiendo su informe acerca de la aprobación de los presupuestos de obras públicas, o de la adjudicación de este tipo de trabajos a empresas privadas. Asimismo, se requería su dictamen en el deslinde de montes, o en todos los conflictos derivados del aprovechamiento de éstos, así como del uso y disfrute de los recursos hídricos. Labor importante fue la desarrollada en materias que afectaban de forma directa a la vida municipal. En este punto asumió buena parte de las tareas que, hasta la fecha, había desempeñado la

Diputación, ejerciendo tanto el examen y aprobación de los presupuestos locales como el control administrativo de la actividad y las decisiones de los Ayuntamientos y sus alcaldes.

Especial mención merece la faceta contenciosa de los Consejos provinciales. Se trata de un aspecto duramente criticado por la doctrina y la propia prensa de la época pues suponía convertir a la Administración en juez y parte en los pleitos en los que estaba en juego el interés público. En la práctica este temor se confirmó. Al estudiar la actividad de la Institución alicantina comprobamos como ésta conoció y resolvió asuntos que habían sido sometidos a su consideración, primero, como ente consultivo y, posteriormente, una vez dictada la resolución por el gobernador, como órgano contencioso-administrativo.

El proceso seguía los axiomas más importantes del procedimiento ordinario. Esta afirmación resulta evidente al constatar cómo la normativa procesal común se aplicaba de manera supletoria a la tramitación de los litigios contenciosos. Al respecto, comprobamos cómo en este tipo de juicios tenían lugar las fases de réplica y la dúplica, características del juicio civil de mayor cuantía. Igualmente, encontramos que la forma de la demanda y la contestación, así como las pruebas que se practicaban y los recursos que se planteaban a la sentencia eran extremadamente parecidos en ambas clases de pleitos.

A nuestro entender, la puesta en marcha de la jurisdicción contenciosa no consiguió el ansiado objetivo de eludir la lentitud que había caracterizado el devenir de la Justicia. Esta afirmación queda constatada al analizar los distintos expedientes contenciosos existentes en el Archivo de la Diputación provincial de Alicante. En muchos de ellos se suscitaban cuestiones que paralizaban totalmente la tramitación del asunto, prologándose su resolución durante años. Las causas de esta demora responden, en nuestra opinión, a dos motivos. De un lado, a haber asumido los trámites y principios del proceso común, y, de otro, a la movilidad de los consejeros y a la excesiva atención que requería la resolución de los asuntos administrativos, como podrían ser los temas electorales o de quintas, obligando a la Corporación a repartir sus limitados recursos personales y materiales.

Llegados a este punto, interesa identificar las diferencias sustanciales que hemos localizado entre el proceso civil y el contencioso-administrativo. En concreto, en el segundo de estos procedimientos desaparecía el principio de igualdad entre las partes litigantes. De este modo, los plazos fijados para la incoación del pleito y la contestación a la demanda eran mucho más amplios para el Gobierno, que, además, gozaba de un medio de defensa más fácil

para sostener sus intereses. A esto hay que añadir que, antes de entablarse el litigio, los particulares debían pasar por un trámite previo de admisión de la demanda, que no existía en los juicios ordinarios, y al que, sin embargo, no se sometía al Estado, al concedérsele una presunción *iuris tantum* de procedencia de su pretensión.

En cuanto al tipo de conflictos que debían someterse a su conocimiento se ha constatado una evolución *in crescendo* al respecto. A pesar de que la legislación general le atribuía, en sus inicios, un listado reducido de materias, con el tiempo, la normativa especial las ampliará de manera sustancial. En este sentido, acabaron incluyéndose dentro de la esfera de lo contencioso asuntos que, por recaer sobre títulos civiles como la propiedad, debían haber sido atribuidos a los Juzgados ordinarios. Se trata de una evidente anomalía jurídica que cuestiona el principio de separación de poderes y que, en opinión de la doctrina de la época, fue la causa determinante que justificó la supresión de estos Tribunales de la Administración.

Son escasos los expedientes que hemos podido localizar del Consejo lucentino en materia contencioso-administrativa. Pese a ello, los legajos estudiados nos han permitido no solo conocer el desarrollo de este tipo de procesos, sino constatar en ellos la aplicación, con carácter subsidiario, de la legislación procesal común. Al respecto, señalar que la gran mayoría de los litigios estudiados afectaban a cuestiones sobre el aprovechamiento de las aguas o la imposición fiscal.

En conclusión, y a modo de epílogo final, debemos señalar que los Consejos provinciales se articularon durante buena parte del siglo XIX como el instrumento idóneo del Gobierno moderado para acometer la centralización de la Administración territorial. Tanto en la configuración de estos entes como en sus competencias observamos elementos que ayudaron a la consecución de este objetivo. No obstante, en la práctica, estas Corporaciones no fueron un mero juguete en manos de la máxima autoridad gubernativa, sino que gozaron de una cierta autonomía que les permitió desempeñar un papel relevante en la vida provincial. Durante años participaron en la toma de decisiones cruciales para el desarrollo del territorio en el que se asentaban. Más conflictivo, sin embargo, resultó el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Desde el principio se encontraron con la fuerte oposición de la opinión pública, al considerarla un elemento pernicioso para el buen funcionamiento de la vida política. Además el desarrollo de los procesos contenciosos no consiguió evitar los vicios y defectos propios de los juicios ordinarios.



## CONCLUSIONS.

The establishment of the provincial Councils in Spain responds to the implementation of the ideological principles of the doctrinaire liberalism. From the second half of the nineteenth-century, a territorial model was articulated inspired by the French regime and based on the design of a strong, energetic and effective Administration.

The achievement of these objectives required both a political and administrative centralisation and also complete independence from the Executive with respect to Judicial Power. The first of these objectives was attained by restricting municipal and provincial autonomy. In this way, it was possible to reduce the powers of the Municipal Councils and the Deputations in favour of the authorities dependent on the central Government. For its part, the second objective would be achieved by excluding the litigations where public interest was at stake from the ordinary jurisdiction.

The new Corporations created in 1845 were the cornerstone of the moderate territorial system. Not only because they occupied the gap in the functions and competences of the indicated popular Institutions, but because they also undertook the trials for all of the conflicts redirected from the Courts and common Tribunals. Their activity, therefore, not only comprised functions of an administrative nature, which was both executive and consultative, but it also included the faculty of resolving conflicts that arose from governmental action. In this sense, its establishment, in the words of its defenders, led to the configuration of the Government as a “complete body”.

The long-desired administrative reform was executed by the Ministerial Cabinet of General Narváez through legislative delegation. It was not the first time that this parliamentary technique was made use of in Spain, though progressive public opinion did not like this solution, since they considered it contrary to the postulates of the representative regime in force.

This situation, linked to the abovementioned fact that these consultative bodies were associated to the most conservative political axioms, meant that they would be despised by all those who did not share the cited ideological principles. This discontent was reflected in the press of the time, most of which vehemently advocated that it should be abolished because they considered it a foreign Corporation without a legal tradition in Spain. Despite everything,

it was able to remain in our administrative framework around twenty years until the triumph of the most exalted political postulates with the “Glorious” Revolution of 1868.

During this time many attempts were made to reform the abovementioned territorial structure, but all of them either came into force for no more than a few days, as was the case of the 1847 legal text; or they did not succeed, as occurred with the 1851 and 1858 projects. It was some years later, during the government of the Liberal Union, when new regulations were approved, in which the consultative and contentious competences were quite clearly specified, and substantial changes were also introduced in their composition. Unfortunately, the cited legal framework was repealed a short time later, since the return of conservative sectors to the Government enforced the recuperation of the model established in 1845. Undoubtedly, the legislative ups and downs referred to, which affected the regulations of the provincial Councils, in our opinion, respond to the strong ideological implications that accompanied them from their creation, and consequently their existence was linked to the avatars of public life of the time.

One of the most unusual notes can be found in the design of its composition. Unlike the Deputations, whose members were honorary and were elected through votes, the counsellors received remuneration for carrying out their functions and their appointment lay exclusively in the hands of the Government. In addition to this circumstance is the fact that until the 1863 reform, no legal requirements were necessary to obtain the post, nor did it regulate the grounds for its separation. Consequently, we can observe Institutions that are dependent on or subject to central Power, and which were developed as an instrument for the executive to control the periphery.

However, in reality, this level of association and subjugation to the Ministerial Cabinet was mitigated to a certain extent. We should not forget that according to the law the presidency lay with the political leader. Nevertheless, on studying the activity of the Alicante Council, we observe that the general trend is that the highest governmental authority did not participate in the plenary sessions, delegating this function in the figure of the vice-president. This particular feature, in our opinion, granted certain autonomy to the consultative bodies referred to.

This halo of Independence grew to a certain extent with the 1863 law, and although it granted the civil governor the powers to preside over these provincial Corporations, it also

ordered the appointment of a counsellor to occupy the main seat of plenary session. From this date, the highest political authority of the territory would stop attending their meetings and his presence is only detected in the documents consulted when they discussed matters of special relevance, such as those related to the appointment of new members, conscription, elections, contested competences, as well as the approval of accounts and municipal budgets.

The post of representative of the Central power in the province underwent a high mobility during the whole nineteenth century period, so the incumbents were only at the head of this post for a few months. This fact is confirmed in Alicante, where between 1845 and 1868, we find more than a score of people who discharged this responsibility. We understand that this instability contributed to enhancing the importance of our consultative body in provincial activity. It is evident that in the face of a lack of experience and knowledge about the territory under their jurisdiction, the representative of central Power looked for support in the opinion of the provincial Councils, to a large extent entrusting their decisions to them. We should not forget that these Institutions comprised subjects of well-known integrity and were chosen by the Ministry itself. This determined that they were the most suitable to guide and resolve any issues that could arise during the mandate of this political authority.

The non-existence of legal requirements to occupy the post of counsellor has compelled us to design a profile of the people who discharged this responsibility in the Alicante region. During the early years of activity of the Alicante Council, the people chosen were those who had enjoyed a long professional history mainly related to law. The will of the Executive, as it would itself rule, was that it should consist of the most influential and erudite figures of the territory. This situation has led us to believe that they sought a consultative Body of a notable legal nature, and therefore, with the ability to deal with and resolve the numerous complicated contentious proceedings that came under their competence. However, over time the profile of its members would vary substantially. This change is especially apparent at the end of the Bienio Progresista. Since its restoration, we find that its components were much younger and, although a large majority of them were jurists, others had limited themselves to developing a professional career in administration, the army or the health system. We understand that this responds to the fact that in the early stages, it was an entity designed for intense activity regarding issues of a contentious-administrative nature, although the praxis demonstrated that the volume of these procedures was much lower in number than those that were consultative.

On studying the post of provincial counsellor, one question our attention is greatly drawn to is related to the duration of the mandate. The legislation does not say anything about it either, and for this reason in order to determine this aspect, we are compelled to resort to what happened in practice. It is especially striking that in the beginnings of the Alicante Corporation, the members discharged their functions for long periods of time, and on most occasions exceeding three years in the position, save for specific exceptions. However, this dynamic would change greatly as from 1856, when an opposite tendency and a greater turnover of constituents can be observed.

This circumstance becomes more serious in the case of the supernumeraries. Many of them did not complete a year in the post, holding it for only a few months. In our opinion, this instability responds to fact that those who occupied these seats were either initiating their political or administrative career, or to the contrary had already consolidated their career. In these cases, their appointment responded to reasons of recognition of their merits and years of service. We have reached this conclusion because of the young age of many of the subjects appointed, which was on average about thirty. As well as this, the renown of some of them responded to other types of conditions, like their prestige in the area of the arts or medicine rather than to their professional history in the administration.

The composition of the Alicante Council was completed with a secretary and various officials and ushers appointed by the Executive, all of them responsible for assisting the Institution in the development of its functions. Until 1863, these postings were selected directly by the Executive; however, after this date, and as a demonstration of decentralisation, the provincial Deputation would become involved in the appointment of the counsellors themselves as well as the indicated auxiliary personnel.

The importance that the Corporation acquired in the transformation of the province and its development is evident on studying the volume of matters that it heard and the intense activity during its existence. In this sense, we should emphasise that the Alicante Council held a total of one thousand eight hundred and twenty-four sessions throughout its twenty-three years' existence, the majority of which are concentrated in the period between 1562 and 1864. This fact catches our attention even more so, when we remember that both the call to sessions and their development lay with the political leader. Undoubtedly, this circumstance confirms its importance in the administration of the resources and interests of the territory under its jurisdiction.

The agreements of these consultative Bodies were no more than mere judgements or deliberations, which required the acceptance of the corresponding governmental authority for their execution. This political authority was not obliged to follow the opinion of the cited Institution, without its responsibility for adopting one option or the other being altered. In fact, on most occasions, the verdict of the consultative entity was assumed by the highest civil authority in the province. In the study of its resolutions, it can be appreciated that it carried out an important analysis of the different issues that were brought before it, to the point of proposing substantial changes to the regulatory and ordinance text for irrigation.

In its consultative facet the provincial Council always acted behind closed doors. Its procedure was the same for all matters, except those related to conscription. The political leader submitted the cases already investigated and summarised, so the counsellors were limited to examining them and giving their judgement. In order to accelerate the development of the plenary sessions, cases were analysed previously by a rapporteur. An absolute majority was required for agreements to be adopted, the general rule being that the final resolution should coincide with the judgement of the authority responsible for examining the cause.

Decisions could be adopted in writing or verbally. However, the law indicated that the second way was preferred, as long as the president concurred and the nature of the matter permitted it. In the case of the Alicante province, proceedings in writing prevailed despite what was prescribed in the regulation. In our opinion, this peculiarity responds to the fact that the delegate of the central Power rarely attended the Council sessions, forcing the Corporation to make a written record of the agreements.

The consultative Body was required to give its opinion not only on the cases specified in the regulations, but also on many other occasions by initiative of the provincial Government itself. In this way, it intervened in the resolution of the acts of conscription and electoral claims. It is also important to highlight its activity in matters related to the area of public works, issuing reports about the budget approval for public works, and the allocation of these types of works to private companies. Its opinion was required in the demarcation of forests, or in all conflicts arising from the exploitation as well as the use and benefit of the water resources. An important task to be carried out was in matters that affected municipal life directly. In this point, it took responsibility for many of the tasks which to date the Deputation had carried out; it carried out the examination and approval of the local budget as well as the

administrative control of the activities and the decisions of the Municipal Councils and their mayors.

The contentious facet of the provincial Councils deserves a special mention. It is an aspect which is severely criticised by the doctrine and press of the time, since it meant the conversion of the Administration into judge and party to the lawsuits in which public interest was at stake. In fact, this concern was confirmed. On studying the activity of the Alicante Institution, we verified how it heard and resolved matters that had been referred to them for consideration; first as a consultative activity and subsequently, once the ruling was passed by the Governor, as a contentious-administrative body.

The process followed the most important axioms of ordinary procedure. This affirmation is evident on verifying how the common procedural regulations were applied in a supplementary way to contentious litigations. In this respect, we can confirm how in these types of trials there were reply and rejoinder phases, which were characteristics of the civil trials for large claims. Likewise, we find that the form of the demand and the statement of defence as well as the evidence and the appeals to sentences were extremely similar in both classes of lawsuit.

To our understanding, the implementation of the contentious jurisdiction did not achieve the desired objective of avoiding the slowness that had characterised the evolution of Justice. This affirmation is verified on analysing the different contentious cases in the Archive of the provincial Deputation of Alicante. In many of these cases, questions arose which totally paralysed the procedures, prolonging the resolution for years. The causes of this delay respond in our opinion to two reasons: the mobility of the counsellors who had taken on the procedures and principles of the processes; and on the other hand, the excessive attention required for the resolution of administrative matters such as electoral issues or conscription, forcing the Corporation to distribute its limited personnel and material resources.

At this point, it is of interest to identify the substantial differences that we have found between the civil and contentious-administrative process. To be exact, in the latter of these procedures the principle of equality between the two parties in dispute disappeared. In this respect, the deadlines set for the inception of the litigation and the answer to the complaint were much later for the Government, which also enjoyed an easier means of defence to sustain its interests. It is necessary to add that before initiating the litigation, private individuals had

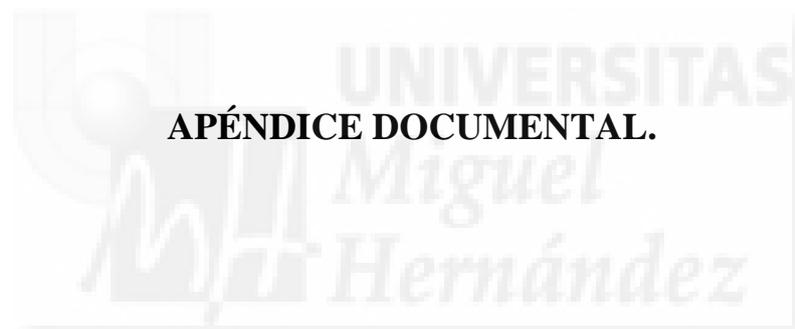
to go through a prior procedure of acceptance of the lawsuit, which did not exist in ordinary trials. However, the State was not subjected to this because it was granted the rebuttable presumption of origin of claim.

With regard to the types of conflict that were heard, there is an evident evolution *in crescendo*. Although in their beginnings, the Corporations were attributed a shorter list of matters by the general administration, this list would be extended over time by the special regulations. In this sense, matters remitted to the civil authority, which should have been attributed to the ordinary Court, ended up being included within the sphere of the contentious. This is an evident legal anomaly that questions the principle of the separation of powers, and which in the opinion of the doctrine of the time, was the reason that determined and justified the suppression of these Administration Tribunals.

We have been able to find only a few cases of contentious-administrative matters in the Alicante Council. Despite this, the files studied have permitted us to not only find out about the development of these types of processes, but to also verify in them the application of common procedural law of a subsidiary nature. In this respect, we should indicate that the vast majority of litigations studied affected matters regarding the exploitation of water and taxation.

In conclusion, and by way of epilogue, we should indicate that the provincial Councils were developed during a large part of the nineteenth-century as a suitable instrument of the moderate Government to undertake the centralisation of territorial Administration. In their configuration as well as their competences, we can observe the elements that helped to achieve this objective. Nevertheless, albeit in practice, these corporations were not a mere toy in the hands of the highest government authority, but they enjoyed a certain autonomy that allowed them to play an important role in provincial life. For years, they participated in crucial decision making for the development of the territory where they were established. However, what brought about most conflicts was performing their jurisdictional functions. From the start, they faced strong opposition from public opinion because they were considered to be an instrument that was detrimental to the good functioning of public life. Furthermore, the development of contentious procedures did not manage to prevent the vices and defects typical of the ordinary trials.







**1. Orden de 13 de abril de 1845, solicitando informe del Jefe político para la designación de los consejeros provinciales.**

“Ministerio= de la= Gobernacion de la Península= Seccion de Gobierno =  
Negociado N° 2°= Circular N° 65

La reina á fin de que los Consejos provinciales se establezcan lo mas antes posible y con la detencion y madurez que reclama una institucion que á su natural importancia reúne entre nosotros el caracter de la novedad, ha tenido á bien disponer que proceda V.S. desde luego á informar á este Ministerio acerca de las personas que conceptue aproposito para estos cargos, y del numero de individuos que basten para el Consejo de esa provincia, debiendo en su informe arreglarse muy estrictamente a las dos prevenciones siguientes= Primera. Que, respecto de las personas, el Gobierno desea que los sujetos indicados por V.S. se hallen establecidos en la Capital, que sean de arraigo, de ilustracion y conocida probidad, y que pertenezcan a las clases de propietarios ó letrados, pues el Gobierno de S.M. se propone dar á estos cargos toda la posible consideracion y realce= Segunda. Que, respecto del número, debe V.S. tomar en cuenta la importancia administrativa de la provincia, el número de Ayuntamientos, y el movimiento y la clase de negocios que hasta el dia se han despachado por las anteriores Diputaciones y el Gobierno político= De Órden de S.M. lo digo á V.Y. para su inmediato cumplim<sup>to</sup>. previniendole que ha de remitir á este Ministerio una lista de triple numero de personas de las que, en concepto de V.S, deba constar ese Consejo provincial:

Dios gue á V.S. m.a. Madrid 13 de Abril de 1845= Pidal= Sr.  
Gefe político de Alicante.

Es Copia”.

ADPA, Legajo GE-16947/3, s/f.

**2. Carta confidencial dirigida por el Ministro de la Gobernación al Jefe político y nota adjunta a ella.**

“Sr. Gobernador politico Alicante

Madrid 14 de Mayo de 1845

Confidencial:

Muy Sr. Mio: por el correo de hoy recibirá V.S. una comunicacion oficial relativa á las personas que en esa provincia sean aproposito para formar el Consejo provincial con arreglo á la ley ultimamente publicada. Para el mejor acierto en esta decision á la que el Gobierno da una grande importancia, hé creido deber dirigirme á V.S. para que de un modo enteramente confidencial y por consiguiente con toda libertad, me diga lo que le parezca acerca de las personas que oficialmente me informó espresando las circunstancias porque las unas deban ser preferidas á las otras.

Al mismo tiempo deseo que ademas me informe V.S. acerca de los candidatos contenidos en la adjunta lista que me ha sido presentada y recomendada por personas de mucha suposicion y muy relacionadas en esa provincia.

Queda de V.S. atento S.L.B.S.M.

Pedro J Pidal.

Alicante

Nota que se cita en la carta adjunta.

D. Felix Gimenez

D. Felipe Gil.

D. Juan Pedro San Martin

D. Angel Rilaplana.

D. Andres Revagliato

D. Francisco Ausaldo.

D. Manuel Castells y Pastor”.

ADPA, Legajo GE-16947/3, s/f.

### 3. Contestación del Jefe político relativa a los miembros que debían componer el órgano consultivo.

“Exmo. Sor. D. Pedro Jose Pidal.

Alicante 7 de Junio 1845

Muy Sor mio: Recib<sup>a</sup> la carta confidencial de V.E., voy a llenar sus deseos esponiendo las observaciones siguientes.

Preciso me ha sido comprender en la lista triple p<sup>a</sup> la formacion del Consejo Prov<sup>l</sup>, personas no residentes en esta Cap<sup>l</sup>, p<sup>r</sup> que no las hay q<sup>e</sup> reunan las circunstancias que deben existir correlativamente en los Consejeros. Las vicisitudes p<sup>r</sup> que há pasado la ausencia de los q<sup>e</sup> pudieran servir y otras mil causas concurren p<sup>a</sup> q<sup>e</sup> no hayamos visto en las Cortes dignos Diputados de esta vecin<sup>d</sup> y p<sup>a</sup> q<sup>e</sup> aun en la actualidad, tampoco sea de esta Ciudad el Diputado Prov<sup>l</sup> p<sup>r</sup> el partido.

Bien hubiera querido ayudar á V.E. á formar un Consejo patriarcal cuyo saber é influjo pasara en proverbio; p<sup>o</sup> no se prestan Exmo. Sor. á nuestros ruegos los q<sup>e</sup> estan en el caso de poderlo hacer, reusando soportar la mas pequeña incomodidad, y es lo corriente quedarse fuera p<sup>a</sup> criticarlo luego todo, poniendo el grito en el cielo cuando les llegan las reformas, ó no se despachan completamente á su gusto.

En la imposibilidad pues, de poder proponer personas residentes en esta Cap<sup>l</sup>, hé tenido muy en cuenta las susceptibilidades que surgen luego de pueblo á pueblo, y habia de antemano oido el parecer de todos aquellos que se impacientan sino se les consulta todo.

La necesidad vital no solo a juicio mio sino del Intent<sup>te</sup>, Com<sup>te</sup> General y de toda la Prov<sup>a</sup> es que sea D. Andres Rebagliato el Vicepresidente, y la persona designada p<sup>a</sup> desempeñar el Gobierno Polit<sup>o</sup> en las ausencias ó enfermedades del Gefe. De esta sola manera seguiran las cosas en tan buen estado como al presente tiene.

Adjunto á V.E. nota de las razones p<sup>r</sup> q<sup>e</sup> los propuestos tienen el lugar q<sup>e</sup> les doy, complaciendome mucho estar de acuerdo mi propuesta con la lista presentada á V.E. p<sup>r</sup> quienes indudablem<sup>te</sup> conocen muy bien esta Prov<sup>a</sup>.

Circunstancias q<sup>e</sup> concurren en las personas propuestas p<sup>a</sup> la formacion del Consejo Prov<sup>l</sup>.

- 1º. D. Andres Rebagliato. Doctor en dro. civil, Rector del Colegio Universidad de Orihuela, Diput<sup>o</sup>. p<sup>r</sup>. aquel partido, y Auditor de gra honorario, p<sup>r</sup>. el asentimiento gral de todas las personas influyentes, es el unico candidato p<sup>a</sup> la Vicepresidencia del Consejo; p<sup>r</sup>. que á su ilustracion, fortuna independiente, probidad y conocim<sup>tos</sup>. del Pais, se agrega su caracter, energia, valor civico y personal tambien, p<sup>a</sup>. no abandonar jamas los principios monarquico constitucionales q<sup>e</sup> siempre ha defendido sin arredrarle los padecim<sup>tos</sup>. y riesgos graves que tantas veces arrastró.
- 2º. D<sup>n</sup>. Felix Gimenez, Abogado, Dip<sup>do</sup>. p<sup>r</sup>. Alicante, residente en la Capital, goza de muy poca salud y p<sup>r</sup>. su misma constitucion fisica carece de las otras cualidades q<sup>e</sup> reúne el Sor Rebagliato, p<sup>o</sup>. p<sup>r</sup>. su instruccion y probidad, merece y desempeñará dignamente el 2º lugar en Consejo.
- 3º. D. Felipe Gil, Abogado residente en esta Capit<sup>l</sup>. p<sup>r</sup>. su basta instruccion pureza y practica adquirida en los negocios administrativos á que esta dedicado años hace, como Srio de la Diput<sup>n</sup>. Prov<sup>l</sup>., era llamado a servir con muchisimo provecho la Sria de este Gob<sup>o</sup>. Polit<sup>o</sup>., pero no pudiendo ello ser, merece mucho y corresponderá dignam<sup>te</sup>. a los deseos del Gob<sup>o</sup>. como Consejero Prov<sup>l</sup>.
- 4º. D. Juan P. Sanmartin de esta vecindad es persona instruida, y cuya integridad, celo y aptitud he tenido ocasion de experimentar en los 16 meses cumplidos que despacha conmigo la Sria de la Junta superior de sanidad de la Provincia. Es efectivam<sup>te</sup> de los pocos que hoy en esta Capital q<sup>e</sup>. p<sup>r</sup>. sus opiniones politicas y decision p<sup>a</sup> sostenerlas, está bien en el lugar para que se le propone.

Todos cuatro poseen bienes de fortuna con los q<sup>e</sup> podrian comodamente vivir, y no faltará quien renuncie al sueldo en favor de obgetos de interes publico, sobrandole como sobran al Sor. Rebagliato medios de vivir con opulencia.

- 5º. D. Angel Vilaplana, promotor fiscal del partido judicial de Alcoy, ha sido Diputado Prov<sup>l</sup> y conozco muy bien su instruccion y bellas prendas. Es p<sup>r</sup>. otra parte persona que hará falta en Alcoy, y que habrá de abandonar su carrera p<sup>r</sup>. gracia y justia. cuyas consideraciones y la necesidad de vivir aqui, pudieran tal vez ofrecerle algunos inconvenientes, en cuyo caso ocuparía su lugar D. Carlos

Corbi, actual Diput<sup>do</sup>. Prov<sup>l</sup> p<sup>r</sup>. aquel partido, joven de las mayores esperanzas, que reúne el arraigo de que carece el otro.

- 6º. D. Antonio Verduig y Trullí, Srio. de esta junta de Comercio, es sugeto de bien reconocida reputacion en la carrera de las ciencias y de mucha practica en los negocios mercantiles en que ha entendido como el alma que es de este Consulado p<sup>r</sup>. espacio de mas de 15 años.
- 7º. D. Pedro Sala, Abogado y heredero de cuantiosos bienes, vecino de Pego, reúne tambien circunstancias p<sup>r</sup> las que pudiera con lucimiento desempeñar el cargo de Consejero. Es grande y bien merecido el influjo que egerce en la Marina.
- 8º. D. José Demetrio Agulló, Abogado vecino de Elche y de bastante fortuna, pudiera ser designado como Consejero suplente, por que lo merece, y p<sup>r</sup>. que tendria tambien esta prueba de consideracion de S.M. la Villa mas importante de la Prov<sup>a</sup>.
- 9º. D. Joaquin Roca de Togores hacendado en esta Prov<sup>a</sup>. tiene ademas la instruccion y dotes necesarias para ser Consejero, honrando spre mucho al que esté á su lado
- 10º. D. Francisco Ansaldo, hacendado de esta Cap<sup>l</sup> y actual Sindico del Ayuntam<sup>to</sup>, es persona de buena fe y mucha honradez, es activo y celoso y de mucho provecho en los asuntos que se le confian: p<sup>o</sup>. no debe tener la instruccion necesaria en la ciencia administrativa.
- 11º. D. Manuel Castells y Pastor, es asesor de Marina, destino incompatible con el de Consejero: honrado y probo, p<sup>o</sup>. de opiniones dudosas en politica conseptuandosele en lo gral adicto á la Monarquia pura”.

ADPA, Legajo GE-16947/3, s/f.

#### 4. Consejeros numerarios y supernumerarios alicantinos.

##### CONSEJEROS DE NÚMERO

NOMBRE	FECHA DE NOMBRAMIENTO	EDAD <sup>1724</sup>	FECHA DE FIN	CAUSA FIN	Nº DE SESIONES A LAS QUE ASISTIÓ
<b>ANDRÉS REBAGLIATO</b>	26/06/1845	44	11/01/1848	Cesado	11
<b>FELIX GIMENEZ</b>	26/06/1845	-	26/04/1846	Fallecimiento	45
<b>FELIPE GIL</b>	26/06/1845 08/04/1865	-	03/05/1851 19/07/1866	Cesado Cesado	440
<b>JUAN PEDRO SANMARTIN</b>	26/06/1845	43	03/01/1853	Cesado	583
<b>JUAN SANMARTIN Y GAMBA</b> (Previamente Supernumerario)	26/04/1846	71	05/06/1851	Fallecimiento	387
<b>MIGUEL PASCUAL DE BONANZA</b>	06/06/1848 23/10/1856	47 55	11/07/1854 21/01/1858	Bienio Progresista Cesado	755
<b>RAFAEL AYNAT</b>	12/07/1851	-	11/07/1854	Disolución del Consejo. Bienio Progresista	3
<b>JOSÉ DEMETRIO AGULLÓ</b> (Previamente Supernumerario)	15/07/1851	-	11/07/1854	Disolución del Consejo. Bienio Progresista	192
<b>MARCOS GONZÁLEZ DEL CAMPILLO</b> (Previamente Supernumerario)	08/01/1853	-	11/07/1854	Disolución del Consejo. Bienio Progresista	106
	23/10/1856		-/07/1858	Cesado	
<b>JOSÉ SOLER</b>	08/04/1865	-	25/08/1865	Cesado	249
	23/09/1866		17/09/1868	Disolución del Consejo. Revolución Gloriosa	

<sup>1724</sup> A la fecha de su nombramiento.

<b>JUAN BAUTISTA DE BASSECOURT</b> (Previamente Supernumerario)	23/10/1856	-	09/07/1858	Cesado	118
<b>JUAN ROMERO</b> (Previamente Supernumerario)	23/10/1856 24/01/1858	-	16/09/1857 14/07/1858	Cesado	94
<b>PEDRO MIRALLES DE IMPERIAL</b>	16/09/1857 14/07/1858	-	24/01/1858 -/05/1864	Cesado	546
<b>JOSÉ MARÍA CARRERA</b>	09/02/1858		12/07/1858	Cesado	3
<b>JOAQUÍN DE ORDUÑA</b>	12/07/1858 19/03/1864	37 42	31/10/1863 17/10/1864	Cesado	399
<b>JOSÉ PUIG PRIMITIVO SERIÑÁ</b> (Previamente Supernumerario)	14/07/1858 18/01/1859 19/03/1864 15/09/1865	- 31 36 37	30/03/1864 30/10/1863 08/10/1864 04/02/1866	Cesado Cesado Renuncia Cesado	947
<b>JULIAN ESPINÓS</b>	15/04/1859	-	02/12/1861	Cesado	21
<b>ANTONIO BERNAD</b>	31/10/1863	36	14/03/1864	Cesado	53
<b>JOSÉ CARLOS BELLIDO Y BROTONS</b> (Previamente Supernumerario)	14/09/1864 15/09/1865	-	31/03/1865 24/08/1866	Cesado Renuncia	130
<b>FRANCISCO MAESTRE Y ALGARRA</b>	16/09/1864 15/09/1865	-	05/12/1864 14/07/1866	Cesado Renuncia	71
<b>JOAQUÍN GISBERT</b>	27/09/1864 02/10/1866	44 46	14/07/1865 17/09/1868	Cesado Disolución Consejo. Revolución Gloriosa	116
<b>PASCUAL ARACIL</b>	08/04/1865	-	-/09/1865	Cesado	29
<b>JOAQUÍN DE ROJAS Y CANICIA</b>	08/04/1865 02/10/1866	-	-/09/1865 07/06/1868	Cesado Dimisión por motivos de salud	108
<b>JOSÉ LIZÓN DE LACARCEL</b>	15/05/1865	39	08/11/1866	Renuncia	14
<b>IGNACIO ESTALELLA</b>	09/12/1865	-	24/07/1866	Renuncia	47

<b>NICOLAS ZACARÉS</b>	29/12/1865	-	28/08/1866	Renuncia	44
<b>FRANCISCO DE PAULA CARRERA Y PUIG</b>	13/12/1866	50	03/10/1868	Disolución Consejo. Revolución Gloriosa.	86
<b>JOSÉ ANTONIO SÁNCHEZ</b>	23/12/1866	-	17/09/1868	Disolución del Consejo. Revolución Gloriosa.	102
<b>JUAN GIMENEZ Y MIRA</b>	12/09/1866	-	17/09/1868	Disolución del Consejo. Revolución Gloriosa	0



## CONSEJEROS SUPERNUMERARIOS

NOMBRE	FECHA DE INICIO	EDAD	FECHA DE FIN	CAUSA	NÚM. SESIONES A LAS QUE ASISTIÓ
JOAQUÍN ROCA DE TOGORES	26/06/1845	42	14/08/1845	Renuncia	0
CARLOS CORBÍ	26/06/1845	-	24/11/1845	Renuncia	0
JOSÉ DEMETRIO AGULLÓ	26/06/1845	-	15/07/1851	Promovido a vocal efectivo	11
JUAN RICO Y AMAT	24/11/1845	24	30/11/1847	Cesado	119
JUAN MARÍA VIGNAU	02/02/1846		11/07/1854	Disolución del Consejo. Bienio Progresista	9
JUAN SANMARTIN Y GAMBA	02/02/1845	70	26/05/1846	Promovido a vocal efectivo	9
ISIDRO SALAZAR	11/01/1848	39	13/08/1850	Cesado	5
MARCOS GONZÁLEZ DEL CAMPILLO	11/01/1848	-	25/06/1851	Cesado	0
JUAN RAMON GARCÍA Y FLORES	13/08/1850	-	20/06/1851	Cesado	0
	23/10/1856		21/12/1858	Cesado	0
PASCUAL VASSALLO	19/07/1851	-	11/07/1854	Disolución del Consejo. Bienio Progresista	0
MANUEL SENANTE	19/07/1851	-	09/04/1853	Cesado	102
JUAN ROMERO	09/04/1853	-	11/07/1854	Disolución del Consejo. Bienio Progresista	92
JUAN BAUTISTA DE BASSECOURT	21/02/1854	-	11/07/1854	Disolución del Consejo. Bienio Progresista	27
JAIME MAYOR Y MORALES	23/10/1856	28	21/12/1858	Cesado	16
CARLOS CHOLBÍ	23/10/1856	-	16/06/1859	Cesado	0
JOSÉ MAESTRE Y ALGARRA	11/03/1858	-	14/11/1859	Promovido a vocal de número.	0
PRIMITIVO SERIÑÁ	21/12/1858	30	18/01/1859	Promovido a vocal de número.	2

<b>JOSÉ CARLOS BELLIDO</b>	16/06/1859	-	30/04/1863	Cesado	2
<b>TOMÁS SOLER</b>	16/06/1859 20/03/1864	-			0 0
<b>JOSÉ BEVIÁ</b>	16/06/1859	40	19/03/1864	Cesado	28
<b>TEODORO ALENDA</b>	16/06/1859	-	-		0
<b>NICOLÁS ZACARÉS</b>	24/08/1863	-	29/12/1865	Promovido a vocal de número.	17
<b>FRANCISCO MAESTRE Y ALGARRA</b>	02/07/1864	-	16/09/1864	Promovido a vocal de número	0
<b>JOSÉ CANTÓ Y GUMIEL</b>	08/04/1865	-	21/10/1865	Cesante	0
<b>NICOLÁS MARTÍNEZ</b>	08/04/1865 23/12/1866	-	21/10/1865	Cesante	0
<b>RAFAEL FORNER PASCUAL DEL POBIL Y ESTELLÉS</b>	10/11/1865	-	08/09/1866	Cesante	2
<b>JUAN BAUTISTA BERTOMEU</b>	23/12/1866	-	-	-	0
<b>JOSÉ RAFAEL AGUILAR TABLADA</b>	23/12/1866	-	-	-	0
<b>VICENTE MORENO TOVILLAS</b>	23/12/1866	42	Renunció a los pocos días de ser nombrado consejero.		0
<b>DOMINGO MANZANERA Y GARCÍA</b>	23/12/1866	29	-	-	0
<b>ADRIÁN VIUDES Y GIRÓN</b>	13/05/1868	-	26/08/1868	Cesado	0
<b>JUAN FELIPE ESCOLANO</b>	23/06/1868	53	17/09/1868	Disolución del Consejo. Revolución Gloriosa	9
<b>LUIS PASCUAL DE BONANZA</b>	17/07/1868	-	17/09/1868	Disolución del Consejo. Revolución Gloriosa	0

5. Cuadro comparativo de la normativa reguladora de los Consejos provinciales.

	Ley de organización y atribuciones de los Consejos Provinciales de 1845	Real decreto, dando nueva organización a los Consejos administrativos y de provincia de 29 de septiembre de 1847	Proyecto de ley de organización y atribuciones de los Consejos provinciales de 1851.	Proyecto de ley, presentado a las Cortes en febrero de 1858 por el Sr Ministro de la Gobernación, sobre organización y atribuciones de los Consejos provinciales.	Ley de gobierno y administración de las provincias de 23 de septiembre de 1863
<b>Composición</b>	(Artículo 1º) Jefe político y un número de entre 3 y 5 vocales. Dos de estos consejeros deben ser letrados.	(Artículo 1º) Gobernador civil, secretario del Gobierno civil, un consejero letrado y un diputado provincial	(Artículo 1º) Gobernador y de 3 a 5 vocales. Dos, al menos, deben ser letrados.	(Artículo 2º) Gobernador de la provincia y de 3 a 5 consejeros, según la clase de la provincia. Podrán también asistir al Consejo en los negocios gubernativos, el secretario del Gobierno de provincia, el administrador de rentas, y los ingenieros de obras públicas, de montes y minas del distrito, cuando el gobernador lo	(Artículo 63) 3 consejeros en las provincias que no lleguen a 300.000 almas, y en las demás de 5. Siempre reservando la facultad al Gobierno de aumentar el número de 3 o reducir el número de 5 cuando lo estimase conveniente y a propuesta de la Diputación Provincial. (Artículo 65) Cuando el Gobernador lo considere oportuno, o el Consejo lo reclame por exigirlo así la índole especial de los negocios, podrán asistir

					estime conveniente y la índole especial de los negocios lo requiera. (Artículo 8º) La mayoría de los vocales han de ser letrados.	también a las sesiones, aunque sin voto, el Secretario del Gobierno, los Jefes de Hacienda pública, el de la Sección de Fomento, los Ingenieros de Caminos, Minas y Montes y el Arquitecto provincial. (Artículo 70) La mayoría serán letrados.
<b>Presidente</b>	(Artículo 2º) El Jefe político	(Artículo 2º) El gobernador civil excepto en aquellas provincias (artículo 3º) en las que exista Consejo de Gobierno general. En ese caso, el presidente será el Secretario del gobierno civil.	(Artículo 2º) El gobernador de la provincia.	(Artículo 2º) El gobernador de la	(Artículo 4º) El gobernador de la provincia. A falta de éste, hará sus veces el consejero más antiguo por el orden de sus nombramientos, y si fuesen de una misma fecha, el de más edad.	(Art. 66) Uno de los consejeros, bajo nombramiento del Gobierno. Aunque siempre que lo tenga por conveniente, será el Gobernador de la provincia. En ausencia del Presidente, desempeñará las funciones el Consejero más antiguo por el orden de nombramientos: y si estos fuesen de la misma fecha, el de más edad.
<b>Vicepresidente</b>	(Artículo 2º) Nombrado por el Gobierno entre los vocales del Consejo.	(Artículo 2º) El secretario del Gobierno civil.	(Artículo 2º) Nombrado por el Gobierno entre los vocales del Consejo.		(Artículo 4º) Nombrado por el Gobierno entre los vocales del consejo. A falta de éste, hará sus veces el	No dice nada la normativa.

				consejero más antiguo por el orden de sus nombramientos, y si fuesen de una misma fecha, el de más edad.
<b>Vocales de número. Nombramiento.</b>	(Artículo 1º) Por el Gobierno. Sin ninguna otra especificación.	(Artículo 1º) Por el Gobierno.	(Artículo 9º) Nombrados por el Gobierno entre los propuestos en terna por los gobernadores.	(Artículo 6º) Nombrados por Reales decretos expedidos por el Ministerio de la Gobernación, y no podrán ser separados sino en la misma forma, de acuerdo con el Consejo de Ministros.  (Artículo 3º) Los consejeros provinciales son nombrados en virtud de Reales órdenes expedidas por el Ministro de la Gobernación y a propuesta de las Diputaciones Provinciales.
<b>Consejeros supernumerarios. Nombramiento.</b>	(Artículo 4º) Para el reemplazo de los numerarios en casos de ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones, podrá nombrarse en cada provincia hasta un número igual de supernumerarios. Tendrán la facultad de asistir a las sesiones, pero sin voz ni voto,	(Artículo 4º) PARA REEMPLAZAR AL CONSEJERO LETRADO se nombrará por el Gobierno en cada provincia uno supernumerario, que podrá asistir a las reuniones pero sin voz ni voto, excepto cuando entre en ejercicio.	Igual que en la ley de 1845: (Artículo 4º) Para el reemplazo de los numerarios en casos de ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones, podrá nombrarse en cada provincia hasta un número igual de supernumerarios. Tendrán la facultad de asistir a las sesiones,	Igual que en la ley de 1845: (Artículo 3º) Nombrará el Gobierno en cada provincia un número igual de consejeros supernumerarios, que reemplazarán a los primeros en casos de ausencias, enfermedades, y separaciones.

	<p>excepto cuando entren en ejercicio.</p>	<p>(Artículo 5º) PARA REEMPLAZAR AL CONSEJERO DIPUTADO también nombrará el Gobierno un suplente.</p> <p>(Artículo 6º) Todos estos suplentes podrán ser llamados para asistir con voz y voto a las sesiones del Consejo siempre que, a juicio del Gobernador civil, la multitud o la urgencia de los asuntos del servicio lo requiera.</p>	<p>pero sin voz ni voto, excepto cuando entren en ejercicio.</p>	<p>Pueden asistir a las sesiones, pero sin voz ni voto, excepto cuando entren en ejercicio.</p> <p>(Artículo 8º) La mayoría han de ser letrados.</p>	<p>voto, excepto cuando entren en ejercicio.</p> <p>(Artículo 70) La mayoría serán letrados.</p>
<p><b>Cualidades necesarias para ser consejero</b></p>	<p>Nada dice la ley.</p>	<p>Nada dice la ley.</p>	<p>(Artículo 7º)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser mayor de 25 años de edad.</li> <li>- Ser decano de un colegio de abogados.</li> <li>- Haber sido diputado a Cortes en una legislatura o diputado provincial durante 5 años.</li> <li>-Ejercer la profesión de abogado con 4 años de estudio abierto, poseyendo además una renta anual de 4.000 reales, o pagando en el</li> </ul>	<p>(Artículo 7º)</p> <p>Tener 30 años de edad y estar comprendido en alguna de las categorías siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pagar en la provincia, y según la clase de ésta, 600, 800 o 1.000 reales de contribución territorial.</li> <li>- Ser abogado con 6 años de estudio</li> </ul>	<p>(Artículo 69) Para ser consejero provincial de número o supernumerario se necesita ser español, tener 30 años de edad y alguna de las siguientes circunstancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pagar en la provincia 800 rs de contribución territorial desde 1º de Enero del año anterior al de su nombramiento.</li> <li>Para computar la contribución se</li> </ul>

---

año anterior al de su nombramiento por subsidio la cuota media del colegio a que corresponda, o satisfacer 400 reales de contribución directa.

- Ser propietario con una renta anual de 8.000 reales y haber desempeñado algún cargo público o pagar 500 reales de contribución directa.

abierto y hallarse entre los que paguen por este concepto una cuota igual o superior a la que por término medio satisfaga esta clase por subsidio en el Colegio a que corresponda, o satisfacer 400 reales de contribución directa.

- Ser licenciado en administración o haber servido 4 años en la carrera judicial o administrativa, y haber tenido en ellas un sueldo que no baje de 12.000 reales.

- Haber ejercido 4 años por lo menos el cargo de consejero provincial.

considerarán como bienes propios los expresados en el párrafo último del artículo 23 de la ley.

- Ser abogado con 4 años de estudio abierto y pagar en este concepto desde 1º de Enero del año anterior una cantidad superior a la cuota media que se satisfaga en el colegio a que corresponda, o 400 reales por contribución territorial. Para el cómuto de esta se considerarán como bienes propios los expresados en el párrafo y artículo antedichos.

- Haber servido 4 años en la carrera judicial o fiscal.

- Haber servido 4 años en la carrera administrativa con título de Licenciado en Leyes o Administración, disfrutando por el mismo tiempo de 12.000 reales, como mínimo, de sueldo.

---



- Haber servido 6 años cualquier cargo de la administración pública con el sueldo mínimo de 16.000 reales, o haber desempeñado la plaza de Secretario de un Consejo de provincia por el mismo tiempo.
- Haber servido, previa oposición, la plaza de Aspirante del Consejo de Estado durante 6 años.
- Haber ejercido el cargo de consejero provincial numerario por el tiempo de 2 años.
- Haber desempeñado el cargo de Diputado provincial.

<p><b>Causas de exclusión</b></p>	<p>Nada dice la ley.</p>	<p>Nada dice la ley.</p>	<p>(Artículo 10º) No pueden ser consejeros provinciales:          - Los arrendatarios de arbitrios provinciales y municipales y sus fiadores.          - Los contratistas de obras públicas, provinciales y municipales y sus fiadores.</p>	<p>(Artículo 10º) No pueden ser consejeros provinciales:          - Los procesados criminalmente o que por sentencia judicial hayan sufrido penas corporales, aflictivas e infamatorias y no hubiesen obtenido rehabilitación.</p>	<p>(Artículo 73) No pueden ser consejeros provinciales:          - Los arrendatarios de arbitrios provinciales y municipales y sus fiadores.          - Los contratistas de obras públicas, provinciales y municipales y sus fiadores.</p>
-----------------------------------	--------------------------	--------------------------	---	--	--

---

- Los deudores a fondos del Estado, provinciales y municipales.  
- Los recaudadores de las contribuciones generales del Estado.

- Los arrendatarios o administradores de fincas o de arbitrios provinciales y municipales y sus fiadores.

- Los que se hallen bajo la interdicción judicial por incapacidad física o moral.

- Los contratistas de toda especie de servicios y obras públicas, ya sean del Estado o provinciales y municipales sus fiadores.

- Los que estuvieren fallidos o en suspensión de pago, o con sus bienes intervenidos.

- Los deudores a fondos del Estado, provinciales o municipales.

- Los recaudadores de las contribuciones generales del Estado.

---

- Los deudores a fondos del Estado, provinciales y municipales, como segundos contribuyentes.

- Los recaudadores de las contribuciones generales del Estado.

- Los incapacitados legalmente para servir destinos públicos.



				- Los ordenados in sacris.
				(Artículo 9º) El cargo de consejero provincial es incompatible con cualquiera otro empleo público en activo servicio. Los consejeros provinciales no pueden ser nombrados individuos de Ayuntamiento, diputados provinciales, ni Diputados a Cortes por la provincia en que ejercen su cargo.
<b>Incompatibilidades</b>	Nada dice la ley.	Nada dice la ley.	(Artículo 8º) La gratificación es incompatible con todo otro sueldo o haber activo y pasivo, así del Estado como de los fondos provinciales y municipales.	(Artículo 71) El cargo de consejero provincial es incompatible con cualquier otro empleo público en activo servicio. (Artículo 72) Los consejeros provinciales no podrán ser elegidos individuos de Ayuntamiento ni diputados a Cortes en la provincia donde ejercen su cargo.
<b>Gratificación.</b>	CONSEJEROS NUMERARIOS: (Artículo 3º) La gratificación oscilará entre 8.000 y 12.000 reales anuales, dependiendo de la provincia en la que presten sus servicios. (Artículo 5º) Las mismas, junto a los sueldos de los demás	(Artículo 3º) Solo el consejero letrado gozará de una gratificación de 8.000 reales en las provincias de tercera clase, 9.000 en las de segunda, 10.000 en las de primera y 12.000 en Madrid.	(Artículo 3º) LOS CONSEJEROS NUMERARIOS: gozarán de una gratificación de 12.000 reales en Madrid, 10.000 en las provincias de primera clase, 9.000 en las de segunda clase y 8.000 en las restantes. Los servicios que presten en estos cargos les serán	(Artículo 11º) LOS CONSEJEROS NUMERARIOS: gozarán de una gratificación de 12.000 reales en Madrid, 10.000 en las provincias de primera clase, 9.000 en las de segunda y 8.000 en las restantes. Los
				(Artículo 74). LOS CONSEJEROS NUMERARIOS: gozarán de una gratificación de 16.000 reales anuales en Madrid y de 12.000 en las demás provincias. Los servicios que presten en estos casos les serán de abono para cesantía o

---

empleados y todos los gastos que esta corporación ocasione se satisfarán de los fondos provinciales.

(Previsión 11ª de la Real Orden de 2 de Julio de 1845 por la que se previene a los jefes políticos determinadas reglas para la instalación de los Consejos) 8.000 reales cobrarán los consejeros pertenecientes a las provincias de 3ª clase, 9.000 los pertenecientes a las de segunda; 10.000 los de la primera y, en Madrid, 12.000.

CONSEJEROS  
SUPERNUMERARIOS:

(Artículo 4º) Cuando ejerzan la suplencia de un vocal numerario, cobrarán la mitad de la gratificación que corresponda al propietario.

CONSEJEROS  
SUPERNUMERARIO  
(Suplente del consejero letrado):  
(Art. 4º) Mientras dure la interinidad, cobrará la mitad de la gratificación que corresponda al propietario.

Satisfechos de los fondos provinciales.

de abono en sus respectivas carreras.

(Art. 4º) LOS  
CONSEJEROS  
SUPERNUMERARIOS:  
Cobrarán, mientras dure su interinidad, la mitad de la gratificación que corresponda al propietario.

Satisfechos de los fondos provinciales.

servicios que presten en estos cargos les serán de abono para cesantía y jubilación en sus respectivas carreras.

(Artículo 12º)  
Satisfechos a cargo de los fondos provinciales.

jubilación en sus respectivas carreras.

LOS  
SUPERNUMERARIOS:  
cobrarán la mitad de la gratificación señalada a los de número, cuando sustituyan a alguno de estos, y solo mientras dure la sustitución.  
Esta cantidad se rebajará de la gratificación de los propietarios a quienes sustituyan.

(Artículo 75)  
Los Secretarios de las Diputaciones y Consejos tendrán el sueldo de 12.000 reales anuales en las provincias en que según el artículo 63 deba componerse el Consejo de 5 individuos y 10.000 en las demás. El Secretario del Consejo provincial de Madrid disfrutará el sueldo de 14.000 reales.

	Satisfechos los fondos provinciales.			(Artículo 76) La gratificación de los consejeros, los sueldos de los demás empleados, y cuantos gastos ocasionen estas corporaciones, se satisfarán de los fondos provinciales.	
<b>Secretario</b>	(Previsión 7ª de la Real Orden de 2 de Julio de 1845 por la que se previene a los jefes políticos determinadas reglas para la instalación de los Consejos): Será uno de los oficiales de la secretaría del Jefe político, que este nombre para el desempeño de este cargo siempre y cuando el Consejo Provincial no actúe como Tribunal. El oficial desempeñará el cargo de Secretario del Cuerpo consultivo sin aumento de sueldo ni retribución de ninguna especie.	Nada dice la ley.	(Art. 5º) Los oficiales del gobierno de la provincia se alternarán en la Secretaría del Consejo Provincial, según el negociado respectivo que tuviesen y del que se trate en cada caso.	(Artículo 5º) Hará de secretario de cada Consejo provincial un oficial del Gobierno de la provincia que el gobernador, procurando que sea letrado, y dando cuenta de su nombramiento al Ministerio de la Gobernación.	(Artículo 47) La Diputación tendrá un Secretario licenciado en Leyes o Administración o abogado, que será también del Consejo provincial, denominándose Secretario de la Diputación y Consejo de provincia.
<b>Sesiones</b>	(Artículo 12) Las que decida el Jefe político	(Artículo 16) Las que a juicio del Gobernador	(Artículo 18) Celebrarán las sesiones que a juicio	(Artículo 21) Celebrarán las	(Artículo 87) Los Consejos provinciales

	<p>que sean necesarias para el despacho de los negocios.</p> <p>(Artículo 13) Se tendrán a puerta cerrada, a excepción de cuando actúe como tribunal y se declare audiencia pública.</p>	<p>civil sean precisas para el despacho de los negocios.</p> <p>(Artículo 17) Se celebrarán a puerta cerrada, a excepción de cuando actúe como tribunal y se declare pública la vista.</p>	<p>del gobernador de la provincia sean precisas para el despacho de los negocios.</p> <p>(Artículo 19) Se celebrarán a puerta cerrada, excepto cuando actúe como tribunal y se declare pública la vista.</p>	<p>sesiones que a juicio del gobernador de la provincia sean precisas para el despacho de los negocios.</p> <p>(Artículo 22) En los asuntos gubernativos, las sesiones se tendrán a puerta cerrada.</p>	<p>celebrarán las sesiones que sean precisas para el despacho de los negocios.</p> <p>(Artículo 88) celebrarán sus sesiones a puerta cerrada, salvo los casos en que las leyes determinen lo contrario.</p>
<b>Facultades consultivas</b>	<p>(Artículo 6º) Como cuerpos consultivos, darán su dictamen cuando el jefe político se lo pida, ya por su propia voluntad o porque el Gobierno o la normativa lo prescriba.</p> <p>(Artículo 7º) Tendrán, además, en los diferentes ramos de la administración la participación que las leyes especiales de los mismos, Reales órdenes y reglamentos les señalen.</p>	<p>(Artículo 10º) Darán su dictamen cuando el Gobernador civil, por sí o por disposición del Gobierno se lo pida, o cuando la normativa así lo prescriba.</p> <p>(Artículo 11º) Tendrán, además, en los diferentes ramos de la Administración la participación que la normativa les señale.</p>	<p>(Artículo 11º) Como cuerpos consultivos, darán su dictamen siempre que el gobernador se lo pida.</p> <p>(Artículo 13) Tendrán además en los diferentes ramos de la administración la participación que la normativa les señale.</p>	<p>(Artículo 13) Los consejos provinciales tendrán en los diferentes ramos de la administración la participación que les señale.</p> <p>Corresponde a los Consejos provinciales liquidar y finiquitar las cuentas de fondos municipales en los casos que, con arreglo a la ley de Ayuntamientos, no corresponda hacerlo al Gobierno y al Tribunal de Cuentas del Reino.</p>	<p>(Artículo 77) Los Consejos provinciales serán siempre consultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobre la concesión o negativa de la autorización para procesar a los empleados y corporaciones de la Administración de la provincia.</li> <li>- Sobre las providencias declarando la competencia o incompetencia en los conflictos de jurisdicción y atribuciones entre la Administración y los Tribunales.</li> <li>- Sobre las autorizaciones que soliciten los</li> </ul>



---

(Artículo 14) Serán Ayuntamientos para siempre adquirir o enajenar consultados: bienes muebles o inmuebles, redimir censos, levantar empréstitos, hacer transacciones de cualquier clase, aceptar donaciones o legados que se hagan al común o a algún establecimiento municipal y entablar o sostener litigios en nombre del Municipio.

- Sobre la calificación de los caminos vecinales y sobre la necesidad de imponer servidumbres temporales en favor de los mismos.
- Sobre conceder o negar la autorización para nuevos riegos y demás obras que los necesiten en el cauce o margen de los ríos.
- Sobre conceder o negar la autorización para encausar a los agentes de la administración dependientes del gobernador de la provincia.
- Sobre las providencias que dictasen los gobernadores declarándose incompetentes o competentes para el conocimiento de un Ayuntamiento.
- Sobre nulidad de las reuniones y de los acuerdos de los Ayuntamientos.
- Sobre la validez o nulidad de las elecciones municipales y sobre la aptitud legal para ejercer los cargos de individuos de Ayuntamiento.
- Sobre la aprobación de los presupuestos municipales que excedan de 100.000 reales.
- Sobre la imposición de servidumbres temporales que exijan las obras públicas, provinciales o municipales.

---

---

negocio en los casos que señalan los artículos 4º y 13 del Real decreto de 4 de julio de 1847.

- Sobre las autorizaciones que soliciten los Ayuntamientos para adquirir o enajenar bienes e inmuebles, redimir censos, levantar empréstitos y hacer toda especie de transacciones, aceptar donaciones o legados que se hicieran al común o a cualquier establecimiento municipal, y entablar o sostener algún litigio en nombre del común.

-Sobre la nulidad de las reuniones de los Ayuntamientos o de sus acuerdos.

- Sobre la nulidad o validez de las elecciones provinciales o municipales, y sobre

- Sobre la necesidad de ocupar temporalmente las fincas, o aprovechar los materiales contiguos a una obra de utilidad pública, cuando los propietarios no se conformen con el parecer del Ingeniero.

- Sobre la declaración de utilidad pública de una obra, y expropiaciones forzosas a que diese lugar.

- Sobre conceder o negar autorización para nuevos riegos, y demás obras que la necesiten en el cauce o margen de los ríos.

- Sobre el establecimiento de fábricas, talleres u oficios insalubres y peligrosos, en los casos que determinen los reglamentos.

- Sobre los negocios para los cuales sea legalmente necesario el voto o informe de la Diputación provincial, siempre que por la urgencia o



---

la capacidad legal para ejercer los cargos de diputado provincial o individuo de Ayuntamiento.

- Sobre la inclusión en el presupuesto municipal de los gastos obligatorios, y sobre la ordenación de gastos incluidos en el mismo, cuando el Ayuntamiento o el alcalde se nieguen a verificarlo.

- Sobre las cuentas de fondos municipales que deban, con arreglo a la ley de Ayuntamientos, remitirse al Gobierno para su aprobación y feneamiento en el Tribunal de Cuentas del Reino.

- Sobre el establecimiento de fábricas incómodas o insalubres, alineación y altura

naturaleza del asunto no pueda esperarse a la reunión de ésta, debiendo asistir en tales casos los Diputados provinciales que se hallen en la capital. La Diputación en su primera reunión acordará lo que estime para que recaiga en el expediente la resolución definitiva.

- Sobre todos aquellos asuntos en que por leyes anteriores deban de ser oídas las Diputaciones provinciales no hallándose confirmado este requisito en la presente ley.

- En todos los demás casos que determinen las leyes y reglamentos. (Artículo 78) Los Consejos informarán además sobre todos los negocios en que el Gobernador les consulte. (Artículo 80) Los Consejos provinciales decidirán sobre las reclamaciones interpuestas ante ellos,

---

---

de los edificios, cuando no existan reglamentos que señalen las obligaciones de los particulares en estos ramos de policía urbana.

- Sobre la necesidad de ocupar temporalmente las fincas o de aprovechar los materiales contiguos a una obra de utilidad pública, cuando los propietarios no se conformen con el parecer del ingeniero.

- En todos los casos que dispone la ley de minas y en los que las demás leyes o reglamentos exijan su dictamen.

(Artículo 15) Los Consejos provinciales nunca podrán excusarse, bajo ningún

con arreglo a lo que se previene en la ley de reemplazos del ejército.

(Artículo 81) Corresponde a los Consejos provinciales la aprobación definitiva de las cuentas municipales cuyos presupuestos hayan sido aprobados por el Gobernador de la provincia.



**Acuerdos**

(Artículo 14) Para que puedan tomarse los acuerdos en lo no contencioso deben estar presente la mayoría de los vocales y haber, por lo menos, un letrado.

En caso de empate, el voto del Jefe político es decisivo.

(Previsión 9ª de la Real Orden de 2 de Julio de 1845 por la que se previene a los jefes políticos determinadas reglas para la instalación de los Consejos): los acuerdos y dictámenes del consejo podrán ser escritos o verbales, si bien se prefieren los segundos en objeto de una mayor rapidez en el despacho de los negocios.

(Previsión 10ª) No obstante, solo podrán adoptarse acuerdos verbales cuando se halle

(Artículo 18) Para poder tomar acuerdo en lo no contencioso es necesaria la presencia de la mayoría de los vocales y haber, al menos, un letrado. En caso de empate, el voto del presidente es decisivo.

(Artículo 20) Para que se pueda tomar acuerdo en lo no contencioso, deberá estar presente la mayoría de los vocales, y haber, por lo menos, un letrado. En caso de empate, el voto del presidente será decisivo.

concepto, de evacuar los informes que les pida el gobernador.

(Artículo 23) Para que se pueda tomar acuerdo en lo no contencioso, deberá estar presente la mayoría de los vocales de número, y haber por lo menos un letrado.

En caso de empate, el voto del presidente será decisivo.

Para la decisión final de los negocios contenciosos se requiere precisamente la asistencia de tres consejeros, uno de ellos letrado; y lo mismo para finiquitar las cuentas de los fondos municipales, siendo indispensable en este último caso la

(Artículo 89) Para que los Consejos puedan tomar acuerdo en lo consultivo y en los negocios cuya decisión les corresponde, estarán presentes 3 consejeros, entre ellos por lo menos uno letrado. En caso de empate, el voto del presidente es decisivo.

	<p>presente el jefe político y, posteriormente, se debe tomar una breve razón de lo acordado en un registro que se llevará a cabo y que estará rubricado por todos los consejeros.</p>		<p>presencia del gobernador.</p>		
<p><b>Facultades contencioso-administrativas</b></p>	<p>(Artículo 8º) Actuarán como Tribunales, cuando pasen a contenciosas, en las siguientes cuestiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso y distribución de los bienes y aprovechamientos provinciales y comunales.</li> <li>- Repartimiento y exacción individual de toda especie de cargas municipales y provinciales cuya cobranza no vaya unida a la de las contribuciones del Estado.</li> <li>- Cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos y remates celebrados con la Administración civil, provincial y municipal, para toda especie de</li> </ul>	<p>Artículo 12. No hay cambios con respecto a la normativa de 1845.</p>	<p>Artículo 14. Continúa sin haber modificaciones con respecto a la normativa de 1845.</p>	<p>(Artículo 17) Actuarán como tribunales en los asuntos administrativo y bajo tal concepto oirán y fallarán cuando pasen a contenciosas en las siguientes cuestiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso y distribución de los bienes y aprovechamientos provinciales y comunales.</li> <li>- Repartimiento y exacción individual de toda especie de cargas municipales y provinciales.</li> <li>- Cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos y</li> </ul>	<p>(Artículo 82) Los Consejos actuarán además como Tribunales contencioso-administrativos. En tal concepto oirán y fallarán las cuestiones de este orden que se susciten con motivo de las providencias dictadas por los Gobernadores en la aplicación de las leyes, ordenanzas, reglamentos y disposiciones administrativas.</p> <p>(Artículo 83) Oirán y fallarán cuando pasen a ser contenciosas en las siguientes cuestiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso y distribución de los bienes y aprovechamientos provinciales y comunales.</li> </ul>

---

servicios y obras públicas.

- Resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por la ejecución de las obras públicas.

- Incomodidad o insalubridad de las fábricas, establecimientos, talleres, máquinas u oficios, y su remoción a otros puntos.

- Deslinde de los términos correspondientes a los pueblos y Ayuntamientos, cuando estas cuestiones procedan de una disposición administrativa.

- Deslinde y amojonamiento de los montes que pertenecen al Estado, a los pueblos o a los establecimientos públicos, reservando las cuestiones sobre la propiedad a los Tribunales competentes.

remates celebrados con la Administración para toda especie de servicios y obras públicas, ya sean del Estado, ó

provinciales ó municipales.

- Resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por la ejecución de las obras públicas.

- Incomodidad o insalubridad de las fábricas, talleres, máquinas u oficios, y su remoción a otros puntos, cuando exista un reglamento que regularice estos ramos de policía municipal.

- Deslinde de los términos correspondientes a los pueblos y Ayuntamientos, cuando estas cuestiones procedan

- Repartimiento y exacción individual de toda especie de cargas generales, provinciales o municipales.

- A la cuota con que corresponda contribuir a cada pueblo para los caminos en cuya construcción o conservación se haya declarado interesados a dos o más.

- Reparación de los daños que causen las empresas de explotación en los caminos a que se refiere el párrafo anterior.

- Intrusiones y usurpaciones en los caminos y vías públicas y servidumbres pecuarias de toda clase.

- Resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por las obras públicas.

- Al deslinde de los términos correspondientes a pueblos y Ayuntamientos, cuando

---

- Al curso, navegación y flote de los ríos y canales, obras hechas en sus cauces y márgenes, y primera distribución de sus aguas para riegos y otros usos.

- (Artículo 9º) en todo lo contencioso de los diferentes ramos de la administración civil para los cuales no establezcan las leyes juzgados especiales; y en todo aquello que en lo sucesivo se extienda la jurisdicción de estas corporaciones.

de una disposición administrativa.

- Deslinde y amojonamiento de los montes que pertenecen al Estado, a los pueblos o a los establecimientos públicos, reservando las cuestiones sobre la propiedad a los Tribunales competentes.

- Al curso, navegación y flote de los ríos y canales, obras hechas en sus cauces y márgenes, y primera distribución de sus aguas para riegos y otros usos.

- A las usurpaciones de los caminos vecinales e indemnización de los daños causados en las obras públicas.

- A la cuota que deba aprontar cada pueblo para los caminos

es cuestiones procedan de una disposición administrativa.

- Al curso, navegación y flote de los ríos y canales, obras hechas en sus cauces y márgenes y primera distribución de sus aguas para riegos y otros usos.

- A la insalubridad, peligro o incomodidad de las fábricas, talleres, máquinas u oficios y su remoción a otros puntos.

- A la caducidad de las pertenencias de minas, escoriales y terreros.

- A la demolición, reparación de edificios ruinosos, alineación y altura de los que se construyan de nuevo, cuando la ley o los reglamentos del ramo declaren procedente la vía contenciosa.

- A la inclusión o exclusión en las listas de electores y elegibles para Ayuntamientos y Sindicatos de riego.

---

vecinales de primer orden en que hayan sido declarados interesados.

- A los daños que causen en los caminos vecinales las empresas de explotación.

- A la indemnización de los partícipes legos en diezmos, legitimidad de los títulos y liquidación de sus créditos.

- A la validez, inteligencia y cumplimiento de los arriendos y subastas de bienes nacionales y actos posteriores que de ellos se deriven, hasta que el comprador y adjudicatario sea puesto en posesión de dichos bienes.

- Al registro general de fincas en los casos y en el término que señala el art. 147 del reglamento

- A los agravios en la formación definitiva del registro estadístico de fincas.

- A la represión de las contravenciones a los reglamentos de caminos, navegación y riego, construcción urbana o rural, policía de tránsito, caza y pesca, montes y plantíos.

(Artículo 84) Se atribuyen por último al conocimiento y fallo de los Consejos provinciales, llegado el caso del artículo anterior, las cuestiones relativas:

- Al cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos y remates celebrados con la Administración provincial para toda especie de servicios y obras públicas del Estado, provinciales y municipales.

- Al deslinde y amojonamiento de los montes que pertenecen al Estado, a los pueblos o a

---

---

general de 6 de enero de 1847.

- A las listas electorales y elegibles para Ayuntamientos y sindicatos de riego.

- A las providencias de los gobernadores y alcaldes (siempre que estos no conozcan en juicio de faltas) sobre las contravenciones a los reglamentos de caminos, navegación y riego, construcción urbana y rural, policía de tránsito, caza y pesca, montes y plantíos.

- A la demolición y reparación de los edificios ruinosos, alineación y altura de los que se construyan de nuevo, cuando exista un reglamento que regularice estos ramos de policía municipal.

los establecimientos públicos, reservando las demás cuestiones de derecho civil a los Tribunales competentes.

- A la validez, inteligencia y cumplimiento de los arriendos y ventas celebradas por la Administración provincial de propiedades y derechos del Estado y actos posteriores que de aquellos se deriven, hasta que el comprador o adjudicatario sea puesto definitivamente en posesión de dichos bienes.

- A la indemnización, legitimidad de los títulos y liquidación de los créditos de los partícipes legos en diezmos, con arreglo a lo que previene la ley de 20 de marzo de 1846.

---

(Artículo 18)  
Entenderán, por último, los Consejos provinciales en todo lo contencioso de los diferentes ramos de la administración, para los cuales no existan Juzgados especiales, y en todo aquello a que en lo sucesivo se extienda la jurisdicción de estas corporaciones.

---



## 6. Procedimientos tramitados ante el Consejo lucentino.

“2ª Dirección. 1847

Madrid Consejo Prov.

Octubre 24 ----- El Ministerio de la goberación del Reyno previene de Real orden se remita en el termino de ocho días un estado de los litigios que la Admon. sigue ante el Consejo provincial, y que en lo sucesivo se participe cuantos se originen, y particularmente de la sentencias y de los autos que recaigan en las apelaciones que se interpusiesen.

Nota.

Para que pueda tener cumplido efecto lo dispuesto en la anterior R<sup>l</sup>. orden, la Seccion es de parecer, salvo el de V.S., se traslade aquella al Consejo, pidiéndole los datos oportunos para la formación de dho. estado y como no se acompañe ningun modelo para formarlo, el que suscribe somete a la aprovación de V.S. el q. acompaña. Alicante 2 de Nov de 1847= Fco. Malo y Garcés (...) Fho. en 12.

(...) Ministro de la Gobernacion del Reino= 2ª Dirección=Admon. Gral.= circular n.º 190= La Reina (q.D.g.) se ha servido acordar que V.S. remita á este ministerio en el termino de ocho días y bajo su muy estrecha responsabilidad, un Estado de los litigios que la Admon. sigue en ese Consejo prov. en primera instancia; y que en lo sucesivo dé V.S. igualmente cuenta en los mismos términos de todos los q. se originen, y muy principalmente de las sentencias q. en ellos recaigan y su fecha, y la del auto en que se admita la apelación si una de las partes la interpone para ante el consejo Real.= De orden de S.M. lo digo á V.S. para los efectos consiguientes= Dios que á V.S. muchos años= Madrid 24 de Octubre de 1847.= (...) Señor Gefe político de Alicante.

Al ministerio de la Gobernación del Reyno.

2ª Dirección.

1867 Remite el estado de los litigios que la Admon sigue ante el Consejo Provincial.

Exmo Sr.= En conformidad a lo mandado en la Real orden q. V.E. se sirvió comunicarme en 24 de Octubre ultº, tengo la honra de elevar a sus manos el estado de los litigios q. la Admon. sigue ante este consejo Provincial.

Estado de los litigios que la Admon. sigue ante este Consejo Prov.

Pueblos	Personas	Pleito	Estado
Benifallim	Miguel Cardenal y Jose Barrachina contra el Ayuntamiento.	Sobre la venta de cierto numero de Encinas.	Sobreseido en 6 de Mayo de 1846 por transacción entre los litigantes.
Sax	Jose Ferran Mro de obras contra el Ayuntº.	Sobre pago de 2200 r. importe de un acueducto construido por el mismo.	Se absolbio de la demanda al Ayuntamiento en 29 de Agosto de 1846 condenando al Ferran a la perdida de la cantidad reclamada y en las costas a los que suscribieron el contrato en nombre del pueblo.
Beniarbeig	El Ayuntamiento de Ondara contra el de Beniarbeig.	Sobre la separación de las acequias producidas por las aguas del rio Napedrosa.	Se declaró el 24 de Julio de 1847 no haber lugar a la demanda, y en 28 del mismo interpuso el Ayuntamiento de Ondara la oportuna apelación ante el Consejo Real y fue admitida por el Consejo.
Alicante	El Conde de Casa Rojas contra el Ayuntamiento de Alicante.	Sobre el uso y aprovechamiento de las aguas del	Pendiente de contestación a la Demanda.

		manantial de Casablanca.	
Ondara	El Ayuntº contra la Junta de aguas de Denia.	Sobre la validez de un contrato celebrado entre las dos corporaciones relativo a una escabación proyectada en busca de aguas.	Pendiente: En estado de replica.
Jabea	El Ayuntamiento de Benitachell contra el de Jabea.	Sobre el aprovechamiento de pastos y demas usufructos de los montes de Jabea.	Pendiente: En estado de Replica.

Alicante 12 de Novbre. de 1847.



Ministerio de la Gobernación del Reyno= Dirección de Administración General= Circular nº. 27= Deseando S.M. la Reyna (q.D.g.) remover cuantos obstáculos puedan retardar la marcha de los negocios contenciosos de la Administración, se ha servido resolver: 1º Que cuando la Administración sea en los negocios contenciosoadministrativos la parte apelada lo ponga V.S. en mi conocimiento dentro de tercero dia después de notificado el auto en que se haya admitido la apelación a la parte contraria, acompañando copia literal de este auto y de la sentencia. 2º Que cuando V.S. deje de apelar de una sentencia que sea contraria en todo ó en parte á lo solicitado por la Administración en el litigio, lo participe igualmente á este Ministerio, exponiendo las razones que para proceder asi haya tenido. Y 3º que V.S. me remita cada seis meses un estado de los negocios contenciosos pendientes ante el Consejo provincial respectivo, expresando el que tengan y el en que se hallaban al finalizar el semestre próximo anterior, e individualizando por medio de la correspondiente nota los fenecidos después. De R. Orden lo digo á V.S. para su inteligencia y exacto cumplimiento. Dios que á V.S. m a Madrid 5 de Febrero de 1848= Sartornis= Sor. Gefe político de Alicante.

E.S. Ministro de la Gob. del Reino.

E.S.

Alicante 21 de Fbro. de 1848.

En cumplimiento de la R<sup>l</sup>. Orden fha. 5 de los corrientes tengo el honor de remitir á V.E. el estado de los negocios contenciosos pendientes ante este Consejo prov.

Dios.

Dirección de Admon. general.

Se remite un estado de los negocios contenciosos ante el Consejo provincial.

Estado de los negocios contenciosos pendientes ante el Consejo provincial de Alicante formado con sujeción a la R. Orden de 5 de Febrero de 1848.

Pueblos	Litigantes	Litigio	Estado que tenia al finalizar el semestre próximo anterior.	Estado actual
Alicante	El Conde de Casa Rojas y otros hacendados de Alicante contra el Ayuntamiento de la misma capital.	Sobre el aprovechamiento de las aguas del manantial de la Casa=blanca.	Pendiente de contestación de la demanda.	Pendiente de la contestación de la demanda.
Ondara	El Ayuntamiento de Ondara contra la Junta de aguas de la Ciudad de Denia.	Sobre la validez de un contrato celebrado entre ambas corporaciones acerca de cierta excavación proyectada en busca de aguas.	Pendiente de contestación de la demanda.	Se ha conferido traslado á la parte demandante del estricto de replica.
Jabea	El Ayuntamiento de Benitachell contra el de Jabea.	Sobre el aprovechamiento de los montes de Jabea.	Este negocio no entró en el Consejo hasta el 27 de Setiembre de 1847.	Se há conferido el traslado a la parte demandada del escrito de replica .

Alicante 21 Febº. de 1848.

Estado de los negocios contenciosos pendientes ante el Consejo provincial de  
Alicante, formado con sujeción á la Rl Ord. de 5 de Fbro. de 1848.

Pueblos	Litigantes	Litigio	Estado que tenia al finalizar el semestre próximo anterior.	Estado actual
Alicante	El Conde de Casa Rojas y otros Hacendados de Alicante contra el Ayuntamiento de la misma Capital.	Sobre el aprovechamiento de las aguas del manantial de la Casa=blanca.	Pendiente de contestación de la demanda.	Pendiente de contestación de la demanda.
Jabea	El Ayuntamiento de Benitachell contra el de Jabea.	Sobre el aprovechamiento de los manantiales de los montes de Jabea.	Se había conferido traslado del escrito de replica.	En estado de prueba .

Nota En el litigio entre el Ayuntamiento de Ondara y la Junta de aguas de la ciudad de Denia, sobre validez de un contrato celebrado entre ambas corporaciones acerca de cierta excavación proyectada en busca de aguas, recayó resolución final en 24 del ppdo. Julio.

Alicante 21 de Agosto de 1848.

Estado de los negocios contenciosos pendientes ante el Consejo provincial de Alicante, formado con sujeción á la Rl. Orden de 5 de Fbro. de 1848.

Pueblos	Litigantes	Litigio	Estado que tenia al finalizar el semestre próximo ant.	Estado actual
Alicante	El Conde de Casa=Rojas y otros, Hacendados de Alicante  Contra  El Ayunt. de la misma capital.	Sobre el aprovechamiento de las aguas del manantial de la Casa=blanca.	Pendiente de contestación de la demanda.	Pendiente de Contestación de la demanda.
Jabea	El Ayuntamiento de Benitachell  Contra  El de Jabea .	Sobre aprovechamiento de los montes de Jabea.	Estaba en estado de prueba.	Se há visto, y solo se espera para su fallo ciertos informes q. se han pedido.
Orihuela	La Junta de regantes de la vega de Orihuela  Contra  Las Pias fundaciones del Cardenal Belluga.	Sobre q. se declare q. las tierras de las Pias fundaciones del Cardenal Belluga q. se riegan de las aguas lamadas sobrantes, están obligadas al pago de la mitad de las derramas impuestas por la Junta de regantes para gastos de interes comun.	Este negocio ha entrado en el Consejo el 16 del corriente.	Se ha conferido traslado de la demanda al Amdor. general de las Pias fundaciones del Cardenal Belluga.

Alicante 28 Febrero 1849.

Estado de los negocios contenciosos pendientes ante el Consejo provincial de  
Alicante formado con sujeción á la Rl. Orden de 5 de fbro. de 1848.

Pueblos	Litigantes	Litigio	Estado q. tenia al finalizar el semestre prox. anterior.	Estado actual
Alicante	El Conde de Casa=Rojas y otros hacendados de Alicante  Contra El Ayuntº de la misma capital.	Sobre aprovechamiento de las aguas del manantial Casa=Blanca.	Pendiente de contestación de la demanda.	Pendiente de contestación de la demanda.
Jabea	El Ayuntamiento de Benitachell  Contra El de Jabea.	Sobre aprovechamiento de los montes de Jabea.	Para su fallo se esperaba cierto informe.	Suspense á instancia de las partes por hallarse tratando de transacción.
Orihuela	La Junta de regantes de la vega de Orihuela  Contra Las pias fundaciones del Cardenal Belluga.	Sobre pago de derramas impuestas por la Junta de regantes.	Se había conferido traslado de la demanda.	En estado de prueba.

Alicante 11 Setiembre de 1849.

Estado de los negocios contenciosos pendientes ante el Consejo provincial de Alicante formado con sujeción á la Real orden de 5 de Febrero de 1848.

Pueblos	Litigantes	Litigio	Estado q tenia al firmar el semestre prox. anterior.	Estado actual.
Alicante	El Conde de Casa=Rojas y otros hacendados de Alicante  Contra  El Ayuntamiento de la misma capital.	Sobre aprovechamiento de las aguas del manatial Casa=Blanca.	Pendiente de Contestación de la demanda.	Pendiente de contestación de la demanda.

Notas

1ª. En el litigio entre el ayuntamiento de Benitachell y el de Jabea, sobre aprovechamiento de los montes de la ultima villa, recayó resolución final en 10 de Diciembre ultimo.

2ª El litigio entre la Junta de regantes de la vega de Orihuela y las Pias fundaciones del Cardenal Belluga se falló en 19 de Setiembre ppdo.

Alicante, 22 Fbro. 1850.

Estado de los negocios contenciosos pendientes ante el Consejo provincial de  
Alicante formado con sujeción á la Rl. orden de 5 de Fbro. de 1848.

Pueblos	Litigantes	Litigio	Estado q tenia al finalizar el semestre prox. anterior.	Estado actual
Alicante	El Conde de Casa=Rojas y otros hacendados de Alicante  Contra  El Ayuntamiento de la misma capital.	Sobre aprovechamiento de las aguas del manantial Casa blanca.	Pendiente de contestación de la demanda.	Pendiente de contestación de la demanda.
Sax	Dn. Gabriel Olcina vecino de Sax  Contra  El Ayuntamiento de la Villa de Elda.	Sobre ciertas obras hechas por Olcina en la acequia de un molino harinero q. posee en el termino de Sax.	Aun no existía. Principió el 14 de Mayo ultimo.	Corriendo el termino de prueba.

Alicante 23 de Agosto de 1850.

Estado de los negocios contenciosos pendientes ante el Consejo provincial de Alicante formado con sujeción á la Real Orden de 5 de Febrero de 1848.

Pueblos	Litigantes	Litigio	Estado que tenia al finalizar el semestre prox. anterior.	Estado actual
Alicante	El Conde de Casa=Rojas y otros hacendados de Alicante  Contra  El Ayuntamiento de la misma capital.	Sobre aprovechamiento de las aguas del manantial Casa blanca.	Pendiente de contestación de la demanda.	Pendiente de contestación de la demanda.
Orcheta	D. José Llorca y Baldó vecino de Orcheta  Contra  El Ayuntamiento de Orcheta	Sobre q se deje sin efecto una cuerdo del Ayunt de Orcheta por el q señaló 3 horas y $\frac{3}{4}$ de agua para el riego de un huerto q D Jose Llorca compró a la Hacienda Nacional.	Aun no existía. Principió el día 26 de Agosto del pndo año.	Se há conferido traslado de la contestación de la Demanda al Admonr de fincas del Estado.

Nota. El litigio entre D. Gabriel Olcina vecino de Sax, y el Ayuntamiento de Elda, sobre las obras hechas por aquel en un molino harinero que posee en la partida del Corriño, se falló en 26 de Setiembre ultimo y interpuesta apelación por el Ayuntamiento se halla conociendo del negocio el Consejo Real.

Alicante 24 Fbro. 1851.

Estado de los negocios contenciosos pendientes ante el Consejo provincial de Alicante formado con sujeción a la Rl. Orden de 5 de fbro. de 1848.

Pueblos	Litigantes	Litigio	Estado q tenia al finalizar el semestre próximo anterior	Estado actual
Alicante	El Conde de Casa=Rojas y otros hacendados de Alicante  Contra  El Ayuntamiento de la misma capital.	Sobre aprovechamiento de las aguas del manantial de Casa=Blanca.	Pendiente de contestación de la demanda.	Pendiente de contestación de la demanda.

Nota= En el litigio entre D. José Llorca y Baldó vecino de Orcheta y el Ayuntamiento del mismo pueblo, sobre que se dejara sin efecto una cuerdo de dha. municipalidad por el q. señaló tres horas y tres cuartos de agua para el riego de un huerto q. Llorca compró á la hacienda nacional dictó el Consejo provincial en 2 de Junio ultimo inhibiéndose del conocimiento, la que no ha sido apelada.

Alicante 26 de Agosto de 1851.

Estado de los negocios contenciosos pendientes ante el Consejo provincial de Alicante formado con sujeción a la R. Orden de 5 de Feb<sup>o</sup> de 1848.

Pueblos	Litigantes	Litigio	Estado q. tenia al finalizar el semestre prox anterior	Estado actual
Alicante	El Conde de Casa-Rojas y otros hacendados de Alicante  Contra  El Ayuntamiento de la misma Capital.	Sobre aprovechamiento de las aguas del manantial de Casa blanca.	Pendiente de contestación a la demanda.	Pendiente de contestación a la demanda.
Jijona	D <sup>a</sup> Francisca cortes y otros vecinos de Jijona  Contra  D. Manuel Ortuño vecino de Benidorm.	Sobre que se declare q. D. Manuel Ortuño solo debe aprovechar 4 h de agua de la fuente de Nuches para regar la hacienda del mismo nombre q. compró al Estado.	No existía este negocio.	El Consejo se inhibió del Conocimiento de este negocio por no haber recaído en él previamente resolución por la via gubernativa.
Alicante	D <sup>a</sup> Rafaela Romero vecina de Alicante  Contra  La Admon. de Fincas del Estado de esta Provincia.	Sobre q. la Admon. entregue á la demandante el titulo de un Censo sobre ciertas tierras del partido de Alcalalí q. como pertenencia del Esta le fue vendido, ó bien se declare nula la venta.	No existía este negocio.	Se ha conferido traslado de la demanda á la Admon.

Estado correspondiente al primer semestre de 1852 de los negocios contenciosos pendientes ante el Consejo provincial de Alicante formado con sujeción á la Real orden de 5 de Feb<sup>o</sup>. 1845.

Pueblos	Litigantes	Litigio	Estado que tenia al finalizar el semestre próximo anterior.	Estado actual
Alicante	El Conde de Casa Rojas y otros hacendados de Alicante  Contra  El Ayuntamiento de la misma capital.	Sobre aprovechamiento de las aguas del manantial de Casa Blanca.	Pendiente de Contestación de la demanda.	Pendiente de contestación de la demanda.

Nota: El litigio entre D<sup>a</sup>. Rafaela Romero y la Admon de Fincas del Estado sobre que esta entregase á la demandante el titulo de un censo sobre ciertas tierras del partido de Alcalalí que como pertenencia al Estado la fue vendido; ó bien su declarára nula la venta, fue definitivamente resuelto en 8 de Marzo último declarando no haber lugar por ahora a la nulidad del espresado contrato de venta y á lo demas que contenia la demanda; reservando á D<sup>a</sup>. Rafaela Romero los derechos que le competan en el caso de no aparecer la finca realmente gravada ó su verdadero poseedor.

Alicante 8 Julio 1852.

Estado correspondiente al segundo semestre de 1852 de los negocios contenciosos pendientes ante el Consejo provincial de Alicante formado con sujeción á la Real orden de 5 de Feb. de 1845.

Pueblos	Litigantes	Litigio	Estado que tenia al finalizar el semestre procsimo anterior.	Estado actual
Alicante	El Conde de Casa-Rojas y otros hacendados de Alicante  Contra  El Ayuntamiento de la misma capital.	Sobre aprovechamiento de las aguas del manantial de Casa blanca.	Pendiente de contestación de la demanda.	Pendiente de contestación de la demanda.

Alicante 7 Enero 1853.

Estado correspondiente al 1er. semestre de 1853 de los negocios contenciosos  
pendientes ante el Consejo provincial de Alicante formado con sujeción á la Rl. Orden  
de 5 de Febrero de 1845

Pueblos	Litigantes	Litigio	Estado q. tenía al finalizar el semestre anterior	Estado actual
Alicante	El Conde de Casa Rojas y otros hacendados de Alicante  Contra  El Ayunt <sup>o</sup> . de la misma capital.	Sobre aprovechamiento de las aguas del manantial casa blanca.	Pendiente de contestación de la demanda.	Pendiente de contestación de la demanda.

Alicante 13 Agosto 1853.

Estado correspondiente al 2º semestre de 1853 de los negocios contenciosos  
pendientes ante el Consejo provincial de Alicante, formado con sujeción a la Rl. Orden  
de 5 de Fbro. de 1845

Pueblos	Litigantes	Litigio	Estado q. tenia al finalizar el semestre anterior.	Estado actual
Alicante	El Conde de Casa=Rojas y otros hacendados de Alicante  Contra  El Ayuntamiento de la misma capital.	Sobre aprovechamiento de las aguas del manantial de Casa blanca.	Pendiente de contestación de la Demanda.	Pendiente de contestación de la Demanda.

Alicante 5 Enero de 1854.”

ADPA, Legajo GE-16954/39

## 7. Modelos de documentación procesal.

### a. Escrito de demanda.

“Al Consejo

D. Carlos Suamos, vecino de esta Ciudad, en nombre de D. Vicente Barceló y Perez, Alcalde de la Villa de Benidorm, representante de los Señores Marques de San Isidro y Dn. Mariano de Cabia, testamentarios de la Escma. Señora D<sup>a</sup>. Ana Agapita de Balda Tegeiro, Marquesa que fue de Valparaiso; constan mis facultades de la copia de sustitución de poder que exhibo y certificado en autos por el Secretario del Consejo se me devolverá, en la via y forma que mejor proceda Digo: Que el dia diez y siete de Octubre del pasado año mil ochocientos cincuenta y nueve D. Vicente Barceló elevó recurso al Sor. Gobernador Civil en reclamación de una providencia dictada el dia ocho del mismo mes y año, por la que se le hacía responsable de los daños y perjuicios originados á los regantes por la prolongación de los turnos del riego mayor de Alfaz, á la que recayó decreto mandando se hiciera saber á mi parte, que no estimando fundada la espresada solicitud, no se había tomado en consideración, y podía acudir con ella ante el Consejo Provincial como Tribunal contencioso administrativo. El dia diez y nueve de Noviembre del espresado año, mi representado obedeciendo el último decreto del Sor. Gobernador Civil, acudió a este Tribunal con la competente demanda, y solicitando se le pusiera de manifiesto el expediente formado por el Alcalde de Benidorm, para llenar las prescripciones del artículo 30 del Reglamento sobre el modo de proceder los Consejos Provinciales para en su vista estender por párrafos numerados los puntos de hecho y de derecho de la demanda, y habiendo accedido á esta petición, y teniendo conocimiento del expediente, paso á explicar la demanda en toda su forma.

1º En virtud de cumplimiento de cierta disposición adoptada por el Sor. Gobernador Civil de esta Provincia, el Alcalde de Benidorm proveyó auto a su fecha trece de Mayo del pasado año mil ochocientos cincuenta y nueve mandando proceder instruir expediente sobre prolongación indebida de los turnos del riego mayor de Alfaz, por haberse contravenido las prescripciones del artículo 12 del Reglamento, y 2º de su adicional; a cuyo efecto se hiciera constar por certificación del Secretario que autorizó las diligencias y con referencia á los antecedentes que obraban en aquella Alcaldía, y en la dirección del Sindicato el dia y hora que tuvo principio y fin el turno del riego que concluyó en veinte

y cuatro de Abril de aquel año, lo mismo que el que concluyó en once del mes de Mayo, espresando en ambos las prorrogas acordadas en el Sindicato, que se hiciera comparecer á mi principal D. Vicente Barceló, para que manifestase las razones que había tenido para prorrogar de su autoridad propia los dos turnos, manifestando las causas que hubieran podido mediar para la prolongación en un turno de treinta y cuatro horas y media, y doce en otro, siendo el mismo el circulo que habían de recorrer las aguas igual su caudal, é idéntica su distribución entre los propietarios, y por último nombró peritos á Vicente y Pascual Perez, Labradores, para que tasasen los daños causados a los interesados en el riego.

2º El Secretario en cumplimiento de este auto, certificó que practicada la liquidación de los días que duró el turno del riego con arreglo á los oficios que radicaban en la Alcaldía, resultaba que el turno que comenzó el diez y ocho de Marzo y concluyó el veinte y cuatro de Abril, corrió el tiempo de diez y siete días veinte y una horas, ó sease cuarenta y cinco horas mas de los diez y seis días prefijados. Que el turno que comenzó el veinte y cuatro de Abril y concluyó en once de Mayo, corrió el tiempo de diez y siete días seis horas, o sean treinta horas mas de los diez y seis días prefijados; y que según los documentos que se le habían exhibido por el Director del Sindicato, solo se habían autorizado diez y media horas en el primer turno, y diez y siete y tres y medio cuartos de horas en el segundo, por haber ocurrido una quiebra de seis horas; y que aparecia definitivamente prolongado el primer turno arbitrariamente y sin autorización del Sindicato en treinta y cuatro y media horas, y el segundo en doce horas y un cuarto.

3º Los peritos nombrados declararon que con respecto al primer turno los perjuicios, atendido á que los sembrados necesitaban el agua, ascendían a dos mil diez y siete reales vellón; pero sin manifestar á que personas se habían irrogados estos perjuicios; y en el segundo turno los daños lo eran solamente el valor de la agua, que ascendia a trescientos cuarenta reales; siendo el de ambos turnos de dos mil cuatrocientos cincuenta y nueve reales vellón.

4º Comparecido D. Vicente Barceló, manifestó que no había prolongado los turnos que principiaron en el dia diez y ocho de Marzo y veinte y cuatro de Abril, efectuándose los cortes al terminar el tiempo marcado en el Reglamento, con deducción de las quiebras ocurridas por reparos en la acequia principal, recorriendo el trayecto hasta los brazales y el espacio de estos hasta conducir el agua a las tierras de los respectivos regantes; pues principiando la tanda desde la salida del agua de la acequia principal, según el artículo 12

del Reglamento, no se ha contado desde que rige, el agua invertida hasta la salida de la acequia principal, ni la que se invierte recorriendo los brazales hasta introducirla en las tierras de los respectivos regantes. Manifestando mi principal lo que aparecía en el libro de cortes de gua, de cuyas anotaciones hizo oportuna y lata relación.

5º Para contrarrestar lo justamente alegado por D. Vicente Barceló, se oyó al Director y al que lo fue en el año mil ochocientos cincuenta, y con informe del Alcalde, se elevó al Sor. Gobernador el espediente que dictó providencia en ocho de Octubre de mil ochocientos cincuenta y nueve, declarando responsable á mi principal como representante de la testamentaria de la Señora Marquesa de Valparaiso, de todos los daños y perjuicios invertidos á los regantes á consecuencia de la prolongación de los dos turnos que en el espediente se mencionan, obligandolé a su pago y al de la multa impuesta al acequero Francisco Ferrer, que por su mandato faltó a las ordenes que se le tenían legalmente comunicadas, y que se le hiciera saber dejara en lo subsesivo cumplido el lleno de sus deberes, ejecutando estrictamente cuantas gestiones su posición le imponen con referencia al régimen, administración, y distribución de las aguas.

6º La providencia se hizo ejecutiva por el Alcalde de Benidorm, embargando á mi representado un ganado lanar, y vendiéndole para la indemnización de daños y perjuicios por la prolongación de los turnos del riego mayor de Alfaz, cuya cantidad ascendió a dos mil seiscientos cuarenta y dos reales vellón, según consta en la certificación del Secretario de Ayuntamiento de Benidorm que presento;

Las deducciones de derecho para revocar la providencia del Señor Gobernador Civil de la Provincia, son las siguientes:

1ª El dominio de las aguas o pertenece al Estado y corresponde a la administración pública organizar su uso, distribuyéndolas conforme a la mayor utilidad de la agricultura, la industria y la navegación interior, y en este caso se halla bajo la vigilancia de las autoridades que deben adoptar todas las disposiciones que crean convenientes para el mejor orden de este aprovechamiento; o pertenecen al dominio particular, y en este segundo caso deben regularse por las leyes que rigen los contratos graduándose los pactos y estipulaciones que hayan mediado entre el dueño de las aguas, y los que traten de usarlas ó aprovecharlas; en este concepto el dominio de las aguas de la acequia principal y sus brazales del riego mayor de Alfaz; son de dominio particular, y las reglas para dirimir toda contienda que se suscite sobre su distribución o aprovechamiento, deben dirimirse y

sujetarse precisamente á las condiciones del contrato que haya mediado entre el propietario y los sumarios; el último pacto que ha mediado, es el reglamento para el régimen y gobierno del aprovechamiento de las aguas del riego mayor de Alfaz, aprobado por S.M. en Real orden de diez y siete de Agosto del pasado año mil ochocientos cuarenta y siete, publicado en el Boletín Oficial de esta Provincia del día seis de Setiembre del mismo año, por consiguiente á los artículos de este Reglamento, están sujetas las partes contratantes, y ni estas, ni las autoridades pueden alterar sus disposiciones sin mediar el consentimiento de ambas partes, por eso en el artículo 1º, se hace la declaración de propiedad de la acequia en favor del dueño de las Baronias de Polop y Benidorm; en el segundo á quien corresponde el disfrute de las mismas, en el tercero se establece que el objeto de las ordenanzas, es hacer guardar los derechos así del propietario, como de los regantes; y por último en el cuarenta y cinco, se esponen las reglas y los medios necesarios que han de preceder para la variación de las ordenanzas; sentados estos precedentes, examinemos con imparcialidad si una de las partes, el representante del propietario, ha incurrido en alguna infracción de estas ordenanzas.

2ª En el auto del Alcalde de Benidorm que he referido en el primero de los hechos que he espuesto, se supone que Dn. Vicente Barceló, ha contravenido á las disposiciones del artículo 12 de las ordenanzas, y segundo de su adicional; pero esto no es cierto, pues mi principal ateniéndose al sentido literal del artículo, mandó cortar el agua á los acequeros en el día prevenido; pues el artículo citado dice „La distribución de las aguas debe hacerse entre los que tienen derecho a regar con ellas, ó le adquieran en lo subsesivo, por tandas de quince en quince días, ó de diez y seis en diez y seis lo mas, contados desde la salida del agua de la acequia principal, según las concordias y establecimientos que se han hecho anteriormente, y horas que a cada cual pertenecen de riego”. Ahora bien, mi representado en cumplimiento de este artículo, cortó el agua por sus dependientes el día designado, y las prolongaciones de turno que se advierten, han consistido en la primera tanda de treinta y cuatro horas, invertidas en recorrer el agua la acequia principal y brazales, hasta conducir las a las tierras de los regantes, necesitándose en esta tanda todo el indicado tiempo en recorrer el agua la acequia y brazales en razón á haber disminuido notablemente por las repetidas distracciones fraudulentas ocurridas en el termino de Nuncia y otros partidos, y las doce horas y medio cuarto del segundo turno, son también las invertidas en la conducción del agua por la acequia y brazales hasta las tierras de los regantes; luego si mi principal cumple con las prescripciones del artículo 12 cortando el agua á los diez

y seis días contados desde la salida de la acequia principal, no puede ser responsable de las prolongaciones que resultan por las horas invertidas en recorrer la acequia y brazales que son y deben ser de cuenta de los regantes, repartiéndose equitativamente entre ellos por el Sindicato; así como tampoco puede imputársele el más o menos tiempo que gaste el agua en recorrer el trayecto de la acequia y brazales; debido al mayor ó menor volumen de agua que discurre, y á la mayor ó menor velocidad que tenga en su corriente á causa de este volumen, por que consistiendo en la naturaleza misma de la cosa que aumenta o disminuye, según la que nace en el manantial, ó se la une por la abundancia de lluvias ó por las sequias, ó por las sustracciones clandestinas que originan los mismos regantes; son todos hechos ajenos á su voluntad, en los que no tienen intervención alguna y que no pueden serle imputables bajo ningún aspecto.

3ª El artículo 15 del reglamento ordena, que el dueño ó su representante, llevará un libro en donde se registren los cortes de agua que se hicieren o deben hacerse, y las operaciones de los sobresequeros y acequeros respectivas a sus obligaciones, cumpliendo D. Vicente Barceló con este precepto, lleva un libro de cortes de agua donde anota las Declaraciones que hacen los sobresequeros y acequeros, respecto á los cortes de agua y demás accidentes que ocurran en el riego, y lo que en él conste anotado debe tenerse por cierto interin no haya una prueba en contrario, mi representado en la declaración que ha prestado en el expediente, se apoya en lo que resulta de aquel libro, por consiguiente existe una prueba de su buena fe, y de que no ha obrado arbitrariamente, y constando por ella la causa de la prolongación de los turnos independientes de la voluntad de mi parte, no ha debido condenarse al resarcimiento de perjuicios.

4ª La otra prescripción que se supone por el Alcalde infringida por Barceló, es la segunda de las resoluciones adoptadas por el Sor. Gobernador Civil de esta Provincia con fecha veinte y nueve de Agosto del año mil ochocientos cincuenta, pero esta, si bien emanada de la autoridad Superior de la Provincia, y muy respetable para D. Vicente Barceló, no puede ser obligatoria para el representante del dueño de la acequia, pues altera el reglamento que es la ley para el régimen de estas aguas, lo que no está en las atribuciones del Sor. Gobernador, por que toda alteración en el reglamento debe ejecutarse en la forma que previene el artículo 45 del mismo que ya he citado anteriormente; así es, que por reclamación de los representantes del dueño recientemente se ha expedido una Real orden por el Escmo. Sor. Ministro de Fomento declarando sin efecto estas disposiciones; no es pues responsable D. Vicente Barceló de infracción

alguna con respecto á estas disposiciones que son nulas desde su origen. Pero aun en el caso que se quisieran considerar subsistentes y obligatorios para el representante de la testamentaria de la Escma. Señora Marquesa de Valparaiso, nunca seria responsable de la prolongación de los turnos, por que la disposición 3ª del referido acuerdo dice „Si el representante se negase á hacer la corta de las aguas a los diez y seis días, lo hará por sí el Director, siempre que no estuviese prorrogado el turno por el Sindicato”. La obligación de no prolongar los turnos, es solidaria entre el representante del Marques y el Director del Sindicato, y este al transcurrir los diez y seis días sin que el representante cortara el agua, no habiendo una causa justa para la prolongación, ha debido mandar cortar el agua, no habiéndolo hecho, el verdadero responsable es el Director que ha permitido esta prolongación, no dando cumplimiento a lo ordenado en este artículo de la adicción, y los daños y perjuicios que se han causado a los regantes, han debido recaer sobre él.

5ª A la formación del expediente en que ha recaído la providencia que reclamo, ha precipitado la mas conocida parcialidad, y el objeto del Alcalde de Benidorm, no ha sido otro que acriminar á mi parte, y lejos de concretarse a ser un Juez instructor imparcial, se ha convertido en un acusador que solo trata de sacar consecuencias desfavorables contra mi principal, para presentarlo como culpable, asi es, que no se han tomado en cuenta las razones aducidas por él ni las pruebas presentadas en su apoyo, y solo se han tenido presentes razones vagas destituidas de todo fundamento; y es tal la precipitación con que se ha obrado, que en la declaración pericial se advierte que no se ha espresado las tierras y sembrados que sufrieron el daño que justipreciaban, ni los propietarios a quienes pertenecían, y á los que debe reintegrarseles tanto del agua como del deterioro de los sembrados, y no constando esto, no es posible la indemnización á que ha sido condenado mi parte: además que siendo un justiprecio hecho para apreciar daños ocasionados por los mandatos de D. Vicente Barceló han debido nombrarse los peritos uno por el Director del Sindicato, y otro por D. Vicente Barceló, y en caso de discordia el tercero debía haber sido nombrado por el Señor Gobernador, según los artículos 25 y 26 del Reglamento, y no habiéndose guardado este procedimiento, es nula la declaración pericial por conocidamente parcial por falta de detalles y haberse infringido los artículos citados.

En virtud de cuanto he espuesto; y habiendo demostrado suficientemente la inculpabilidad de D. Vicente Barceló en la prolongación de los turnos que concluyeron en veinte y cuatro de Abril y once de Mayo del próximo pasado año=

Suplico al Consejo se sirva haber por presentada la copia de sustitución de poder y mandarla certificar en autos, y que se me entregue y á su tiempo revocar la providencia del Sor. Gobernador Civil de ocho de Octubre del pasado año mil ochocientos cincuenta y nueve, declarando irresponsable á D. Vicente Barceló de la prolongación de los turnos de que se le hace cargo; y que se le devuelvan por el Alcalde de Benidorm los dos mil seiscientos cuarenta y dos reales vellón á que ascendió el valor del ganado que se le vendió por orden del espresado Alcalde, y que consta en la certificación que tengo presentada; reservando á mi principal el derecho que pueda competirle para reclamar daños y perjuicios de quien haya lugar; pues es justicia que pido con costas=

Alicante veinte y seis de Mayo de mil ochocientos sesenta=

L Bonif<sup>o</sup>. Amorós

Carlos Ramon Miro

Con papel trescientos veinte y cuatro  
reales von.

Otro sí: En el escrito á que se refiere esta demanda, manifesté donde debían verificarse las notificaciones, esto no obstante en cumplimiento de la Ley, manifiesto que habito en la Calle del Santo Cristo de esta Ciudad casa numero tres donde deberán hacerse las notificaciones= Suplico á V.S. se sirva haber por hecha esta manifestación á los efectos de la ley= fha. ut supra=

L Bonif<sup>o</sup>. Amorós

Carlos Ramon Miró”

ADPA, Legajo GE-16992/1, pp. 3-11.

b. Auto de admisión.

“Auto

Señores

Orduña

Miralles

Puig

Bellido

En cuanto a lo principal y primer otrosi por presentada con la certificación que se acompaña, con respecto al segundo reclame del Sr. Gobernador de la prov<sup>a</sup>. el expediente gubernativo de que se hace mérito y en cuanto al cuarto por designado el domicilio nombrándose para ponente en estos autos al Sr. Vicepresidente. Recibido que sea el expediente gubernativo dese cuenta. Así lo acordaron y rubricaron los Sres. del margen en Alicante á cuatro de Julio de mil ochocientos sesenta y dos de q. certifico.

José M<sup>a</sup>. Caro

Srio.

Nota: Queda estendida la Cédula para las notificaciones, fecha ut supra.

José M<sup>a</sup>. Caro

Srio.

Otra: Con esta fecha se ha pasado oficio al Sr. Gobernador reclamando el expediente gubernativo Alicante cuatro de Julio de mil ochocientos sesenta y dos.

José M<sup>a</sup>. Caro.”

ADPA, Legajo GE-17006/3

c. Solicitud y declaración de rebeldía.

“Sres. Presidente y Vocales del Consejo de esta Prov<sup>a</sup>.

D. Francisco Rovira, en nombre de la Comisión de Regantes de la Huerta de esta Capital, ante el Consejo pareisco en los autos contra D<sup>a</sup> Victoriana Rico y D. Carlos Mira sobre aprovechamiento de las aguas que discurren por la Rambla de la Sarganella y como más haya lugar digo: Que conferido traslado de su instancia, á los demandados á quienes se ha citado y emplazado, como consta de autos, han dejado pasar con muchísimo exceso el termino que se les prefijó sin haber comparecido, ni opuesto cosa alguna por lo que les acuso la rebeldía y=

Suplico al Consejo que teniéndola por acusada y con arreglo á lo dispuesto en él reglamento sobre él modo de proceder en los Consejos Provinciales, se sirva resolver este negocio, según lo requirí en mi escrito de demanda; por ser conforme á justicia que pido ett<sup>a</sup>.

Alicante treinta de octubre año del sello.

Dr. Dn. Francisco Rovira

Alicante diez de Noviembre de mil ochocientos cuarenta y siete=

Sres.

Gefe político

Gil

Sanmartin y Torres

Rico

Atendiendo á que ha transcurrido el termino concedido en auto de quince de Junio ultimo sin que D<sup>a</sup> Victoriana Rico y D. Carlos Mira hayan contestado á la demanda interpuesta por D. Francisco Rovira en nombre de la Comisión de Regantes de la Huerta de esta Capital:

Atendiendo á que la demanda está fundada en los documentos que la acompañan y que obran en este Expediente.

El Consejo declara en rebeldía á los referidos D<sup>a</sup> Victoriana Rico y D. Carlos Mira, y señala para la vista de estos autos el día trece de los corrientes á las diez de su mañana previa la correspondiente citación.

Lo mandaron y rubricaron los Sres. del margen de que certifico.

El Secret<sup>o</sup>= Ign. Estalella.”

ADPA, Legajo GE-13252/1, pp. 116-117.



d. Contestación.

“D. Anselmo Berger, Alcalde constitucional y Presidente del Exmo. Ayuntamiento de esta Ciudad, en el espediente contencioso promovido por el procurador D. Francisco Heredia á nombre de ciento y un propietarios de casas de esta misma ciudad, sobre el derecho de aprovechamiento á domicilio que suponen tener del agua del comun de vecinos, haciendo uso del traslado que se me ha conferido de la demanda, como mejor proceda en derecho digo: Que el Consejo, obrando en justicia se ha de servir declarar en conformidad á lo resuelto en la via gubernativa por el Sor. Gobernador Civil de la provincia, que el Exmo. Ayuntamiento ha obrado dentro del circulo de sus atribuciones legitimas al declarar caducadas las presas de agua del comun de vecinos para aprovecharlas á domicilio cuando su concesión no esté fundada en un título oneroso según así es de hacer á mérito de las consideraciones siguientes

El procurador Heredia intenta apoyar su demanda en diez y seis puntos de hecho y en seis puntos de derecho. De unos y de otros me voy á hacer cargo con la debida separación, examinándolos uno á uno, no en el tono de defensa que tiene derecho á emplear el que sin justicia y sin razón ostensiblemente valedera se vé atacado, sino con la parsimonia y la prudencia que emplea el hombre imparcial y desapasionado, cuando se le llama de algun modo á resolver sobre una cuestion clara, cierta y terminante: Y digo que la cuestion es clara, terminante y cierta, porque solo el interes material que en ella tienen los demandantes les ha podido cegar hasta el punto de creerla dudosa.

Por el hecho número primero, D. Francisco Heredia se propone demostrar que en el año 1569 adquirió el Ayuntamiento de esta ciudad una cantidad de agua potable para el aprovechamiento comun de sus habitantes, ignorándose los recursos con los cuales se hicieron las obras para conducir las aguas desde la Casa blanca, aunque según el procurador Heredia, se dice que aquellos gastos los sufragó una sociedad compuesta de varios vecinos y propietarios de casas.

En la parte que hace referencia á la adquisición de las aguas por parte del Ayuntamiento en la época en que tuvo lugar este hecho y al objeto á que las aguas se destinaron desde el momento en que fueron adquiridas, nada tengo que esponer sobre el primer hecho que el procurador Heredia consigna en la demanda. Una cosa llama sin embargo mi atención como hará fijar también la del Consejo.

Al afirmar el procurador Heredia que se dice que una sociedad de vecinos, que lo eran también propietarios de casas, costearon los acueductos y las demas obras que se practicaron en 1569 para la traída de las aguas de la Casa blanca á esta ciudad, es indudable que el ilustrado defensor de los demandantes ha comprendido la sin razón y la injusticia de la demanda que tiende á reivindicar un derecho supuesto, un derecho imaginario por no estar apoyado en ningun título legítimo. Por esta razón, echando de menos el gravamen como origen del derecho que se busca y que no existe, apela ó finge apelar á las consecuencias que se habían de desprender de la verdad del hecho que por mi se dice, se ha atrevido á consignar en la demanda.

Vean pues los demandantes bien confesada por su ilustrado defensor la legitimidad en que se apoyó el Exmo. Ayuntamiento al acordar que fueran destruidas las presas, cuya adquisición no procediera de un título oneroso y capaz, por su naturaleza, de atribuir el derecho que no tienen y que sin razón pretenden sustentar. El gravamen que con ilustrado criterio busca y no encuentra el defensor contrario para sus defendidos, es el que el Ayuntamiento respeta en su acuerdo, por que es el único que ha podido y ha debido respetar, si había de mantener ilesos los derechos imprescriptibles que tiene el comun de vecinos sobre las aguas de la Casa blanca.

En el segundo hecho consigna el defensor de los demandantes una verdad que sino estuviera declarada en la ley, seria siempre verdad con arreglo al comun sentido. Los Ayuntamientos dice, dice con razón el ilustrado defensor de los demandantes, han sido siempre los administradores y distribuidores de todas las cosas de aprovechamiento comun de los pueblos. El Ayuntamiento de Alicante, haciendo uso de ese derecho, incuestionable, ha venido ajustándose á las necesidades diversas del pueblo, determinando los medios distintos también que ha creído conveniente establecer en el aprovechamiento de las aguas potables pertenecientes al comun de vecinos. Por eso el Ayuntamiento de Alicante, único encargado de apreciar las necesidades de la población en lo que respecta al agua que al pueblo y solo al pueblo en comun pertenece, ha concedido el derecho de aprovechar el agua á domicilio, y cuando ha visto por su solo criterio, que forma ley en esta materia, que el aprovechamiento particular perjudicaba ó podía de algun modo perjudicar al aprovechamiento general, ha destruido, en uso de sus atribuciones legítimas, las presas de los particulares, unas veces por un acuerdo general á todas ellas, otras aplicable solo á aquellas en que el Ayuntamiento encontraba ó creía encontrar el menoscabo ó el perjuicio del comun de vecinos.

Los actos de demolición general y parcial de presas no empiezan en 1859; ellos datan desde una época muy próxima á la de la adquisición de las aguas de la Casa-blanca, sin que se haya ocurrido a ningun propietario poner nunca en duda la legitimidad de tantas y tan repetidas destrucciones de presas hasta que en 1859, fundándose el Ayuntamiento en la escasez real de aguas que en el pueblo se siente, en las malas condiciones que adquieren en los acueductos por que vienen desde la Casa blanca, al remediar el mal que afecta esencialmente á la vida de los vecinos, pretenden algunos propietarios disputar á la corporación municipal un derecho del cual no se pueden desprender sin esponer al pueblo, siquiera sea por un moemtno, al peligro de no poder apagar la sed por falta del agua que algunos privilegiados la malgastan por que la tienen con abundancia.

En el segundo punto de hecho afirman también los demandantes que el Ayuntamiento de Alicante en uso de su derecho de administrador y distribuidor de las cosas de aprovechamiento comun de los pueblos, repartió las aguas de la Casablanca ó determinó los varios medios de que podían valerse los vecinos para usarlas ó aprovecharlas; y en su consecuencia, concedió á muchos, que las llevaran por medio de cañerías á sus casas y que en estas tuvieran grifos, piletas ó cisternas.

El Ayuntamiento no niega que se ha concedido á algunos dueños de casas el aprovechamiento á domicilio de las aguas del comun de vecinos; pero estas concesiones comprendían siempre una condición necesaria, á saber: la de revocabilidad, cuando el aprovechamiento particular fuera incompatible con el del comun de vecinos.

Si los Ayuntamientos han de ser, como no pueden dejar de ser según nuestras doctrinas y las doctrinas de los demandantes los administradores y distribuidors perpétuos de las aguas del comun de vecinos, para que esta atribucion exista, es preciso que ni siquiera por un momento pueda quedar interrumpido su ejercicio, sobre todo cuando para favorecer á unos pocos afortunados se ha de perjudicar á la generalidad de los vecinos á quienes el agua pertenece en comun para aprovecharla como una necesidad, cuya satisfacción afecta esencialmente á su existencia. Y en el caso de que la falsa consecuencia que deducen los demandantes pudiera sostenerse; ¿qué seria del principio en que la fundan?

Se concibe que los Ayuntamientos anteriores por tener aguas en abundancia, o poco celosos del bien público, hayan hecho concesiones para el aprovechamiento á domicilio en número escesivo, hasta el punto de resentirse como se resentia en 1859 el

aprovechamiento general de los vecinos; siendo irrevocables las concesiones, sería imposible que el derecho perpetuo, que con razón atribuyen los demandantes á la corporación municipal de administrar y distribuir las aguas del comun de vecinos, pudiera continuar ejerciéndolo el municipio. Por que desde el momento en que el dueño de una casa pudiera decir al Ayuntamiento, la concesión es irrevocable, entonces la facultad de distribuir y administrar sería ilusoria, por ser de imposible aplicación. Y si en lugar de los ciento y un propietarios de casas que representa el procurador Heredia, reclamaran el absurdo derecho que ellos pretenden sostener cuatrocientos ó quinientos dueños que se encuentran en las mismas condiciones, ¿qué sería de la facultad imprescriptible que el defensor de los demandantes reconoce en el Ayuntamiento, de ser el administrador y distribuidor de las aguas del comun de vecinos? Yo abandono el resultado de la consecuencia absurda que deducen los demandantes del principio verdadero que su defensor consigna en la demanda al recto é ilustrado juicio del Consejo, la abandono á la conciencia de los mismos demandantes, cuyo remordimiento, por el mal que podían causar á todo un pueblo, les haría retroceder espantados ante la idea de la conveniencia mezquina y del interés bastardo que quieren beneficiar en perjuicio del pueblo de Alicante que el Ayuntamiento defiende, como el centinela avanzado que vigila al enemigo, que trata de hollar derechos que tiene el deber de respetar y que los demandantes respetaran, mal que les pese, porque son impotentes para consumir la usurpación.

La revocabilidad del aprovechamiento en el domicilio particular de las aguas del comun de vecinos, no es solo una teoría que se funda en un principio esencial é imprescriptible del derecho que el defensor de los demandantes reconoce espresamente; es un hecho práctico que se viene realizando sin interrupción en Alicante desde la época en que se adquirieron las aguas de la Casablanca.

El Ayuntamiento por solo su criterio y con completa libertad como único apreciador de las necesidades del pueblo, ha destruido todas ó algunas presas de particulares, según que la necesidad ó el abuso del aprovechamiento del agua á domicilio exigía la adopción de una medida general ó especial para remediar la primera ó para destruir el segundo.

Por los puntos 3º, 4º, 5º y 6º se proponen acreditar los demandantes, que todos los Ayuntamientos desde la adquisición en el año 1559 hasta el 8 de Julio de 1825, hicieron concesiones gratuitas para el aprovechamiento del agua del comun de vecinos sin ninguna condición espresa que limitara el tiempo de su duración; y dejaron á cargo de los dueños de las casas á cuyo favor se otorgaron, los gastos necesarios para utilizar las aguas por

este medio; y al hacer estas concesiones, añaden los demandantes, precedía un acuerdo del Ayuntamiento que el secretario comunicaba verbalmente á los interesados; por que era achaque de aquellos tiempos en que había sobra de buena fé y falta de expedientes, proceder sin necesidad de otro aparato ni de otras formalidades. Entre las concesiones otorgadas se encuentran según el procurador Heredia, ciento veinte y cinco que corresponden á los demandantes.

El defensor de los demandantes está equivocado; las concesiones no cesaron en 1825, ellas continuaron después hasta una época muy reciente. Pero los demandantes porque no conviene á sus miras, se han olvidado ó han querido hacer voluntariamente caso omiso de tres puntos esenciales á la cuestion que han hecho objeto de debate, convencidos sin duda de que consignándolos, caía por el suelo hecho pedazos el edificio aéreo que en su imaginación interesada han construido á su placer.

Las destrucciones generales y particulares de presas que con tanta insistencia preceptuaron y llevaron á cabo los mismos Ayuntamientos que las habían concedido, son un argumento concluyente en favor de la verdad de la condición que por ser una necesidad, iba siempre unida á las concesiones. Lo que el Ayuntamiento otorgaba como una gracia temporal é interina, lo quitaba cuando lo creía conveniente para beneficiar el servicio público; y la falta de expedientes y la sobra de buena fé de aquellos tiempos, no fueron nunca un obstáculo para q. se llevaran á cabo las destrucciones de presas; y sin duda á la falta de expedientes y á la sobra de buena fé, se debió que la corporación Municipal no se viera en aquellos tiempos como se vé hoy contrariada en el ejercicio del derecho que tiene de administrar y distribuir las aguas potables del comun de vecinos por algunos, aunque pocos dueños de casas, que á trueque de disputar un mezquino interes que no es suyo sino del pueblo á quien lo disputan, se empeñan en sostener el absurdo de atribuirse un título perpétuo é irrevocable de aprovechar las aguas del comun de vecinos.

En aquellos tiempos en que sobraba la buena fé y faltaban los expedientes, no se ocurrió á los dueños de casas que por medio de presas aprovechaban las aguas del pueblo, alegar como hoy alegan los demandantes un derecho irrevocable para continuar aprovechando las aguas contra las necesidades públicas que siente el comun de vecinos. En aquellos tiempos en que sobraba la buena fé y faltaban los expedientes, los dueños de casas despreciando los últimos y apreciando en mucho la primera, habrían creído un absurdo la pretensión que hoy intentan hacer valer los demandantes.

Pero si las concesiones fueran perpétuas é irrevocables en la esfera del derecho, aun asi seria insostenible la pretensión de los demandantes, porque no habiendo presentado como ninguno ha presentado el titulo de la concesión al incoar la demanda, han venido á hacer patente que el aprovechamiento que es interino y precario para los que tienen una concesión espresa y otorgada, es en todos ellos ó en una gran parte una usurpación clandestina y punible, porque al aprovecharse de las aguas sin el consentimiento ni autorización tácita ni espresa de la corporación municipal; dan á entender, que han tomado el agua por su sola voluntad.

Es verdad que el defensor de los demandantes previniendo el argumento incontestable que se le habría de oponer por la falta de títulos en que apoyar la demanda, por que á todos ó á la mayor parte de sus defendidos les falta hasta la concesión precaria interina y condicional, para no presentar descarnado el abuso de hecho en q<sup>e</sup> se funda el beneficio que sin la autorización del Ayuntamiento venían disfrutando, dice en el número 4<sup>o</sup> que las concesiones que hacia el Ayuntamiento se comunicaban verbalmente á los interesados por el secretario de la corporación.

Si en los documentos que me propongo llevar á los autos no se acreditara de un modo claro y auténtico el abuso escandaloso que en perjuicio del servicio público del comun de vecinos venían ejecutando los dueños é inquilinos de casas desde la época en que Alicante adquirió la propiedad de las aguas de la Casa-blanca, la falta de la presentación de títulos para acreditar la concesión y la determinación que hacen los demandantes sobre el modo y forma de autorizar y hacer saber á los interesados las concesiones, demostrarían con evidencia, que los demandantes, sobre no poder defender siquiera un pretendido derecho condicional y revocable, se han apoderado de un modo subrecticio de las aguas del comun de vecinos. De manera, que si el Ayuntamiento, haciendo uso de la atribución esencial que tiene y que reconoce con razón el defensor de los demandantes, á pesar del estravio lamentable que sufre en este asunto la de sus defendidos, de ser el administrador y distribuidor de los bienes comunales y de las aguas potables del pueblo, es imposible que ningun concesionario ni usurpador pueda disputarle el derecho de retirar la concesión para satisfacer una necesidad del servicio público.

El Ayuntamiento al mandar destruir y al llevar á cabo la demolición de las presas de todos ó de la mayor parte de los demandantes habría podido perseguir criminalmente á cuantos sin estar previamente autorizados, haciendo fuerza en los conductos generales de las fuentes públicas se hubieran apoderado fraudulentamente de las aguas del pueblo.

El Ayuntamiento que no ha obrado así, que al mandar la demolición de las presas ha querido respetar con escrupulosa razón el derecho de los concesionarios que pudieron fundar la adquisición en un título oneroso, se hizo acreedor á que los concesionarios por título gratuito le dieran las gracias por el beneficio que hasta entonces habían defraudado; y los que sin título gratuito ni oneroso se habían apoderado de las aguas que aprovechaban, debían estar doblemente agradecidos á la corporación municipal, porque al cortar el abuso, no ha procedido criminalmente contra los defraudadores que subrepticamente usurpaban al pueblo las aguas que solo al pueblo y no a los particulares pertenecen. Y tengan en cuenta los demandantes que las concesiones otorgadas por el Ayuntamiento están muy lejos de acreditar un título de adquisición á su favor ni gratuito ni oneroso, requisito que el ilustrado defensor de los demandantes ha creído indispensable para hacer valer en favor de sus defendidos el pretendido derecho que sin razón reclama.

Entre las actas del Ayuntamiento que acreditan las concesiones con determinación de las casas y de los dueños á cuyo favor se otorgaron, dice el defensor de los demandantes que merece especial mención la de 8 de Julio de 1825.

La parte del acta del 8 de Julio de 1825 que se refiere al aprovechamiento de aguas potables del comun de vecinos dice de esta manera: “Dada cuenta del informe que evacuan los señores Síndicos sobre el proyecto de construir una cañería de barro barnizada para la conducción del agua que surte á esta Ciudad y evitar su extravío, presentando al Ilte. Ayuntamiento por el Sor. Perez La Rosa diputado del comun, conformándose el Ilte. Ayuntamiento con el espresado informe, acordó se eleve á S.M. por conducto del Sor. Intendente del reyno, solicitando la soberana aprobación del mismo, y del método que se indica de reparto al vecindario para dicha obra”.

El informe de los Síndicos á que hace referencia el acta dice: “Que creen conveniente la ejecución del proyecto presentado por el caballero diputado el comun D. José Perez La Rosa, debiendo subvenir al gasto todos los vecinos del pueblo en proporción al beneficio que debían reportar de la mejora y ser en su consecuencia gravadas las trescientas veinte y ocho casas que tienen presas con un tanto proporcional al mayor ó menor beneficio que disfrutan”.

En cuanto hace referencia al proyecto de D. José Perez La Rosa en la parte que concierne á la manera de sufragar los gastos que importara la obra, opina que los veinticinco mil novecientos noventa y cinco reales á que ascendían, deberían ser

satsifechos en su totalidad por los dueños de las casas en que existían las presas, haciéndose entre ellos la distribución proporcionada al beneficio de que cada uno de ellos disfrutaba.

De importancia es en verdad para la cuestion que ante el Consejo se debate, el acta de 8 de Julio de 1825 que el defensor de los demandantes cita en apoyo de la defensa desgraciada que á su pesar, no poer su culpa sino por la mala causa que sustenta, se ha visto precisado á hacer del Ayuntamiento contra sus defendidos.

El acta de 8 de Julio de 1825, el informe de los Sindicos y el proyecto de D. José Perez La Rosa ofrecen al Consejo un testimonio irrecusable del derecho que tiene y ha venido ejerciendo sin interrupción en todos los tiempos y circunstancias el Ayuntamiento, de administrar, distribuir y regular el aprovechamiento de las aguas del comun de vecinos con libertad entera y absoluta. ¿Y cómo poner en duda este derecho que el mismo defensor de los demandantes reconoce y confiere espesamente en el segundo punto de hecho, cuando dice que los Ayuntamientos han sido siempre los administradores de todas las cosas de aprovechamiento comun de los pueblos? ¿Y como ponerlo en duda cuando el defensor de los demandantes reconoce y confiesa espesamente que el Ayuntamiento de Alicante como administrador y repartidor de las cosas de aprovechamiento comun, ha sido el único que ha repartido las aguas ó ha determinado los varios medios que ha creido conveniente para que los vecinos pudieran aprovecharlas?

El proyecto de D. Jose Perez La Rosa no consta que se realizase pero el autor y los Sindicos atribuyen al Ayuntamiento, y solo al Ayuntamiento el derecho de administrar y distribuir las aguas potables del comun de vecinos, y el derecho que asiste á la corporación Municipal para gravar el aprovechamiento a domicilio, no atribuye á los dueños de casas un titulo irrevocable sobre las aguas, cuando la imposición no se funde en un contrato por el cual se obligue la municipalidad á una de estas dos cosas; ó á respetar el aprovechamiento á domicilio mientras las necesidades públicas lo permitan, ó á indemnizar á los dueños de las casas á quienes se otorga la concesión, el importe total del gravamen que se imponga como título oneroso de adquisición, cuando el aprovechamiento general haga incompatible el aprovechamiento á domicilio.

Por lo que respecta a las presas que asegura el defensor que concedió el Ayuntamiento en la sesion de 8 de Julio de 1825, por mas que las he buscado no he podido encontrarlas, por que en aquel cabildo no se otorgaron. La prueba única que hay sobre presas en el acta

de 8 de Julio de 1825 es una relacion que D. José Perez La Rosa acompaña á su proyecto de trescientas veinte y siete existentes en trescientas veinte y siete casas de particulares. Esta relacion, unida á un proyecto privado que no se ejecutó y que podrá ser mas ó menos exacta, á nada obliga al Ayuntamiento aunque fuera verdadera, por que las presas existen antes de 1825 sin distinguir las que debían su existencia á una concesión de la municipalidad, de aquellas que tuvieron origen en la usurpación, fueron varias veces destruidas total y parcialmente sin que aquellos se opusieran nunca á la destrucción que consideraron legitima, por fundarse en una de las atribuciones esenciales del municipio.

En una palabra, el valor legal y de importancia que los demandantes atribuyen al acta de 8 de Julio de 1825 como dicen los Juristas, es contra producente, y sus resultados en el juicio contencioso entablado en mal hora por los demandantes, será igual al que debe producir en el ánimo del Consejo el principio verdadero cierto y necesario que proclaman, cuando en el segundo punto de hecho confiesan lisa y llanamente que solo al Ayuntamiento de Alicante toca el derecho de administrar y distribuir las aguas del comun de vecinos ó determinar los medios que crea mas apropósito para regular el aprovechamiento.

En los puntos de hecho 7º 8º y 10º se consigna por los demandantes, que en 1846 el Ayuntamiento acordó que por el particular beneficio que del agua del público disfrutaban algunos vecinos, pagaran los propietarios de las casas que lo recibían, veinte reales por cada cisterna y cuarenta por cada grifo y pileta, cuyo impuesto se aprobó por Real orden de 1º de Agosto del mismo año; desde cuya época lo han venido satisfaciendo los demandantes; que al efecto están inscritos en un libro llamado Padron de los vecinos que disfrutan en sus casas las aguas del público.

Si no se tuviera en cuenta la falta de razon y de justicia con que los demandantes reclaman el aprovechamiento de las aguas del pueblo de Alicante, parecería inconcebible que hubieran recurrido para legitimar un absurdo á la imposición de un arbitrio, que como parte del presupuesto de ingresos, acordó el Ayuntamiento al formar el de 1846 que fue aprobado en la forma ordinaria y con arreglo á la ley de 8 de Enero de 1845 por Real orden de 1º de Agosto de 1846, desde cuya época venia figurando hasta 1859 en el presupuesto municipal.

Es verdad que la mayor parte de los demandantes no tiene obligación de saber apreciar hasta donde se estiende en el orden del tiempo la legalidad del presupuesto municipal;

pero su defensor es imposible que al fundar en el arbitrio eventual un derecho irrevocable al aprovechamiento de las aguas, objeto del gravamen, no comprendiera que cometia una heregia legal, indisculpable é imperdonable en quien está obligado á saber que los arbitrios que con real autorización y en conformdiad á las disposiciones de la ley, puede imponer el Ayuntamiento de Alicante; son solo exigibles durante la anualidad á que se estiende la legalidad del presupuesto, y que para continuar cobrándolo en el año siguiente, es preciso incluirlo en el mismo presupuesto, sujeto también á la Real aprobación. De manera, que la Real orden de 1º de Agosto de 1846 en que por primera vez se aprobó el arbitrio sobre el aprovechamiento de aguas á domicilio, habría caducado en 31 de Diciembre del mismo año, si en los sucesivos hasta 1859 no lo hubieran incluido los Ayuntamientos en el presupuesto municipal, ó si á pesar de haberlo incluido, no hubiera sido aprobado por S.M.

Ahora bien, si el arbitrio impuesto á los dueños de las casas que disfrutaban las aguas á domicilio en 1846 hasta 1859, no podía estender u duración mas allá de la anualidad á que se estiende el presupuesto de ingresos de que formaba parte, y si el derecho de aprovechar el agua á domicilio depende como quieren los demandantes del pago del arbitrio, siendo para el Ayuntamiento potestativa su inclusión y potestativa la aprobación que á S.M. corresponde, el derecho de los demandantes quedó estinguido tan luego como el Ayuntamiento dejó de incluir el arbitrio en el presupuesto, por que ó no era bastante, ó creyó que ya no hacia falta para satisfacer la necesidad en que se fundaba el gravamen. Si el derecho al aprovechamiento de las aguas se funda como quieren los demandantes en el pago del arbitrio, habiendo cesado legalmente el pago, ha cesado también legalmente el derecho, y los demandantes obligados por la lógica obligada de su propio razonamiento, se han de ver precisados á reconocer que su pretensión destituida de fundamento es absurda é irrealizable.

Pero examinando las causas en que se apoyó el Ayuntamiento en 1846 para imponer el arbitrio, eventual en su importe, y eventual en su duración, se vé que se funda en el beneficio que los dueños de casas venían disfrutando como lo afirma el defensor de los demandantes. De modo que el importe anual del arbitrio está relacionado con el beneficio anual del aprovechamiento; y si alguna obligación contrajo el municipio, en el concepto de obligación eventual, debía solo respetarla interin exigiera el pago del precio en que graduó el importe del beneficio anual sobre que hizo gravar la imposición; y como el arbitrio se impuso con arreglo á la ley de 8 de Enero de 1845 en que está comprendida la

de contabilidad municipal, es fuera de duda, que el Ayuntamiento y solo al Ayuntamiento á quien corresponde la iniciativa y el derecho de incluir y escluir las partidas del presupuesto de ingresos, pertenece el derecho de declarar caducado el beneficio, con solo dejar de incluir el arbitrio en el presupuesto.

Cinco mil reales vellón aseguran los demandantes que importaba anualmente el arbitrio que hasta 1859 venia figurando en el presupuesto municipal.

No me es permitido dudar de la verdad numérica de la cantidad presupuestada, por mas que alcance á cubrir apenas la asignación del fontanero, que importa una parte insignificante de los gastos anuales que para la administración del agua viene haciendo el Ayuntamiento. Pero si la cantidad presupuestada es una verdad, lo que yo dudo, lo que yo me atrevo á negar de un modo absoluto, sin temor de ser desmentido ni de equivocarme, es, que la cantidad presupuestada haya ingresado integra en la depositaria del Ayuntamiento en ninguno de los años en que estuvo establecido el arbitrio, y que todos los demandantes la hayan satisfecho durante los doce años que median desde 1846 á 1859. Para probar lo primero me refiero á las cuentas anuales de ingresos y á las notas de pago que hacen referencia al libro Padron que se cita en el octavo punto de hecho. Para acreditar lo segundo remito al defensor de los demandantes á las mismas notas de pago y á los recibos que han presentado para desmentir con sus hechos lo que, si no faltando á la verdad á sabiendas, han afirmado equivocadamente en la demanda y es ciertamente singular que tratando de fundar los demandantes el derecho de aprovechar las aguas en el pago eventual del arbitrio, hayan ofrecido la prueba de la sin razón conque proceden, seguros como están muchos de ellos de no haber satisfecho el importe del impuesto.

En el hecho num<sup>o</sup>. 9<sup>o</sup> afirman los demandantes, y es cierto, que en el título 3<sup>o</sup> de la ordenanza de policía urbana que firmó y aprobó el Ayuntamiento que presidia D. Tomas España y Sotelo en 1850 se reconoce la existencia de las concesiones otorgadas hasta entonces y se dictan reglas para solicitarlas en lo sucesivo con las condiciones á que todos los concesionarios anteriores estaban sujetos.

El título 3<sup>o</sup> de las ordenanzas de Policia urbana de 1850, ofrece una prueba completa y concluyente del ejercicio nunca interrumpido en que había estado el Ayuntamiento, en que estaba y en que debía continuar después como una atribución necesaria y de la cual no puede desprenderse, por que no es potestativa ni accidental, sino esencial y obligatoria, la de administrar y distribuir las aguas potables del pueblo y regular su aprovechamiento

con sujeción á las reglas que en el orden del tiempo y de los hechos vayan determinando las necesidades públicas. Las aguas potables de Alicante no pertenecen al Ayuntamiento, son del pueblo, y la municipalidad está limitada á administrar su aprovechamiento sin que pueda nunca hacer dejación de este derecho esencial cuyo ejercicio afecta á la vida del pueblo á quien las aguas pertenecen. Esta verdad que venia siendo un hecho práctico desde 1569, y un principio de derecho por el vigor de las ordenanzas Reales de 14 de Febrero de 1624, fue también como no podía dejar de ser aprobado y sancionado por las ordenanzas de Policía urbana de 1850. Los Ayuntamientos anteriores, el Ayuntamiento de entonces, los que después le han sucedido y los venideros, mientras el pueblo esté constituido, no pueden dar ni gravar con títulos irrevocables las aguas que al pueblo pertenecen. Pero el examen de los artículos 142, 143, 144 y 145 de las ordenanzas de 1850 que citan en su apoyo los demandantes, son la mejor prueba de la verdad que defiende.

El artículo 142, determina que los vecinos que deseen tener privadamente en sus casas agua del público, presenten una solicitud al Ayuntamiento, espresando la manera como hayan de servirse de ella; y la corporación podrá concederla si hubiere en la ciudad la suficiente para el abasto público. Los que carezcan de este requisito serán desde luego privados del agua.

El artículo 143 y el 144 determinan la forma en que los particulares puedan disfrutar del beneficio de aprovechar privadamente el agua del público á virtud de la concesión.

Como se ve por el contenido de los artículos 142, 143 y 144 de las ordenanzas de la Policía urbana, el Ayuntamiento que desde el año 1569 venia sin interrupción dictando las reglas que creía convenientes para el aprovechamiento á domicilio del agua del público, no hace mas que confirmar el ejercicio de aquella prerogativa sobre las aguas potables del comun de vecinos.

El artículo 145 prescribe que los poseedores del beneficio de aprovechar las aguas del público á domicilio, satisfagan anualmente el impuesto que marque el Ayuntamiento, entendiéndose que la concesión no confiere nunca un derecho de propiedad, sino que se permitirá solamente su disfrute mientras las fuentes públicas estén bien surtidas, y que tan luego como se observe escasez en el abasto público, se prohibirá totalmente el uso privado de dichas aguas por todo el tiempo que se conceptue necesario.

Dos partes contiene el artículo 145 de la ordenanza de Policía urbana, de las cuales la primera que hace referencia al impuesto anual que los poseedores de presas debían satisfacer por importe del beneficio que les reportaba el aprovechamiento de las aguas del público, no hace más que proclamar el principio que dejó consignado por ser conforme á la ley de contabilidad municipal incluida en la de ayuntamientos de 28 de Enero de 1845.

La ordenanza, pues, al imponer a los poseedores de presas la obligación de pagar el arbitrio que se impuso por primera vez en 1846, dijo á los poseedores de presas: por el beneficio anual que os permito, me satisfaréis la contribución que os imponga sin claro derecho á eludir el pago bajo ninguna excusa ni por ningún pretesto. Ahora bien, si los concesionarios de presas, que habían obtenido la concesión con anterioridad á la ordenanza, hubieran podido alegar el derecho perpetuo é irrevocable que hoy pretenden los demandantes, es bien seguro que no se hubieran prestado á sufrir el gravamen de un impuesto que no estaba determinado en la concesión, y que el Ayuntamiento no habría tenido derecho á hacérselo pagar, si en el concepto de administrador y distribuidor de las aguas de pueblo, no tuviera la facultad de dictar reglas para beneficiarlas á domicilio y declararlas caducadas las concesiones cuando los poseedores de presas no cumplieran las reglas prescritas ó cuando las necesidades públicas hicieran incompatibles el aprovechamiento común con el aprovechamiento privado.

La segunda parte del artículo 145 de la Ordenanza no deja duda sobre la condición con que se entendían y se habían venido entendiendo siempre las concesiones sobre el aprovechamiento particular de las aguas del común de vecinos. La ordenanza no quería que al abrigo de las antiguas ni de las nuevas concesiones, pudieran los concesionarios alegar ningún derecho de propiedad sobre las aguas, su uso ó su aprovechamiento. Por eso dice á los poseedores que lo eran al publicarse la ordenanza, y á los que después vinieran: *Tened entendido que la concesión no os confiere nunca el derecho de propiedad; sabed que disfrutareis las aguas mientras las fuentes públicas estén bien surtidas, por que tan luego como se observe escasez en el abasto público se os prohibirá totalmente el uso.* No cabe mayor claridad en un precepto obligatorio que la que espresa en su segunda parte el artículo 145 de la ordenanza. Cuando las fuentes públicas no estén bien surtidas, quedará prohibido totalmente el uso privado de las aguas.

Es verdad que la ordenanza no introdujo ninguna novedad en este punto. En las primeras ordenanzas sobre aprovechamiento de aguas de 14 de Febrero de 1624 que acordó el Ayuntamiento no dejan duda sobre esta materia; y los hechos de destrucción de

presas que desde aquella época resolvió y ejecutó la municipalidad, demuestran con evidencia, que la ordenanza de 1850 no hizo otra cosa que comprender en sus preceptos un principio que está contenido en las leyes generales del reyno, en las ordenanzas de 14 de Febrero de 1624 y que venia siendo un hecho práctico nunca interrumpido en su ejecución, á contar desde el año 1569 en que el pueblo de Alicante adquirió las aguas de la Casa-blanca.

Sino estuviera convencido del claro é ilustrado juicio del defensor de los demandantes y de la imposibilidad material y moral que han tenido de defender con buena y justa razón una causa que rechaza la razón y la justicia, podría asegurar que todos los hechos que ha figurado en la demanda, estaban encaminados á defender contra sus clientes la causa del Ayuntamiento.

El título 3º de la ordenanza de Policia que cita el defensor de los demandantes en el hecho numº 9, confirma como los que hasta el numero 10 llevo examinados la verdad que acabo de consignar. Y por cierto que tomando los hechos como principio de las consecuencias que después tratan de deducir si consecuencias pueden llamarse, también yo aseguraría si la ilustración del defensor de los demandantes no me fuera harto conocida, y sino tuviera también en cuenta la mala causa que defiende, que había falta de lógica en la demanda, porque las consecuencias que deduce son contrarias a las premisas de que aquellas deberían deducirse, si el razonamiento fuera lógico y verdadero, y no falaz é imaginario como lo es á todas luces. Pero voy á demostrar la verdad que sin animo de ofender la ilustración del defensor de los demandantes me he permitido afirmar.

En los hechos números 11, 12, 13, 14, 15 y 16, trazando la historia de este asunto, á contar desde el acuerdo del Ayuntamiento de 5 de Noviembre de 1859 hasta la aprobación ejecutoria del Sor. Gobernador civil de la provincia, los demandantes no hacen objeción alguna; y yo nada tendría tampoco que esponer contra su exactitud sino se pretendiera después formular una petición que debo impugnar por ser contraria á la ley, á la razón, a la justicia y hasta al buen sentido. Apoyado en esta consideración voy á examinar los seis puntos de hecho comprendidos en los números 11 al 16, relacionándolos con los seis puntos de derecho que en la demanda se fijan.

La declaración de caducidad de las concesiones que hizo el Ayuntamiento en el acuerdo de 5 de Noviembre de 1859, dicen los demandantes que no es una medida exigida necesariamente para realizar la mejora del viage de las aguas de la casa-blanca, por lo

cual no puede entenderse que está implícitamente incluida en la aprobación que S.M. ha prestado al proyecto, ni que los motivos y razones que se alegan sobre la utilidad de ejecutarlo pueden servir para que el acuerdo aparezca justo ni equitativo.

Repetidas veces he tenido precisión de referirme en el presente escrito al principio, que en el segundo punto de hecho reconocen y confiesan esplicitamente los demandantes, de que solo al Ayuntamiento compete la atribución imprescriptible de administrar y distribuir las aguas del comun fijando las reglas y determinando los medios que estime convenientes para el aprovechamiento de los vecinos. Este principio, que en el concepto de verdadero y necesario, se consigna en las ordenanzas de Policia urbana de 1850 y en las de aprovechamiento de aguas de 14 de Febrero de 1624 se ha venido aplicando en la practica constantemente, y en su virtud los aprovechamientos han hecho concesiones para el aprovechamiento del agua á domicilio, y han retirado cuando han creido que asi convenia al servicio público, las concesiones otorgadas, destruyendo las presas unas veces en su totalidad y otras parcialmente con arreglo á las necesidades ó al abuso en que se fundaba la medida de destrucción.

A los ayuntamientos bastaba su volutad y su buena fé para resolver y ejecutar, sin necesidad de la aprobación superior que aquilatana los grados de utilidad para llevar á sus decisiones la equidad y la justicia á que según los demandantes faltó la municipalidad en su acuerdo de 5 de Noviembre de 1853.

No son los demandantes ni ninguno de los concesionarios de aguas á titulo gratuito, los que están llamados á medir los grados de utilidad que ha de reportar el servicio público de la caducidad de las concesiones que venían disfrutando hasta 1859. Si semejante doctrina pudiera aplicarse, el interés particular por bastardo que fuera, sobreponiéndose al interés general del servicio público, haría irrealizable toda medida encaminada á favorecer el segundo aun sin detrimento del primero; y digo sin detrimento, porque el interés privado para que sea verdadero, es necesario que pertenezca de derecho al individuo, que se lo crea por su trabajo ó por su adquisición procedente de otro individuo que se lo traslada condicionalmente ó sin limitación.

El interés asi creado, es el que es susceptible de sufrir detrimento cuando una disposición administrativa la afecta de algun modo en perjuicio del interesado. Pero cuando la administración del Estado ó del pueblo concede una gracia para aprovechar una cosa pública ó comunal interin el aprovechamiento privado sea compatible con el servicio

público ó el del comun de vecinos á que la cosa, graciosamente otorgada, debe destinarse, entonces el juez único que por derecho y por deber, cuyo ejercicio no puede renunciarse, está llamado á apreciar las relaciones del servicio público y privado para dar al primero sobre el segundo la necesaria preferencia, es el Gobierno y el cuerpo municipal, guardadores ambos en su línea respectiva de la cosa pública que la nación ó el pueblo tiene en uno y en otro depositada para que la administren en beneficio general de los ciudadanos ó del comun de vecinos.

En el segundo punto de derecho reconocen los demandantes, que las concesiones de agua llevan siempre consigo la condición de hacerse ineficaces tan luego como se observe la escasez en el abasto público. Y tan necesariamente creen los demandantes que es esta condición, que afirman que es indiferente que se espese ó no en las concesiones, porque siempre la impone la necesidad general.

Los demandantes han obrado razonablemente al consignar la verdad de hecho y de derecho que dá preferencia al aprovechamiento comun de los vecinos sobre el aprovechamiento particular de los concesionarios.

Pero la mejora del viage de las aguas de que procede la declaración de caducidad, dicen los demadantes, no la funda el Ayuntamiento en la escasez para el abasto público, porque en el mismo acuerdo que declara la caducidad ofrece otorgar concesiones á perpetuidad y por precio cierto.

Para impugnar el absurdo que los demandantes proclaman, me basta repetir lo que como una verdad dejo consignada en otro lugar. Los demandantes no son ni pueden ser, aunque fueran concesionarios a titulo gratuito, los jueces apreciadores de la abundancia ó escasez de las aguas del comun de vecinos. Los particulares no pueden ser los encargados de medir las necesidades generales del pueblo, cuando siendo esenciales á la existencia, su satisfacción pudiera ser contrariada por el interes individual. El apreciador de las necesidades comunes del pueblo es el Ayuntamiento depositario y no dueño, administrador y no dispensador de las aguas potables del comun de vecinos. Y sin embargo, la escasez en 5 de Noviembre de 1859, era una verdad que apreció el Ayuntamiento, fundado en las quejas repetidas y continuas que le daban de la falta de aguas en las fuentes públicas. Durante todo el verano de 1859 y hasta fines de Abril de 1860, el vecindario todo y mas especialmente el comprendido en los barrios llamados de la Villavieja y Pueblo nuevo, se quejaron á los alcaldes, acordados por la necesidad de

agua que no podían satisfacer unas veces, por la falta, y siempre por la suciedad con que la arrojaban las fuentes en perjuicio de la salubridad pública. Los demandantes saben muy bien, y en particular algunos de ellos, que la fuente de la Villavieja arrojaba el agua mezclada con los residuos que deja el lavado de ropas. ¿Y podía el Ayuntamiento encargado de garantizar la salud del pueblo, consentir que los concesionarios á título gratuito, entre los cuales habían pocos verdaderos y muchos supuestos, al aprovechar particularmente el agua imposibilitaran el aprovechamiento comun? El Ayuntamiento que hubiera consentido tamaño escándalo, se habría hecho culpable del abuso y habría contraído una grave responsabilidad ante el pueblo, que al confiarle su administración, tiene derecho á que la municipalidad le dé integras las aguas como precioso depósito que ni puede distraerse ni adulterarse por el interés privado de algunos ó de muchos particulares. Y no valga decir como dicen los demandantes que el Ayuntamiento concedía á perpetuidad y por precio cierto a particulares el agua de que venían gozando los poseedores de las presas que mandaba destruir por la declaración de caducidad.

En primer lugar es necesario tener en cuenta que la perpetuidad de que habla el acuerdo de 5 de Noviembre, está subyugada a las condiciones del contrato en que se estipule la concesión a que se refiere la perpetuidad condicional como el Ayuntamiento la ha comprendido por que es imposible comprenderla de otro modo.

El que por título oneroso el que por un precio cierto y determinado va á adquirir el derecho de aprovechar las aguas que resulten sobrantes después de satisfechas las necesidades generales y comunes del pueblo, se encuentra en situación muy distinta de aquellos á quienes según dice el artº 145 de la ordenanza, al hacerles la concesión gratuita se les permitía solo el disfrute sin perjuicio del aprovechamiento general o del abasto público. Con aquel, el Ayuntamiento contrae una obligación cuya eficacia debe medirse por el importe del gravamen que sufre el que por precio cierto adquiere el derecho. Pero la municipalidad que no pierde de vista el objeto público de las aguas y la necesidad comun que con ellas debe satisfacer, sin perjudicar los intereses de los adquirentes, por título oneroso, al otorgar los contratos particulares á que hace referencia el acuerdo de 5 de Noviembre, se obligará á dar mientras pueda el agua á los concesionarios; y cuando no pueda, porque la cantidad otorgada para el aprovechamiento particular, haga falta para el aprovechamiento comun, se obligará á devolver en su total importe el precio de la adquisición. De este modo, el particular aprovechará el agua perpétua ó temporalmente. En el primer caso, la perpetuidad representará el capital desembolsado; en el segundo, la

temporalidad del uso representará á su vez el importe de los intereses interim goze del beneficio de aprovechar las aguas.

Pero dirán los demandantes; si al declarar la caducidad de las presas que no se fundan en un titulo oneroso faltaba el agua en las fuentes, ¿cómo promete el Ayuntamiento y hace desde luego nuevas concesiones, contradiciéndose el acuerdo en dos resoluciones contrarias y opuestas?

La contradicción no existe si con buena fé se examina el acuerdo; y por cierto que los demandantes no la habrían encontrado, sino hubieran resuelto buscarla á través del prisma del particular interés que contra la ley, contra la razón y contra la justicia se han empeñado en defender.

Entre concesiones otorgadas y usurpaciones fraudulentas, existían en Alicante sobre quinientas presas próximamente; y el agua que los particulares distraían no estaba limitada mas que en la letra del artículo 143 de las ordenanzas de Policia urbana. Los particulares la tomaban en la cantidad que querían, y algunos, aprovechaban el agua del pueblo, no tanto en los usos domésticos como en los de recreo ó en los de espectralación convirtiendo sus casas en lavaderos públicos. Claro es que el agua así tomada hacia imposible el abastecimiento público.

La mala condición del acueducto general, los que en el interior de la ciudad distribuyen el agua para las fuentes públicas y los que tenían los particulares para aprovecharla en el propio domicilio, facilitaban extraordinariamente las filtraciones, ocasionando una pérdida considerable según con datos y razones periciales lo demuestra con claridad el arquitecto titular del Ayuntamiento en la Memoria facultativa que precede al proyecto de mejorar el viage y regular la distribución de las aguas.

El Ayuntamiento tiene resuelto hacer por ahora solo doscientas concesiones; es decir trescientas menos de las que por otorgamiento ó por usurpación existían al tiempo de dictar el acuerdo de 5 de Noviembre; y como está determinado el diámetro de los conductos y la materia de que se han de componer, se hace imposible el abuso y se evita la filtración. De modo, que el Ayuntamiento sin perder de vista el servicio comun del pueblo, está seguro de que con la realización del proyecto, después de satisfacer las necesidades públicas hasta con abundancia de agua, puede prometer las doscientas concesiones que se ha propuesto hacer, por un precio cuyo importe ascienda próximamente al de los gastos que ocasiona la reforma; con lo cual consigue la

municipalidad mejorar la condicion de las aguas y darlas al público con abundancia, sin gravar el presupuesto municipal, por que el importe de las obras lo van á soportar voluntariamente los que con comodidad quieran aprovechar el agua en sus propias casas. Si los demandantes examinan su conciencia, despojados del interés mezquino é injusto que defienden, confesarán, y seria laudable la confesión, que el Ayuntamiento ha obrado con acierto, con miras levantadas y con recto fin, haciéndose acreedor á la gratitud del pueblo que sabrá recordar lo que debe á la municipalidad, que á pesar de los obstáculos que han opuesto los demandantes, afrontó una reforma que honra por lo saludable y beneficosa á los que con resolución y constancia supieron ejecutarla.

En el tercer punto de derecho dicen los demandantes que han conducido las aguas á sus casas autorizados por el Ayuntamiento sin que jamás hayan sido interrumpidos en el uso, cuyo derecho han adquirido por el pago del arbitrio que se impuso en 1846.

Permitame el defensor de los demandantes que sin ofender su ilustración le diga que el tercer punto que denomina de derecho no lo es tal, como no lo son tampoco los anteriores; y en los tres hechos que comprende el completo del numero 3, hay una afirmación que está falta de verdad dentro de los documentos que hasta ahora se han presentado.

No es cierto que el Ayuntamiento haya autorizado á los demandantes para aprovechar las aguas á domicilio; porque ninguno de ellos ha presentado ni titulo ni documento que con determinación y certidumbre acredite la concesión. No es cierto que todos los demandantes hayan satisfecho el arbitrio que se impuso en 1846. No es cierto, finalmente, que el Ayuntamiento haya consentido y permitido sin interrupción á los demandantes el uso particular del agua. Las dos primeras faltas de exactitud las justifican los demandantes, á quienes toca acreditar lo contrario y no lo acreditan; la tercera la justificará de un modo auténtico é indudable el Ayuntamiento; y cuenten los demandantes, que aunque probaran los tres extremos que afirman en lo que llaman tercer punto de derecho, nada habrían conseguido para realizar el fin injusto á que aspiran, porque la concesión gratuita, deyo antes demostrado, que es precaria y dependiente su duración de la voluntad del Ayuntamiento que la otorgó, y único á quien corresponde apreciar las necesidades públicas, porque el pago del arbitrio es eventual con arreglo á la ley y disposiciones vigentes sobre impuestos municipales, y porque la no interrupción del uso particular hasta 1859 indicaria, cuando mas, que la satisfacción de las necesidades

públicas había sido hasta entonces compatible con el aprovechamiento particular del agua.

Entre las dos partes que comprende el cuarto punto de derecho hay una contradicción espantosa. Por la primera, conformes los demandantes con lo que tienen confesado en el segundo punto de hecho consignan el saludable principio de que al Ayuntamiento concede la ley el derecho de administrar y distribuir los bienes comunales y disponer los medios convenientes para utilizarlos ó aprovecharlos. Por la segunda imponen que el Ayuntamiento al conceder graciosamente el aprovechamiento particular del agua, contrajo el compromiso de respetarlo; y que al declarar la caducidad ha establecido la doctrina de que pueden rescindir los compromisos por el disentimiento de una de las partes.

Si la concesión es un contrato que en concepto del defensor de los demandantes obliga al Ayuntamiento á permitir perpetuamente su ejercicio, entonces el derecho de administrar se anula. Es preciso tener memoria cuando se defiende una mala causa, para que por contradicciones palmarias no se desvirtue el frágil valor que el vulgo de las gentes puede atribuir al sofisma. O la perpetuidad é irrevocabilidad del derecho de la concesión, ó la facultad de administrar del Ayuntamiento. Este dilema nace del razonamiento severo de la lógica, que no consiente que una cosa sea y pueda dejar de ser al mismo tiempo. En fin, recuerden los demandantes para estimar mejor el valor de esta contradicción y de las muchas en que incurren en la demanda, que sobre la atribución de administrar, distribuir y regular el aprovechamiento de las aguas que repetidamente han reconocido en la municipalidad, tienen confesado en el segundo punto de derecho que en todas las concesiones implícita ó espresamente está siempre comprendida la condición necesaria de atender antes al servicio público que al privado, y retrotraigan su memoria á la cita que hacen en el hecho numero 9 del título 3º de la ordenanza de Policía urbana de 1850, cuyo artículo 145 determina que la concesión no atribuye ningun derecho sobre las aguas sino un permiso que otorga el Ayuntamiento para aprovecharlas mientras lo permitan las necesidades públicas.

En el 5º punto de derecho se proponen demostrar los demandantes que en el aprovechamiento de las aguas hay un régimen especial establecido y determinado por las concesiones graciosamente otorgadas, y en conformidad á la ley de 8 de Enero de 1845, el Ayuntamiento no puede ya hacer uso de la atribución de regular el aprovechamiento del común de vecinos.

Si la deducción fuera lógica, por estar arreglada á las citas que se hacen en el número 5º y á las que se hacen en los anteriores y en los de hecho, la vida del pueblo de Alicante dependería de los demandantes. Afortunadamente los textos que se citan, prueban como siempre la falta absoluta de lógica y la contradicción de que constantemente y en todas sus partes adolece la demanda. La nota unida al acta de 8 de Julio de 1825 como obra de un particular que forma parte de un proyecto que no se ejecutó, no dice nada. Y aun que fuera exacta, ella no significaría mas que un hecho desvirtuado por la condición necesaria que han reconocido los mismos demandantes en las concesiones, de quedar caducadas estas tan luego como las necesidades públicas reclamen el agua de que se aprovechan los particulares que las obtuvieron. El hecho de aprovechar las aguas los demandantes está también desvirtuado cualquiera que fuese la exactitud de la nota unida al proyecto de D. José Perez La Rosa, por la costumbre nunca interrumpida, siempre constante, que ha aplicado el Ayuntamiento de demoler á pesar de la concesión, todas las presas cuando lo ha creído conveniente en favor del servicio publico, sin que se haya nadie opuesto á la demolición. De manera, que si hay un régimen especial establecido sobre la administración y distribución de las aguas de Alicante, este, como regla única reconoce la voluntad omnímoda aplicada por la municipalidad de dar y quitar el aprovechamiento á domicilio.

En cuanto á los efectos que se desprenden de la Real Orden en que se aprobó el arbitrio sobre el beneficio de las aguas, ya dejo antes demostrado con evidencia, que aquel impuesto lejos de atribuir á los demandantes el derecho de aprovechar irrevocablemente las aguas, acredita que el beneficio gravado con el arbitrio es tan eventual y precario como precaria y eventual era la voluntad del Ayuntamiento para incluirlo ó no en el presupuesto anual de ingresos.

En lo que respecta á la ordenanza de Policia urbana de 1850, remitimos la atención de los demandantes al contenido del artículo 145 que deja, como la costumbre tenia establecido, al Ayuntamiento el derecho de declarar como apreciador de las necesidades públicas, la caducidad de las concesiones.

Es, pues cierto, que los textos que se citan en el 5º punto de derecho, destruyen, por que es falsa la deducción, que condenaría al pueblo al riesgo de la sed que es mas horrible que el rigor del hambre.

En el 6º y último punto de derecho dicen los demandantes: que todas las atribuciones contenidas en el artículo 80 de la ley de 8 de Enero de 1845, se entienden bajo la condición de que al ejecutarlas se han de conformar con las leyes y reglamentos; y en cuanto á arreglar el disfrute de los pastos, aguas y demas aprovechamientos comunes, se entiendan conferidas cuando no haya un régimen especial autorizado competentemente. Luego el Ayuntamiento de esta ciudad, añaden los demandantes, no ha podido hacer un nuevo arreglo para el disfrute de las aguas de aprovechamiento comun, ni derogar, tampoco el régimen ya establecido ni declarar la caducidad de las concesiones otorgadas.

En tan pocas líneas, es imposible cometer é incurrir en tantos absurdos ni en tantas aberraciones como cometen é incurren los demandantes al fijar el 6º punto de derecho en la demanda. ¿En qué ley general, en qué disposición local competentemente autorizada, está determinado el régimen especial que impide al Ayuntamiento de Alicante la libre administración de las aguas destinadas á satisfacer una necesidad esencial de la vida del comun de vecinos? El régimen especial que los demandantes no fijan porque no aciertan, porque no saben fijarlo mas que en el interés bastardo é ilegítimo que defienden, ¿está acaso en la costumbre de destruir las presas particulares del agua que sin interrupción ni obstáculo ha venido aplicando y ejecutando la municipalidad de Alicante desde que adquirió las aguas de la Casa-blanca para el abastecimiento del pueblo? Está en las leyes de Partida, que los demandantes citaron en su apoyo en la esposición que denegó el Sor Gobernador de la provincia, conformándose con el dictamen del Consejo, y en cuya denegación se funda la demanda contenciosa? Está en las ordenanzas Reales de 14 de Febrero de 1624? Está en la ordenanza de Policia urbana de 1850?

Se necesita tener estraviada la razón por un interés injusto, como la tienen los demandantes, para asegurar que el Ayuntamiento de Alicante, sujetándose á un régimen especial que no se determina en la demanda, tiene prohibición de administrar y regular el aprovechamiento de las aguas potables del comun de vecinos y declarar caducadas las concesiones gratuitas, cuando los demandantes no han presentado las pruebas de la concesión, y cuando, aunque las hubieran presentado, tienen reconocido y esplicitamente confesado que en las concesiones se entiende, aunque no se espese la condición de caducidad.

Los hechos que en conformidad á las disposiciones de la ley, ha venido ejecutando el Ayuntamiento, convencerán al Consejo de que la corporación Municipal ha obrado dentro

de sus atribuciones legítimas al declarar en favor del servicio público la caducidad de las concesiones particulares, que no están fundadas en un título oneroso.

El 28 de Febrero de 1765, por ante el Escribano público Domingo Bueno, el regidor D. Esteban Rovira, en conformidad á lo resuelto en el cabildo del dia anterior, fueron demolidos los conductos y presas del agua del comun de vecinos que tomaban los particulares para aprovecharse de ella por medio de grifos y piletas, siendo destruidos en aquel dia veinticinco presas.

El mismo dia 28, por ante el escribano Domingo Garcia, y á presencia de los regidores D. Pablo Salafranca y D. José Alcaráz, fueron destruidas once presas en la plazuela denominada Puerta de la huerta y doce en la calle de los Médicos.

En 1º de Marzo del mismo año, por ante el escribano Joaquin Segura, y á presencia de los regidores D. Ignacio Borguñó y Ruiz y D. José Caturra, fueron destruidas veinte y dos presas en la Villavieja, plaza de Ramiro y calles inmediatas.

En el mismo día 1º de Marzo, ante el escribano Domingo Garcia, y á presencia de los regidores D. Pablo Salfranca y Dn. José Alcaráz, fueron destruidas treinta presas particulares en las calles del Diezmo, Nuestra Señora de Belen, Hospital, San Nicolas, Fuente Nueva, Divina Pastora y San Gines; siendo de notar, que entre las presas destruidas, figura una del mismo D. Pablo Salafranca, regidor, que por su carácter de tal presenciaba la destrucción; sin excluirse de la demolición la del convento de San Agustin, Hospital de San Juan de Dios, colegial de San Nicolas y Convento del Carmen.

En dicho día 28 Febº y por ante el escribano D Francisco Muñoz, y á presencia de los regidores D. Juan Crisóstomo Forner, antes Pacual del Pobil, y D. Francisco Arques y Sanchez, fueron destruidas catorce presas en el barrio de San Anton, extramuros de esta Ciudad.

En 1º de Marzo, ante el Escribano Francisco Navarro, y ante los mismos regidores D. Juan Crisostomo Forner antes Pascual del pobil y D. Francisco Arques y Sanchez, fueron destruidas cuatro presas mas en el barrio de San Anton.

En el Cabildo celebrado en 8 de Abril de 1721 se determinó una visita con el fin de fijar y corregir los abusos que se cometían por los particulares que se aprovechaban del agua del comun de vecinos en su propio domicilio.

En el cabildo celebrado en 13 de Julio de 1731, á consecuencia de las quejas que habían dado los vecinos, y con especialidad los de la villavieja por la falta de aguas en las fuentes, ocasionada por las presas y grifos, determinó el Ayuntamiento que se girara una visita por el teniente corregidor y los regidores acompañados del maestro albañil de la ciudad, procediendo desde luego á cerrar y condenar todas las presas y grifos que se encontraran, apercibiendo á los dueños y habitantes de las casas, bajo la pena de pagar veinte y cinco libras en el caso de que volvieran ó permitieran abrirlas de nuevo.

En el cabildo de 23 de Julio de 1731, acordó el Ayuntamiento destruir la presa de la casa que habitaba el comisario de guerra y las de Juan Salazar y viuda de Antonio Soler, porque la primera disminuía el agua de la fuente de la Villavieja, y las últimas la de la fuente de la Goteta.

En 7 de Setiembre de 1731, resolvió el Ayuntamiento que el día once, á las cuatro de la tarde, continuaran ejecutándose las providencias que en los días anteriores habían tenido lugar, de demoler y derribar las presas, grifos, piletas y demás artificios por donde se sustruía el agua que venía á las fuentes de la ciudad para el abasto público, á fin de que en adelante no se sufriera tan perjudicial y sensible falta.

En el cabildo celebrado en 10 de Mayo de 1732 se dio comisión al regidor perpétuo D. José Caturla para que impidiendo los fraudes que se cometían en el manejo del agua del público, siendo notorio el desorden, procediera á cerrar los grifos, destruyendo las presas que menguaban el agua de las fuentes públicas.

En el cabildo de 23 de Febrero de 1765 resolvió el Ayuntamiento que en consideración á que el agua de la fuente de la Goteta la aprovechaban particulares, y hacía falta para el abasto público, presentasen aquellos que se creyeran con derecho á su aprovechamiento los títulos en que se acreditasen; y teniéndolos á la vista informase el regidor D. José Caturla en el primer cabildo lo que se le ofreciere para providenciar lo conveniente.

En el cabildo de 22 de Abril de 1768, resolvió el Ayuntamiento que se hiciera bando público para que los habitantes de las casas que tenían grifos, piletas, depósitos y otras presas de agua, cualquiera que fuese su calidad, lo participasen á los regidores D. Esteban Rovira y D. José Caturla en el término preciso de quince días, para que asistidos dichos Sres. del maestro mayor de la ciudad, rompieran radicalmente las dichas presas á presencia de los dueños de las casas, bajo apercibimiento de que pasado dicho término sin cumplirlo, se les exigiría la multa de veinticinco libras y ejecutada la demolición, los

inquilinos de las casas, en caso de reponer las presas destruidas, y el fontanero ó maestro de obras que las fabricasen de nuevo, pagarían la multa de diez libras cada uno.

En el cabildo de 30 de enero de 1807, en atención á la falta de agua que se observaba en las fuentes publicas y con el objeto de evitar este inconveniente se acordó por el Ayuntamiento ejecutar un reconocimiento, y teniendo á la vista todos los antecedentes proceder á la inutilización de grifos y otros artefactos que se encuentren contra lo que está mandado.

En el celebrado en 29 de setiembre de 1853, fueron leidas dos solicitudes, una de D. Vicente Girones Pbro., y otra de D. José Javaloyes y Mira, vecinos de esta ciudad, pidiendo permiso para utilizar en dos casas de su propiedad situadas, la del primero en la calle del Bale esquina á la de los Santos Medicos y la del segundo en el barrio de San Anton calle de la Parroquia, fundándose en que gozaban anteriormente dichas fincas de aquel privilegio; se acordó concederles el permiso que solicitan con intervención del fontanero, y sin que se entienda por ello constituir á favor de los recurrentes derecho de ninguna clase sobre las aguas del publico.

Hallandose en igual situación las casas propias de D. Juan Saludas y D. Agustin Vassallo situadas, la primera en la calle del parque y la del segundo en la puerta de Ferrisa, respecto de las cuales se presentaron instancias en cabildo de 18 de Agosto, se acordó otorgarles el permiso de agua que tenían solicitado bajo las mismas condicione que á D. Vicente Gironés y á D. José Javaloyes.

Ante la elocuencia de los hechos de demolición general y parcial de las presas particulares que el Ayuntamiento ha acordado y llevado acabo sin interrupción en el siglo pasado y en el presente; podrán todavía los demandantes dudar de que el régimen establecido y existente en la administración y distribución de las aguas de aprovechamiento comun, está determinado solo por la voluntad del municipio como la regla única a que el Ayuntamiento se ha sujetado en todo tiempo y circunstancias para otorgar y anular á titulo gracioso las concesiones a domicilio?

Y podrán dudar los demandantes que la libertad omnímota del Ayuntamiento ha sido el régimen que se ha venido aplicando en Alicante cuando en conformidad á los hechos anteriores de otorgamiento y de demolición, al hacer revivir las concesiones que ya antes habían disfrutado las casas de D. Vicente Gironés, D. José Terencio Javaloyes, D. Juan Saludas y D. Agustin Vasallo, y cuyo ejercicio se había interrumpido contra la voluntad

de los antiguos concesionarios, sin tener en cuenta la antigüedad de la concesión, dice la municipalidad á los dueños de las casas: El levantamiento de la suspensión, tened entendido que no os atribuye derecho de ninguna especie sobre las aguas del publico. Si los demandantes desataran la venda del interés que les ciega, entonces con recta conciencia verían la razón de justicia y la atribución de derecho con que ha obrado el Ayuntamiento al declarar la caducidad de las concesiones que no hayan sido adquiridas por titulo oneroso. Lo que graciosamente se permite, voluntariamente se prohíbe.

Si en la via de los hechos he demostrado que el Ayuntamiento de Alicante, por una costumbre nunca interrumpida, ha venido acordando y ejecutando la caducidad de las concesiones contra los mismos á cuyo favor las había otorgado, sin que nunca se haya puesto en duda por ninguna causa ni por nadie la legitimidad de los actos que el Ayuntamiento ha llevado a cabo por solo su criterio, en bien del servicio publico, las disposiciones legales que de carácter general y local hacen referencia á la administración y distribución del agua comun, confirman con lo saludable de sus principios, la causa de justicia y la razón de legitimidad á que ha obedecido el Ayuntamiento, al declarar caducadas las concesiones cuando no estén fundadas en un titulo oneroso.

Ya las leyes romanas, después de clasificar las cosas de derecho humano, establecieron por necesidad y con sabiduría, que no podían adquirirse ni prescribirse, entre otras, las cosas comunes, las publicas ni las de universidad ó de pueblo.

Las leyes del Rey sabio aceptando como las romanas la clasificación de las cosas de derecho humano, á parte os detalles que en el orden del tiempo debían ser diferentes, en cuanto á las cosas de los pueblos, las dividen en cosas que la ley nueve titulo veinte y ocho partida tercera llama propiamente del comun de cada ciudad ó villa, de que pueden usar todos los moradores, por que fueron otorgadas para el procomunal de todos; y en cosas que la ley diez del mismo titulo y partidas llama propias del comun de la ciudad ó villa, de las que no pueden usar individualmente los moradores, sino que deben ser administradas en pro comunal de toda la ciudad ó villa.

En consonancia también con las leyes romanas y haciendo una aplicación practica de la división de las cosas de aprovechamiento comun y de las propias ó que forman el patrimonio particular de cada ciudad ó villa, la ley setima titulo veinte y nueve partida tercera, determina: Que no pueden las primeras adquirirse por prescripción, pero si las segundas; las cuales pueden ganarse por tiempo de cuarenta años. Para la prohibición de

ganar aquellas por tiempo, tiene en cuenta la ley, que su aprovechamiento pertenece como una necesidad esencial á todos y á cada uno de los moradores. Para permitir la prescripción de las ultimas, dá la ley por razon, que los vecinos no usan de ellas en comun.

Las leyes de partida que prohíben la prescripcion de las cosas de aprovechamiento comun de los pueblos, por mas que justifiquen la legitimidad con que ha obrado el Ayuntamiento al declarar la caducidad de las concesiones otorgadas graciosamente, no pueden ser sospechosas á los demandantes; por que sin duda para acreditar la sin razón y la injusticia del derecho supuesto que pretenden defender, las citaron al reclamar ante el Sor Gobernador Civil de la provincia en la via gubernativa la desaprobación del acuerdo de 5 de Noviembre de 1859, á no ser, que por haber después comprendido mejor el valor de la cita, pretendan hoy que no es aplicable á la cuestion contenciosa.

En las ordenanzas reales de 14 de Febrero de 1624, ordena y provee el Rey á la justicia, á los jurados y al concejo de la ciudad, que no den á ningun particular el agua de las fuentes públicas ni á universidad ni á convento alguno; los cuales no podrán tampoco tomarla del conducto general que va á dichas fuentes por canales, piletas ni por ningun otro modo ni traza, bajo la multa de cien pesos á los infractores. En la misma ordenanza y en su articulo 4º á fin de que nunca falte el agua en las fuentes públicas, después de autorizar al concejo para que pueda hacer concesiones á particulares por medio de cisternas construidas y cerradas de un modo conveniente, encarga el Rey que el arrendatario denuncie las cisternas que impidan, ya por su número ya por el fraude en la manera de tomar el agua, el aprovechamiento comun, para destruirlas en beneficio del público.

En conformidad á lo dispuesto en las ordenanzas reales de 14 de Febrero de 1624, y con arreglo á la atribución que compete á la municipalidad según las leyes de partida, de administrar y regular libremente el aprovechamiento del agua destinada al abastecimiento del pueblo, el Ayuntamiento ha venido otorgando y retirando según ha creido conveniente, las concesiones graciosas para aprovechar las aguas á domicilio, según dejo demostrado por la relacion de las destrucciones de presas llevadas a cabo en el pasado y en el presente siglo.

El régimen que los demandantes han creido encontrar en la ordenanza de Policia urbana de 1850 que es la vigente en la materia, proclama el principio, y mejor diría lo confirma, del libre y prudencial arbitrio con que había venido procediendo el

Ayuntamiento de dar y quitar las concesiones de aprovechamiento de agua, otorgadas á los particulares.

El artº 142 de la ordenanza de Policia urbana determina; que el Ayuntamiento podrá conceder el aprovechamiento de agua á los particulares si hubiere en la ciudad la suficiente para el abasto público. El Ayuntamiento, pues, prohibiendo de un modo absoluto el otorgamiento del agua cuando no hubiera bastante para el abastecimiento público, se reserva por el artículo 142 la facultad discrecional y potestativa de concederla ó no aunque haya en la ciudad la suficiente para el abasto público.

El artº 143 y el 144, limitándose el primero á determinar la forma de aprovechar el agua, y conteniendo el segundo una prohibición sobre pozos de agua perene y que están en contacto con las del público, no son aplicables á la cuestion contenciosa sometida al Consejo.

El artº 145 contiene dos partes, de las cuales preceptua la primera que todos los poseedores del beneficio de aprovechar privadamente las aguas, deben satisfacer anualmente el impuesto que marque el Ayuntamiento.

Nada mas terminante y claro que la condición precaria de aprovechar los particulares privadamente el agua del público, que la que se deduce de la primera parte del artº 145 de la ordenanza de policia urbana. El Ayuntamiento que considera como un acto voluntario de su parte el otorgamiento y la duración de aprovechar privadamente las aguas, dice á todos los poseedores del beneficio: mientras os lo dispense, estais sujetos á sufrir el gravamen que por su dispensación me reservo el derecho de fijar anualmente el presupuesto. De manera que la municipalidad en conformidad á lo dispuesto en la primera parte del artº 145, como dispensadora voluntaria del beneficio, habría podido gravar el disfrute con ciento, con quinientos, con mil reales anuales; y los demandantes y los concesionarios todos que funden la concesión en un titulo graciosamente otorgado, habrían satisfecho sin derecho de queja, los ciento, lo quinientos ó los mil reales que el Ayuntamiento hubiera exigido por el beneficio voluntario que les dispensaba.

La concesión dice en su segunda parte el artº 145 de la ordenanza: no dá derecho de propiedad al concesionario, á quien se permitirá el disfrute mientras las fuentes públicas estén bien surtidas. en consonancia, la segunda parte del artículo 145 con lo dispuesto en el artículo 142, dice: que permitirá el ejercicio del disfrute cuando abunden las aguas. En el idioma castellano, el que dice que permite una cosa, indica el derecho de retirar cuando

quiera lo que permite, aun cuando no se perjudique, si continua permitiendo, á juicio de quien hace uso del permiso. En una palabra, permitir, no significa otra cosa, que dejar hacer lo que hay derecho de no conceder y de prohibir voluntariamente lo concedido. El Ayuntamiento en la ordenanza quiso reservarse ileso el derecho de regular el aprovechamiento del agua del comun de vecinos, prohibió el beneficio cuando el agua fuera escasa y se reservó el derecho potestativo de concederlo y permitir su ejercicio después de la concesión.

Si los demandantes para escapar del régimen determinado por la costumbre en la demolición general y parcial de las presas particulares, y para escapar también de la prohibición de adquirir y prescribir las cosas de aprovechamiento comun que impone la ley setima, titulo veinte y nueve, partida tercera y de las ordenanzas reales de 14 de Febrero de 1624, recurren á la ordenanza de Policia urbana de 1850, la voluntad libre y omnímota del Ayuntamiento es el régimen especial que existía hasta 1859, y que esplica el municipio muy claramente, cuando en 29 de setiembre de 1863, haciendo uso de la misma voluntad libre y omnímota, confirma á favor de D. Vicente Gironés, D José Javaloyes, D. Juan Saludas y D. Agustin Vasallo, las concesiones que desde antiguo venían disfrutando sus casas.

Resumiendo lo que dejo espuesto resultan justificados los siguientes puntos de hecho.

1º Que el Ayuntamiento de Alicante adquirió en el año 1569 una cantidad de agua potable para el abastecimiento comun de los vecinos de esta ciudad.

2º Que el Ayuntamiento de Alicante, como administrador de las cosas de aprovechamiento comun de los vecinos, ha dictado libremente y por sola su voluntad las reglas y los medios que ha estimado convenientes para el aprovechamiento de las aguas adquiridas en 1569

3º Que el Ayuntamiento de Alicante ha otorgado concesiones á domicilio para aprovechar privadamente las aguas en el concepto de administrador y libre distribuidor del aprovechamiento comun.

4º Que el Ayuntamiento de Alicante, bajo el mismo concepto de administrador y libre distribuidor de las aguas destinadas al abastecimiento público, ha retirado las concesiones otorgadas, destruyendo repetidas veces las presas en el siglo pasado y en el presente, sin que por ninguna causa ni por nadie se haya opuesto en ningun tiempo obstáculo alguno á la demolición.

5º Que destruidas todas las presas particulares del agua del público no acreditan los demandantes que las adquirieron nuevamente ni por título oneroso ni gratuito.

6º Que el arbitrio impuesto en 1846 y que se ha venido satisfaciendo hasta 1859 era de duración anual, y aplicado también anualmente al beneficio del aprovechamiento privado del agua, bastando su importe apenas para satisfacer la asignación del fontanero; y en su consecuencia ha pagado el pueblo casi el total importe de los gastos de administración del agua.

7º Que en los recibos que se acompañan á la demanda del pago del arbitrio no acreditan los demandantes haber todos satisfecho desde 1846 á 1859 las cuotas que les correspondieron en todos y en cada uno de los expresados años.

8º Que en el año de 1859 el Ayuntamiento de Alicante para evitar los males que sufría el público por la escasez y la condición mala de las aguas, ocasionadas por el excesivo número de presas y por los abusos cometidos por los particulares en el aprovechamiento privado del agua en acuerdo de 5 de Noviembre declaró caducadas todas las concesiones que no estuvieran fundadas en un título oneroso de adquisición.

9º Que en el mismo año de 1859, autorizado competentemente el Ayuntamiento, contrató un empréstito voluntario de seiscientos mil reales, dividido en acciones de á mil reales, para aumentar el caudal del agua y mejorar su condición con la construcción de obras y de acueductos, colocación de tubería, reforma general del viage y distribución interior adecuada á las nuevas necesidades del público.

10 Que para amortizar el capital del empréstito sin gravamen general de los vecinos, el Ayuntamiento, bajo la condición de indemnizar en caso de escasez de aguas, que hiciera necesario el aprovechamiento de toda la disponible para el abastecimiento público, y fundándose en el aumento cierto que resulta por la declaración de caducidad de las quinientas presas que existían, y en el aumento verosímil que ha de resultar por el nuevo sistema de conducción que evita las filtraciones que facilita el que existe hoy todavía, prometió hacer concesiones á perpetuidad en número de doscientas por tresmil reales cada una; siendo preferidos, en el concepto de concesionarios los interesados por tres acciones en el empréstito, sujetándose en todo caso los nuevos concesionarios á las condiciones del contrato particular que con cada uno deberá celebrar el Ayuntamiento.

11 Que en la administración y distribución del agua no hay régimen especial establecido, puesto que el Ayuntamiento como apreciador único de las necesidades

públicas ha sido también el único que con arreglo á su criterio ha venido dictando disposiciones, determinado reglas y fijando medios para aprovechar las aguas en comun y privadamente; y en este sentido, y teniendo en cuenta la prohibición de adquirir la propiedad y el uso por prescripción de las cosas de aprovechamiento comun de los moradores de la ciudad, están también determinadas las atribuciones del municipio en los artículos 142 al 145 de la ordenanza de Policia urbana.

De los anteriores puntos de hecho se deducen los siguientes dos únicos de derecho

1º Que al Ayuntamiento de Alicante corresponde, como administrador y distribuidor exclusivo, y como único apreciador de las necesidades públicas, el derecho de otorgar y de anular las concesiones privadas del agua destinada al abastecimiento publico, cuando su adquisición no procede de titulo oneroso, cuya facultad que le está atribuida por las leyes generales del reino y las disposiciones particulares que ha dictado el municipio, la ha venido ejerciendo sin interrupción sin obstáculo y en toda su integridad desde el año 1569, en que adquirió las aguas, hasta el presente.

2º Que el acuerdo de 5 de Noviembre por haberse adoptado dentro de las atribuciones que al Ayuntamiento legalmente corresponden, es legitimo, y en su consecuencia=

Al Consejo suplico: Que determinando la validez de la declaración de caducidad de las concesiones de uso de agua que no se hayan obtenido por titulo oneroso, se sirva imponer perpétuo silencio á los demandantes y condenados espresamente en las costas del pelito, por ser justicia que pido con lo demas necesario.

Otrosi= Digo: Que para la prueba á que debe recibirse el pleito, procede y al Consejo Suplico, que con citación contraria, se sirva mandar que por el secretario del Ayuntamiento y con referencia al archivo de su caro, se libren y unan al pleito, certificaciones literales de los testimonios otorgados sobre destrucción de presas en 8 de Febrero de 1765 por los escribanos Domingo bueno, Domingo Garcia y Francisco Muñoz, los de 1º de Marzo del mismo año ante los escribanos Joaquin Segura, Domingo García y Francisco Navarro; de los cabildos de 8 de Abril de 1721; 13 de Julio de 1731; 23 del mismo mes y año; 7 de Setiembre del mismo año, 10 de Mayo de 1762, 23 de Febrero de 1765, 22 de Abril de 1768, 30 de Enero de 1807 y 29 de Setiembre de 1853, en cuanto hacen referencia á la destrucción de presas, y el último en la parte del mismo referente á las concesiones de D. Vicente Gironés D. Jose Terencio Javaloyes D. Juan Saludas y D. Agustín Vasallo; por ser justicia que pido como antes.

Otrosi= Digo: Que para el mismo fin de prueba á que deberá recibirse el pleito, procede y al Consejo suplico, que por un perito conocedor de letra antigua y del lemosin nombrado por cada una de las dos partes ó por el Consejo, de oficio, en el caso de que alguna de ellas deje de hacerlo, se copien y se traduzcan las ordenanzas de 14 de Febrero de 1624, y las sentencias que obran en los libros tres folios, 39, 40 y 90, y trece folios 143 en el mismo archivo; justicia como antes.

Alicante cuatro de Abril de mil ochocientos sesenta y uno.

L. de José Poveda Anselmo Berger  
Dchos. dos mil doscientos reales”

ADPA, Legajo GE-16656/1, pp. 342-393.



e. Escrito de réplica.

“Don Ramon Sober en nombre de Don Vicente Santonja y Juan como apoderado de los socios de la Compañía exploradora de aguas del Barranco de la Arcada en el termino de la Villa de Onil, constan mis facultades de la copia de sustitución de poder que presento, ante el Consejo de esta provincia, parezco en el pleyto contencioso administrativo, instado por mi consistente sobre revocación de una providencia del Señor Gobernador de la provincia declarando disuelta la espresada Compañía, y en la forma que mejor proceda en derecho evacuando el traslado que se me ha conferido de la contestación presentada por D. Pedro Miralles de Imperial y Gomez como representante de la Administración. Digo: Que en sentencia definitiva se ha de servir el Consejo resolver como tengo solicitado en el suplico de mi escrito de demanda (Fº 28) declarando bien y legalmente constituida la sociedad que represento revocando la providencia del Señor Gobernador de la Provincia, levantando la suspensión y disolución mandada por el Alcalde de Onil, y confirmada por el Señor Gobernador con todo lo demas que tengo pedido en el espresado escrito de demanda, y condenando á la Administración en todas las costas de este juicio por las razones que paso á esponer; y desestimando las alegadas por parte de la Administración por hallarse destituidas de todo apoyo y fundamento legal, como demostraré en el decurso de este escrito.

El digno representante de la Administracion impugna mi demanda manifestando que infracciones de ley, y una extralimitación de atribuciones en una corporación Municipal son todo el fundamento en que descansa la Sociedad que represento, y para demostrar esta proposición que sienta, hace varias observaciones basadas en la incompetencia del ayuntº; para conceder la autorización para hacer los pozos y galerías con objeto de iluminar aguas en el barranco de la Arcada, apoyándose en que esta autorización ó licencia es una enagenación cuya facultad se reservó en la ley de tres de Febrero de mil ochocientos veinte y tres a las Diputaciones Provinciales, con otras consideraciones de que me haré cargo detalladamente, asi como de los razonamientos que espone contra los fundamentos de derecho de mi demanda, rectificando algunas inexactitudes en que ha incurrido al hacer la reseña histórica de la Comp<sup>a</sup>.

El derecho de asociación es inherente á la naturaleza del hombre, por que no puede ocultarse que la sociabilidad, ó sea la aptitud para asociarse con sus semejantes para todos los fines de la vida, es uno de los elementos que constituyen su ser racional, y uno de los

medios mas poderosos que Dios ha puesto en manos del hombre para que pueda alcanzar todo el bien de que es susceptible la hermana naturaleza. De modo que el derecho de asociación nace del derecho natural y es preexistente á las leyes positivas, éstas han venido á regularizar su acción, y nuestras leyes patrias, han protegido este derecho siempre que se ha extendido á todos los fines racionales de la vida que puedan alcanzarse con medios licitos y honestos. En la filosofía del derecho no se le conocen otros limites que los que abren el campo á lo inmoral y á lo injusto. En este concepto la ley 1ª, 2ª y 3ª del Titº. 10 Partida 5ª protegen y alientan este derecho. por la primera se define lo que es la Sociedad ó Compañía diciendo que es ajuntamiento de dos hombres ó de mas, que es hecho con intención de ganar algo de sumo ajuntandose los unos con los otros. Añadiendo que nace por ello gran beneficio cuando se hace entre algunos hombres buenos y leales, porque socorren los unos a los otros como si fueran hermanos.

La ley 2ª manifiesta sobre las cosas que puede hacerse compañía y sobre las que no puede hacerse; y la 3ª hace la división de la Compañía en universal ó general, y en particular ó para determinado objeto.

Concretando la anterior doctrina al caso presente diremos que, en uso del derecho natural y positivo varios vecinos de Onil, formaron una comp<sup>a</sup> con el objeto de explorar en aquel termino, y constituyeron la sociedad el dia diez del mes de Set. del año mil ochocientos cuarenta y tres, otorgando escritura publica ante el Escribano que aquella Villa D. Jose Vicent y Mira en la que se espresa que con objeto de estraer y establecer aguas haciendo al efecto las correspondientes excavaciones, se habían reunido los otorgantes y elegido una Junta compuesta de un Secretario, un Depositario, un Director, un Administrador y dos vocales; y después de espresar las personas en quienes habían recaido dichos cargos, determinaron las atribuciones de la Junta Gubernativa, ó sean los gestores de la compañía, y las condiciones bajo las cuales se ligaban los socios, según es de ver mas estenso por el testimonio de la escritura de compañía que presenta en uso del derecho que me reservé en el segundo otrosi de mi escrito de demanda. Ahora bien, ¿Dónde están las infracciones de ley sobre que descansa la constitución de la sociedad que represento, y que asegura el ilustrado defensor de la Administracion que son la base de esta sociedad? En ninguna parte. Porque mis representados se reunieron por su voluntad liberina, en virtud de las facultades que les concede el derecho natural y las leyes de partida, el objeto con que se asociaron es licito y honesto y está altamente protegido

por diferentes leyes y reales decretos, por que es el estímulo mas poderoso para el fomento de la agricultura y ninguna autoridad por alta que se halle, tiene la facultad de disolver una compañía creada bajo la egida de la ley que no ha traslimitado las condiciones y objeto de su existencia que es el de hacer exploraciones de aguas; y el Alcalde de Onil al reunir la compañía bajo su presidencia, y al mandar estender un acta y querer obligar a los individuos de la compañía á que la firmaran ha traslimitado el circulo de sus atribuciones, porque no tiene autoridad para adoptar disposiciones que contrarién los legitimos intereses de la compañía; el pudo como autoridad gubernativa presenciar la junta ó delegar persona que la presenciara, para hacer que se conservara el orden si temia que se alterase, según manifiesta en su oficio del f<sup>o</sup> 7, pero nunca pudo convocar á junta para tratar sobre negocios de la compañía, ni mucho menos para presidir la Junta ni imponerles la redacción de un acta que justamente rechazaron todos los socios no queriendo firmarla, desaire que debió demostrarle el gravísimo error en que había incurrido usurpando atribuciones que solo están reservadas a la Junta Directiva de la Compañía con arreglo á las Condiciones de su constitución.

Pero el Alcalde de Onil cuyas tendencias se dejan conocer en el oficio del f<sup>o</sup> 7 y en el informe del f<sup>o</sup> 16, y á quien su interes particular aconsejaba para que disolviera la sociedad, prohibió se celebrara reunión alguna para tratar de los intereses de la sociedad al menos que no se hiciera constar su existencia legal. Esta fue una arbitrariedad del Alcalde que como socio de la compañía sabia y conocía perfectamente su constitución por medio de escritura publica y el objeto de la compañía que era la iluminación de aguas para riego, por consiguiente el Alcalde al prohibir las reuniones de la sociedad para que tratasen de los intereses de la misma, cometió una infracción de ley, porque ¿en que consiste la existencia legal de una compañía de industria ó comercio? ¿No consiste esta en el hecho mismo de reunirse ó agregarse dos ó mas personas para algun fin, empeño, empresa ó propósito determinado, que no sea contrario á las leyes, y en consignar las condiciones de esta asociación, en un documento publico y auténtico? Si esto es así, si este es un hecho incuestionable, ¿no tiene acreditada la sociedad su existencia legal en el mero hecho de existir y venir funcionando por espacio de veinte años regular y ordenadamente? Esto es incuestionable, y el Alcalde de Onil se valió de un pretesto absurdo para prohibir las reuniones de la sociedad para que tratase de sus intereses que estaban en oposición de los intereses particulares del Señor Alcalde, pero no de la comuniad de vecinos y del bien publico.

El que algunos propietarios de la fuente de Javanella se quejaran de las obras que ejecutaba la sociedad, y que los accionistas de esta no accedieran á la solicitud de aquellos, no era motivo suficiente para prohibir sus reuniones, porque no tenían derecho á ninguna clase de reclamación con arreglo á la escritura otorgada en veinte y nueve de Octubre de mil ochocientos cuarenta y tres (y cuya copia también presento testimoniada á continuación de la de constitución de la Compañía) pues por ella se les dio participación en la mina como indemnización de perjuicios; y en su caso si algo tenían que reclamar debieron acudir a los tribunales de Justicia a deducir su acción; pero el Señor Alcalde de Onil dando á una cuestión particular un medio sesgo político, le pareció mas conveniente a sus intereses como el mayor propietario de la fuente de Javanella la supresión de la compañía por medio de un golpe abirato, y no dudó en suspender sus reuniones, y trató de alarmar al Señor Gobernador Civil de la Provincia, recurriendo á los lugares comunes, ya demasiado gastados demostrarse mis principales con carácter alarmante, y haber adoptado medidas para que no se alterase el orden publico (oficio del f.º 7) cuando cada uno de los que componen la sociedad es tan hombre de orden como puede serlo el señor Don Francisco Pascual Juan, pero por este medio cohonestaba una medida altamente arbitraria, y que desgraciadamente vino á confirmar el Señor Gobernador de la Provincia bajo la consideración y apoyo de su gravísimo error como hemos demostrado.

La existencia legal de la Compañía, está basada en el derecho natural y en las leyes de partida, su objeto es licito y apoyado también por las leyes, por consiguiente lejos de infringir ley alguna mis comitentes, no hicieron otra cosa que usar del derecho de asociación que les conceden las leyes, y que en este siglo es la gran palanca de la civilización, y por el que se desecan los lagos, se abaten las montañas, se acortan las distancias, se abren los istmo y se trasmite la palabra y el pensamiento por bajo de los mares, y de un polo á otro polo con la velocidad del relámpago, y todos estos adelantos de la civilización se deben á la asociación de los hombres, á la mutua reunión de sus esfuerzos para un objeto determinado; las leyes pues que se opusieran á la asociación, serian tiránicas y contrarias al derecho natural; y las autoridades que se oponen ó prohíben el libre ejercicio de las funciones de una compañía industrial ó de comercio atacan el derecho de asociación é infringen las leyes positivas, y particularmente la 1ª, 2ª y 3ª del Tit. 10 Partida 5ª.

El Gobernador Civil de esta Provincia por decreto de doce de Noviembre del pasado año mil ochocientos sesenta y tres aprobó la medida tomada por el Alcalde de Onil acerca de la prohibición de las reuniones de la sociedad, que es lo mismo que declararla disuelta porque se le impide el libre ejercicio de sus funciones, y la continuación de los trabajos y exploraciones de agua que es el objeto de la compañía.

En este decreto se confunde lastimosamente la constitución y existencia legal de la compañía, con el permiso solicitado por alguno de los socios al Ayuntamiento de Onil para que les concediera á perpetuidad una parte de terreno para hacer en él exploraciones de agua, de modo que confundiendo al objeto para que se formó la sociedad, con la cosa ó terreno sobre que han hecho sus exploraciones ha venido violentando la interpretación del artº. 104 de la ley de tres de Febrero de mil ochocientos veinte y tres; y dando un distinto nombre y carácter que no tiene á la autorización del Ayuntº. ha deducir que en el expediente de la concesión no se han guardado las prescripciones de la ley por el Ayuntº. concesionario y que habiéndose constituido la sociedad en virtud del ya mencionado indebido permiso, no está constituida legalmente.

La alta ilustración del Consejo comprenderá la minusa diferencia que hay entre la constitución legal de una compañía para su fin, empeño, empresa, ó propósito determinado y cuya licitud y obligación de los asociados se hallan consignados en una escritura publica y la concesión hecha por una corporación ó particular de un terreno para que en él haga la compañía sus exploraciones. La constitución de la sociedad es independiente y no tiene conexión ni enlace alguno con el permiso ó licencia ó cesion del terreno en que haga sus exploraciones y el que la corporación ó particular haya concedido lo que no estaba en su poder ó atribuciones, no puede afectar de ningun modo á la existencia de la sociedad ni al objeto para que fue creada, por consiguiente como hemos dicho anteriormente su existencia legal se apoya en el derecho natural y en las leyes de partida, pero no en la concesión del terreno en que han practicado sus exploraciones; si este era del Estado ó del comun de vecinos, y si el ayuntamiento traslimitó sus facultades al otorgar la concesión ha podido impedir por el Señor Gobernador de la Provincia el que continuaran los trabajos de la Sociedad, en el terreno en donde se hacían hasta que se llenaran las formalidades de que carecia el expediente de concesión, pero impedir sus reuniones y el libre uso de tratar de sus intereses y declararla ilegalmente constituida, esto

no ha debido ni podido hacerse porque es atacar é infringir abiertamente el derecho y leyes espresadas.

El entendido director de la administración no prueba las infracciones de ley en que supone descansa la constitución de la compañía, y sus observaciones se dirigen á demostrar que el espediente instruido para la concesión ó licencia que dio el Ayunt<sup>o</sup> de Onil para abrir los pozos ó lumbreras, es nulo porque siguiendo en aquella época la ley de Ayuntamientos de mil ochocientos veinte y tres, en ninguna de las atribuciones de las municipalidades se encuentra la de poder enagenar sus bienes ni aun decretar su enagenacion, que esta facultad se reservó á las Diputaciones Provinciales en el art<sup>o</sup> 104 de dicha ley, y que con solo la lectura de este articulo se conocen fácilmente los gravísimos defectos de que adolece el espediente instruido y resuelto definitivamente, siendo el primero el de haberse incohado ante una corporación que no era la designada por la ley para conocer en esta clase de negocios. Segundo, que en el espediente no se acreditó la necesidad, utilidad ó conveniencia de la enagenacion, requisito indispensable según la ley de mil ochocientos veinte y tres para poder autorizarla.

Nos ocupamos de estos dos defectos que en primer lugar enumera el representante de la Administración, y después de los otros tres que espone á continuación.

No hay duda que no estaba en las atribuciones de los Ayuntamientos el permutar, vender, dar á censo ú hacer otra enagenacion de las fincas de los propios, ó de los pueblos ó de establecimientos municipales; estas atribuciones las reservó la ley de tres de Febrero á las Diputaciones Provinciales previo el requisito indispensable de la utilidad y conveniencia de que se verificase la enagenación. ¿Pero el Ayuntamiento de Onil al autorizar á D. Francisco Pascual Juan, Francisco Calbo y demas que recurrieron al espresado Ayuntamiento pidiendo la concesión del terreno necesario para escavar un pozo y hombreras en el Barranco y asagador de la Arcada a precio prudente de peritos, efectuó una enagenación de este terreno? No, de ninguna manera. Examínese detenidamente el dictamen del procurador Sindico del Ayuntamiento de Onil que es lo que acordó y aprobó aquella Municipalidad, y por él se verá que no ha habido enagenación de ninguna finca de Propios ni del comun del pueblo ni de establecimientos Municipales, sinó únicamente el permiso de hacer el pozo, lumbreras y acueducto necesario para la iluminación de aguas, no hubo pues venta porque no medió precio, no obstante de que los esponentes habían pedido de que se les vendiese no medió donación

ni cesión del terreno porque no se les transmitió el dominio absoluto del terreno ó asagador sobre que se hacían las exploraciones de agua, lo que se concedió pues, fue el permiso, y un permiso no es venta ni enagenación, y solo puede considerarse como una servidumbre sobre el asagador, esto es, el derecho de explorar aguas en el asagador y de conducir las por medio de acueducto para utilizarlas en provecho de sus propiedades que es la servidumbre rustica que establece la ley 4ª Titº. 31 Partida 3ª. No habiendo habido pues, enagenación de ninguna propiedad del comun ni del Ayuntamiento, es evidente que como administrador de los bienes del comun estaba en su derecho concediendo el permiso para la exploracion de aguas y con la que no enagenaban ningun termino ni propiedad del comun pues solo constituían una servidumbre que no les estaba prohibido ni por la ley de tres de Febrero de mil ochocientos veinte y tres, ni por ninguna otra el poderla remitir ó conceder.

El tercer defecto que apunta el representante de la administración lo es, que según resulta de la relacion de los peritos, el pozo se abrió en un asagador cuyo terreno nadie puede conceder bajo ningun aspecto pues por Reales ordenes de veinte de Enero y trece de Noviembre de mil ochocientos cuarenta y cuatro se manda que se mantenga la cabaña de Carreteros y á los ganaderos en el uso de las cañadas, cordeles, abrevaderos, y demas servidumbres pecuarias establecidas, y siendo una de ellas el asagador, no puede enagenarse su terreno en todo ni en parte.

Anteriormente hemos demostrado que no ha habido enagenacion de terreno en todo ni en parte con respecto al asagador en donde se han hecho las exploraciones de aguas, sino una servidumbre y para ella estaba autorizado el Ayuntamiento pues según la ley 9 Titulo 28 Partª. 3ª son del comun de cada una Ciudad ó Villa, las fuentes, las plazas donde se hacen las ferias, los lugares donde se juntan á Consejo, los arenales que son en las riberas de los ríos, los egidos, las carreras donde corren los Caballos, los montes, las dehesas y todos los otros lugares semejantes. El asagador no es mas que una servidumbre ó camino pastoril para facilitar la trashumacion de los ganados, pero como egido publico pertenece su propiedad al comun de vecinos y su administración á la corporación Municipal que puede consentir y permitir cualquiera servidumbre rustica sobre el mismo, siempre que no perjudique á el uso para que están destinados y las Reales ordenes que se citan de veinte de Enero y trece de Noviembre, no tienen aplicación al caso presente porque el

Ayuntamiento con la concesión no ha impedido a los ganaderos el uso de trashumación por dicho asagador.

El cuarto defecto que espone el representante de la Administración consiste en que aparece que el monte que circunda al asagador por todos lados es nacional ó del Estado, y la corporación Municipal sin que la contuviere esta declaración pericial, procedió á la resolución del expediente sin deslindar antes á quien pertenecía el monte en que se han hecho las excavaciones y lumbreras, cuando si fuere de la Nación, solo al gobierno competía el conocimiento de este asunto.

Aunque fuera cierta la declaración pericial y que el monte fuera de la Nación, no existiría este defecto porque las excavaciones no se han hecho en el monte sino en el asagador y barranco de la Arcada, cuyo cauce es del comun de vecinos.

El quinto defecto que alega el representante de la Administración es una suposición falsa, pues la salida de las aguas por la mina abierta por mis poderdantes, no ha ocasionado diseminación alguna en el abrevadero publico.

Por lo espuesto queda demostrado que el Ayuntamiento no enagenó terreno alguno al conceder permiso a D. Francisco Pascual Juan y demas consocios para hacer exploraciones de aguas en el barranco de la Arcada, y que todo lo que puede considerarse que concedió fue la servidumbre de acueducto para lo que estaba facultado como administrador de los bienes del comun, y que atendido el espíritu del artº 104 de la ley de tres de Febrero de mil ochocientos veinte y tres, es hasta resible el que se diga que el Ayunt<sup>a</sup> enagenó graciosamente el terreno necesario para hacer un pozo que tendrá de superficie cuatro palmos cuadrados, y cuyo valor no exederá de seis reales, pues el articulo de dicha ley y de todas las demas leyes que tratan de enagenacion de terrenos del comun y de los Ayuntamientos, lo que han tratado de evitar es que se perjudique el comun de vecinos enagenando sus propiedades y defraudando sus intereses, ¿y se podrá decir que aquí hay perjuicio y defraudación de intereses para el comun de vecinos? Necesario es cerrar los ojos a la luz de la razón para contestar afirmativamente. De manera que la Municipalidad era competente para otorgar la servidumbre y licencia que concedió para iluminar aguas dentro de su termino Municipal.

El representante de la Administración impugnando los argumentos que espuse en mi demanda en apoyo de la misma dice, que en el primero hay tantos errores como

afirmaciones pues ni el terreno en que se abrió el pozo es del comun de vecinos, puesto que los peritos declaran ser un asagador, ni el monte en que se han hecho las excavaciones pertenece al municipio, sino al Estado, según la misma declaración pericial, ni el Ayuntamiento estaba autorizado por la ley de tres de Febrero para ceder terrenos, ni aun hacer exploraciones de aguas porque entre las atribuciones que en ella se confieren á las Municipalidades ya sean relativas á la Administracion general ya á la local no se encuentra una que remotamente se refiera a aquellos objetos.

Muy respetable es la opinión del digno director de la Administracion pero creemos que padece un grave error al asegurar que hay en nuestros argumentos espuestos en la primera deducción de derecho tantos errores como afirmaciones, porque el asagador y el barranco donde se han hecho las excavaciones pertenecen al comun de vecinos como egidos públicos de que todos los vecinos pueden usar según lo declara terminantemente la ley 8, Titº 28 Part. 3ª, y en el monte no se han hecho excavaciones algunas.

No hay duda en nuestro concepto que el Ayuntamiento estaba autorizado por la ley de tres de Febrero de mil ochocientos veinte y tres para conceder licencias con objeto de iluminar aguas porque el artº 49 de dicha ley dice lo siguiente „En cumplimiento de lo que previene la constitución sobre el fomento de la agricultura industria y comercio, cuidaran muy particularmente los Ayuntamientos de promover estos importantes objetos, y de que se remuevan todos los obstáculos y travas que se opongan á sus mejoras y progreso”. La ley Constitucional á que se refiere este articulo entre la determinación específica que hizo de las atribuciones de los Ayuntamientos en su artículo 321, entre otras lo fue la de promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso ¿De que modo se fomenta la agricultura y se remueven todos los obstáculos y travas que se oponen a su desarrollo y progreso? Indudablemente y en primer termino, se fomenta la agricultura facilitando los medios para que las tierras de secano se conviertan en regadío, y protegiendo a las compañías y particulares que traten de iluminar aguas con este objeto, por consiguiente, si bien la constitución de mil ochocientos doce, y la de Ayuntamientos de tres de Febrero de mil ochocientos veinte y tres, no descienden á particularizar que los Ayuntamientos tenían la facultad de conceder estas licencias, está implícitamente contenido en las disposiciones generales citadas, en que se las faculta y se las encarga muy particularmente el promover el fomento de la agricultura y el remover los obstáculos que se opusieran á

su progreso, por consiguiente estando á su cargo el fomento de la agricultura, lo estaba también el de conceder licencias dentro de su termino Municipal para exploraciones de aguas, por que al que se concede lo mas se concede lo menos, y teniendo facultades para fomentar la agricultura, y siendo uno de sus mayores fomentos el procurar aguas para riego, es evidente que estaba en sus atribuciones el conceder licencias en los bienes correspondientes a Propios y al comun para la exploracion de aguas.

Con respecto al segundo argumento que utiliza el representante de la Administración para probar que hubo enagenación de terreno y que se faltó al artº. 104 de la ley e tres de Febrero de mil ochocientos veinte y tres, ya hemos demostrado anteriormente que no hubo tal enagenación, que no existió traspaso de propiedad, y solo si una servidumbre, y no insistiremos en reproducir aquellos argumentos por no molestar la atención del Consejo.

La segunda deducción de derecho de mi demanda, es impugnada por la parte otra, manifestando que no cabe la prescripción de veinte años, pues si se consideran los bienes como de propios, son necesarios cuarenta y cuatro años, según la ley 7ª titº. 29 Partª 3ª, y si se reputan como comunales solo se pueden prescribir por tiempo inmemorial, pues aunque dicha ley ordena que no pueden ganarse por tiempo alguno, la 4ª titº 8º de la Novisima Recopilación, modifica esta disposición declarando que pueden prescribirse por la posesión inmemorial no interrumpida y probada del modo que establecen la ley 1ª Titº. 17 Libº. 10 de mismo Código. Finalmente que si los bienes fuesen del Estado como dicen los peritos en su relacion, también sucedería lo mismo, pues le seria aplicable esta ley como se deduce de sus ultimas líneas, y que bastan estas ligeras indicaciones para convencerse que la posesión de veinte años, no es suficiente para la prescripción del terreno que se debate.

A esto contesto, que las prescripciones de que hablan estas leyes, se entiende cuando no hay titulo ni buena fé, pero no cuando hay licencia del Ayuntamiento, porque en este caso, el que posee por espacio de veinte años, habiendo mediado la tal licencia, no se les puede remover de la posesión según la ley 2ª Titº. 22 Libº. 7º de la Novisima Recopilacion, asi pues, mis principales habiendo poseído por mas de veinte años el terreno sobre que han hecho las exploraciones de agua, con arreglo á esta ley, no se les puede privar de su posesión, y solo se les podrá imponer un censo atenta la calidad de la tierra que se hallan poseyendo.

Reasumiendo cuanto he espuesto fijo definitivamente los puntos de hecho y de derecho objeto de este debate en la forma siguiente:

1ª Que varios vecinos de Onil formaron una Compañía con el objeto de iluminar aguas en aquel termino, constituyendo la sociedad el dia diez del mes de Setiembre del año mil ochocientos cuarenta y tres, otorgando escritura publica ante el Escribano de aquella Villa D. Jose Vicent y Mira, en la que se espresa que con objeto de estraer y establecer aguas, haciendo al efecto las correspondientes escabaciones, se habían reunido y escogido una Junta compuesta de un Secretario, un Depositario, un Director, un Administrador y dos vocales y después de espresar las personas en quienes habían recaído dichos cargos, determinaron las atribuciones de la Junta gubernativa, ó sean los gestores de la compañía y las condiciones bajo las cuales se ligaban los socios.

Que Don Francisco Pascual Juan y otros vecinos que formaban parte de la Sociedad; acudieron por medio de esposicion al Ayuntamiento de la espresada villa de Onil solicitando se les concediera permiso para abrir el pozo de exploracion y demas necesarios para lumbreras en el barranco y asagador de la Arcada a la parte superior de la fuente llamada de Javanella.

Que el Ayuntamiento formó el oportuno espediente, y oído el parecer del Sindico, acordó en veinte y cuatro de Setiembre del mismo año, conceder el permiso solicitado por D. Francisco Pascual Juan y consortes siempre que los esponentes otorgasen formal escritura obligándose a garantizar los daños y perjuicios que con la excavación pudieran irrogarse al comun en general, ó á algun vecino en particular, reservándose el Ayuntamiento en voz y nombre del pueblo el derecho de poder construir cuando conviniera un pantano en el barranco de la Arcada.

4º Que por escritura otorgada en la misma Villa de Onil el dia veinte y nueve del mes de Octubre del mismo año mil ochocientos cuarenta y tres, y ante el mismo escribano los socios que componían la Compañía que represento y los dueños de las aguas de la fuente de Javarella formaron concordia o convenio con el fin de evitar cuestiones y quimeras entre ambas partes, y dieron mis comitentes a cada uno de los dueños de las huertas de Javanella una acción en la escavacion y agua que se estragera por la compañía bajo las determinadas condiciones que contiene dicha escritura.

5° Que la compañía mi poderdante ha venido funcionando sin contradicción de autoridad alguna por espacio de veinte años, reuniéndose en Juntas generales para nombrar las directivas, adoptando todas las medidas que han creído convenientes para llevar a efecto la exploración de aguas y ejecutando trabajos de pozos y galerías, cuyo coste es de más de sesenta mil reales.

6° Que la sociedad había conseguido su objeto encontrando un manantial que venía a compensar los trabajos y gastos invertidos en su busca, cuya agua ha corrido por más de un año por el barranco de la Arcada aprovechándola muchas veces para el riego de Javanella por la generosidad y condescendencia de mis principales.

7° Que continuando los trabajos de la compañía y funcionando pacíficamente su Junta directiva, en Junta general de socios se ha acordado el edificar una balsa ó estanque para recoger las aguas y utilizarlas en el riego con provecho de los accionistas y en beneficio de la comp<sup>a</sup>.

8°. Que en vista de este acuerdo los propietarios de la fuente de Javanella que vieron que se les iba á privar del agua que indebidamente aprovechaban, instaron extrajudicialmente al Alcalde D. Francisco Pascual Juan que es propietario de más de una tercera parte de agua de esta fuente para que disolviera la sociedad.

9° Que el espresado D. Francisco Pascual Juan prevalido de su autoridad, reunió a todos los accionistas de la compañía el día veinte y siete de Junio del año próximo pasado en el que presentó un escrito solicitando el nombramiento de una comisión mixta que propusiera el medio de cortar toda disidencia entre los regantes de Javanella y los de la compañía explotadora de aguas en el barranco de la Arcada, en cuya Junta trató de imponer su voluntad á los accionistas redactando un acta á su gusto, que rechazó la mayoría negándose á firmar el acta.

10° Que no habiendo podido imponer su voluntad á los accionistas, les prohibió que celebraran reunión alguna para tratar de los intereses de la sociedad, á menos que no le hicieran constar su existencia legal, cuyo hecho dio cuenta al Señor Gobernador.

11° Que varios vecinos de Onil acudieron al Señor Gobernador Civil de la Provincia por medio de exposición pidiendo la disolución de la sociedad, fundados en que no se

hallaba constituida legalmente, y por dirigir la suma á donde nacian las aguas del riego de Javanella.

12º Que el señor Gobernador Civil de la Provincia después de oír el informe del Alcalde en vista del espediente de concesión ú autorización del Ayuntamiento de Onil para hacer exploraciones de agua á D. Francisco Pascual Juan y otros, por decreto de doce de Noviembre ultimo se sirvió aprobar la medida tomada por el Alcalde, y encargó a este que adoptare las Disposiciones convenientes para impedir la prosecución de las obras y excavaciones apoyándose en que la licencia concedida por el Ayuntamiento era en infraccion del artº. 104 de la ley de tres de Febrero de mil ochocientos veinte y tres y que habiéndose formado la sociedad en virtud del ya mencionado indebido permiso, no estaba constituida legalmente.

Las deducciones de derecho son las siguientes.

1ª Mis principales en uso del derecho que tienen todos los hombres de reunirse ó asociarse para algun fin, empeño, empresa ó propósito determinado que no sea contrario á las leyes, formaron una compañía para explorar aguas, cuyas condiciones y existencia consignaron en un documento publico, por consiguiente la existencia legal de la compañía está basada en el derecho natural y en el positivo y particularmente en las leyes 1ª, 2ª y 3ª del Titº. 10 Partda. 5ª que permiten la asociación de los hombres y constitución de compañías que no sean contrarias á lo moral y á lo justo. Siendo un grave error el suponer que la existencia de la compañía que represento está basada en el permiso concedido por la Municipalidad de Onil para que hiciera exploraciones de agua en un terreno dado de aquel termino, porque el objeto de la compañía, fue hacer exploraciones de aguas y nunca puede afectar a su constitución legal el que se hagan uno ú otro punto; y en todo caso no habiendo adquirido el terreno de las exploraciones de aguas de su verdadero dueño, ó no habiendo obtenido el permiso para hacerlas con las formalidades necesarias, podrá la autoridad ó persona á quien competa, suspender la continuación de las obras en aquel punto y terreno pero no prohibir á la Sociedad el continuar funcionando libremente para tratar de sus intereses porque esto es contrario al derecho natural y positivo.

2ª Que el Ayuntamiento de Onil al conceder á D. Francisco Pascual Juan y otros el permiso que solicitaron para perforar el pozo de exploración y demas necesarios para lumbreras de la galería que se había de abrir en el barranco y asagador de la Arcada, no

traslimitaron sus facultades enagenando terreno alguno, pues solo concedieron permiso para hacer la escavacion, y un permiso ú autorización, no es enagenacion de la cosa, ni á titulo honeroso, ni a titulo gratuito, pues solo puede considerarse como una servidumbre, muy semejante a la de acueducto de que trata la ley 4ª titº. 31 Partª. 3ª Ademas que por la ley de tres de Febrero de mil ochocientos veinte y tres y por la Constitucion de mil ochocientos doce a que se refiere la espresada ley de Ayuntamientos en su articulo 49 esta, y en el 321 aquella en las atribuciones que concedían á los Ayuntamientos, lo eran la de fomentar la agricultura, industria y comercio, cuidando muy particularmente de promover estos importantes objetos y de que se removieran todos los obstáculos y travas que se opusieran a sus mejoras y progreso, y en estas facultades están comprendidas implícitamente la de conceder licencias para explorar aguas dentro de su termino Municipal y en los bienes del comun, porque el aumento de los riegos es indudablemente el medio mas eficaz de fomentar la agricultura.

3ª Que en virtud de convenio ó concordia hecho entre los propietarios de la fuente de javanella y mis representados por escritura del dia veinte y nueve del mes de Octubre de mil ochocientos cuarenta y tres, no tienen los dueños de la fuente de Javanella derecho á reclamación de ningun genero pues quedaron indemnizados de los perjuicios que pudieran originales la nueva escavacion de agua y que si algun derecho ó reclamación tenían que hacer contra mi principal, debieron producirlo ante los Tribunales competentes, y no por reclamaciones administrativas que debieron declararse improcedentes.

4ª Que hallándose funcionando la compañía por espacio de veinte años sin contradicción alguna, tiene demostrada su existencia legal por el hecho mismo de su existencia aquiescencia y consentimiento de las autoridades; y que hallándose explotando con licencia del Ayuntamiento por espacio de veinte años la posesión del terreno donde hace sus exploraciones con arreglo á la ley 2ª Titº. 22 Libº 7º de la Novisima Recopilacion no se les puede privar de su posesión, y solo se les podrá imponer un censo atenta la cualidad de la tierra que se hallan poseyendo.

5ª Que el Alcalde de Onil D. Francisco Pascual Juan rompió el circulo de sus atribuciones reuniendo á los accionistas de la Compañía el dia veinte y siete de Junio del año próximo pasado, tratando de imponerles su voluntad dictando un acta á su placer que en uso de su derecho se negaron á firmar los concurrentes, pues ese Alcalde no tiene

facultades p<sup>a</sup> mezclarse é inmiscuirse en los negocios particulares de una compañía industrial ó de comercio, ni para citar á Juntas, y solo puede concretarse ha hacer que se mantenga el orden en estas y a que se ocupen y concreten á tratar de los intereses y objeto de la compañía, habiendo cometido una arbitrariedad en suspender las funciones de la Compañía.

6<sup>a</sup> Que el Decreto del Señor Gobernador de la Provincia de doce de Noviembre ultimo aprobando la medida del Alcalde de Onil, prohibiendo á la Compañía que represento continuar en sus funciones y trabajos declarándola ilegalmente constituida, es revocable por ser contrario al libre derecho de asociación y á lo que disponen las leyes ya citadas de partida, y á las atribuciones concedidas por la ley de Ayuntamientos de tres de Febrero de mil ochocientos veinte y tres á las Municipalidades para el fomento de la agricultura, y también á la equidad y justicia que protegen la posesión de buena fé, como espresamente lo demuestran varias leyes de partida y de Novisima Recopilación, pero particularmente y concretada al caso presente la 2<sup>a</sup> Tit<sup>o</sup>. 22 Lib<sup>o</sup>. 7<sup>o</sup> de la Novisima Recopilacion que ya he citado.

En consideración á cuanto llevo alegado, y á que se halla demostrado cumplidamente que por el decreto del señor Gobernador se ha infringido la ley natural y las de Partida y Novisima Recopilacion y que la sociedad que represento se halla legalmente constituida=

Suplico al Consejo se sirva haber por presentada la copia de poder, y el testimonio en donde constan las copias de escritura de constitución de la Sociedad y la de concordia hecha con los propietarios de las huertas del riego de Javanella, y en sentencia difinitiva resolver como tengo pedido en mi escrito de demanda, y al principio de este; por ser justicia que pido.

otrosí: Digo: Que concluyo para prueba y= Suplico al Consejo se sirva haberme por concluso y recibir estos autos á prueba por un termino comun y ordinario para ambas partes. Justicia que pido como antes.

Alicante once de Agosto de mil ochocientos sesenta y cuatro= Ldo. Bonif<sup>o</sup>. Amorós”

ADPA, Legajo GE-16418/2, pp. 57-81

f. Escrito de dúplica.

“El Promotor Fiscal de hacienda Pública ante el Consejo Provincial parece en el espediente de demanda incohado ante el mismo por D. Juan Bautista Lafora enalzada del decreto del Sr. Gobernador Civil de la Prov por el cual se le condenó al pago de veintitrés mil ochocientos cuarenta y dos r. cincuenta y seis cent. por multa y cuota de subsidio industrial, y evacuando el traslado del escrito de replica del demandante; como mejor proceda dice: Que el Consejo en meritos de justicia y con vista de los documentos que sirvieron para que el Sr Gobernador de la prov<sup>a</sup>. dictase el referido decreto, asi como los que con posterioridad han sido presentados en corroboración de dicha providencia, se ha de servir declarar no haber lugar á la pretensión de D. Juan Bautista Lafora, imponiéndole perpetuo silencio y condenándole en todas las costas y gastos de este espediente con los demas pronunciamientos favorables, pues todo asi es de justicia con arreglo a lo resultibo del proceso y demas consideraciones siguientes.

En el escrito de contestación á la demanda de cinco del corriente, espusimos por su orden y de una manera clara y espresa los diferentes hechos y documentos que la admon. de hacienda publica tuviera presente para proponer al Sr. Gobernador la imposición de la multa y cuota de contribución referidas, asi como la imposibilidad, responsabilidad y buen nombre, de las personas ó corporaciones que autorizaran dichos documentos, que son la mejor garantía de la exactitud y veracidad de cuanto en ellos se consigna, como el Consejo á su tiempo con su acostumbrada imparcialidad no podrá menos de reconocer. D. Juan Bautista Lafora sin embargo, sin rebatir de una manera clara y terminante en su escrito de replica, los hechos consignados en los repetidos documentos, ni los fundamentos de derecho que de ellos se deducen, se limita á negarlos rotundamente, afirmando que carecen absolutamente de fundamento, y que se ratifica en lo espuesto en su escrito de demanda de dieciséis de Enero ultimo.

Cuanto en dicho escrito espusiera se halla suficientemente rebatido no solo con palabras, sino con documentos, que determinan detallada y concretamente las operaciones de comerciante capitalista que el referido Sr. Lafora, viene ejerciendo desde los años mil ochocientos cincuenta y nueve y sesenta, sin estar inscrito en la correspondiente matricula.

Pasa en seguida dicho Sr. en su referido escrito á hacerse cargo del oficio del Sr. Admor. de H<sup>a</sup>. P<sup>a</sup>. de cinco del corriente al cual obra unido el informe de D. Juan Simo almacenista de maderas de esta Capital y los tres pagos en que le acompañan, aduciendo varias consideraciones sobre el tiempo y forma en que habían sido presentados, y sobre el valor que debía darse á dichos documentos, respecto de la cuestion que nos ocupa. El Promotor que suscribe aun cuando no ignora el tiempo y forma en que los documentos deben traerse á los expedientes, tanto en conformidad á lo ordenado en el reglamento de primero de Octubre de mil ochocientos cuarenta y cinco, de que se hace mención, como á las demas disposiciones que rigen sobre la materia; debe hacer presente, que no habiendo llegado aquellos a su poder hasta el mismo dia en que tubo lugar la presentación, según se acredita por el decreto del Sr. Admor. de Hacienda publica, que obra unido á las mismas, y en el cual se dispuso se le facilitase por los usos que estimase procedentes: y deseando que tanto en este como en todos los negocios que se hallan á su cargo haya una completa claridad y se utilicen cuantos medios puedan contribuir para que los hechos de que se trata sean colocados en su verdadero punto de vista, a fin de que no sufran perjuicio alguno ni los intereses de la Hacienda á quien representan ni los de los particulares que con ella litiguen, creyo de su deber presentarlos con la contestación á la demanda, para que el interesado (como lo ha hecho) pudiera esponer los reparos que creyera oportunos y de los cuales pasaremos á ocuparnos.

Estraña el demandante que los referidos pagares hayan sido traídos al espediente, y mucho mas la iniciativa que D. Juan Simo supone ha tomado en este negocio; y para ello alega los beneficios que le tenia dispensados en las operaciones que se le habían admitido en la Caja de descuentos de la cual es Director, trayendo en prueba de cuanto dejaba espuesto la copia de una carta que en cierta ocasión le dirigiera dicho Sr. Simo, y el protesto de cierto pagare por falta de pago á su vencimiento. concluyendo por alegar que en ninguno de los tres pagares había utilizado nada ni egercido por tanto como particular la industria de comerciante capitalista. En cuanto á lo primero el Promotor Fiscal que suscribe ageno a las cuestiones y resentimientos que puedan mediar entre los S.S. Lafora y Simo, cree de su deber abstenerse de tomar parte ni entrar en contestaciones sobre el obgeto espresado, concretándose á consignar que la existencia de los referidos pagares y la firma en ellos de D. Juan Bautista Lafora demuestran mas y mas las operaciones de Banca, que dicho Sr. practicara de su cuenta propia en los años referidos.

Reproduciendo pues cuantos hechos y fundamentos de derecho espuse en mi escrito de contestación á la demanda de cinco del corriente, por no molestar con reproducciones la atención del Tral.: añadiré sumisamente en cuanto á los primeros.

Que habiendose redirigido por medio de oficio el Sr Administrador Pral. de H<sup>a</sup>. P<sup>a</sup>. de la prov<sup>a</sup>. a D. Juan Simo, almacenista de maderas en esta capital, para que se sirviese manifestarle si le constaba que en los años mil ochocientos sesenta, y sesenta y uno D. Juan Bautista Lafora había hecho por si y para si, y como comerciante capitalista algunas operaciones y cuales fueron, le contestó, acompañando los tres pagares que presentó, y obran unidos á este espediente, que en todos ellos como podía notarse aparece dicho Sr. Lafora haciendo operaciones de Banco por su cuenta, y que podía asegurar que dicho Sr. desde hace muchos años estaba dedicado á la profesión mercantil como hera publico y notorio.

Y considerando en cuanto a los fundamentos de derecho

Que tanto lo espuesto en el referido informe del Sr. Simo, como la resultancia de los tres pagares que al mismo se sirve unir, han venido á corroborar cuanto se espuso en el escrito de contestación á la demanda de cinco del corriente, sobre el egercicio de D. Juan Bautista Lafora de comerciante capitalista, sin hallarse incluido en la correspondiente matricula de subsidio industrial y comercio.

Por todo lo espuesto.

Al Consejo Provincial Suplico: que a su lugar y tiempo, se sirva hacer y determinar como tengo solicitado al principio de este escrito, y es procedente de justicia que pido.

Otrosi D. Juan Bautista Lafora, solicita en su escrito de quince del corriente, se reciban los autos a prueba por termino suficiente. El que suscrive también tiene que proponer la que considere correspondiente para los intereses de la Hacienda a quien representa, y por ello= Suplica al Consejo, se sirva recibir á prueba este espediente por el termino que juzgue oportuno, por ser conforme a justicia que como arriba pido en Alicante, a veintisiete de Febrero de mil ochocientos sesenta y dos.= Rafael Lopez”.

ADPA, Legajo GE-13300/2, pp. 131-135.

g. Auto recibiendo el pleito a prueba.

“Auto: Oida la propuesta del Consejero ponente se recibe este asunto á prueba por el termino de

Señores

Orduña

Miralles

Puig

Seriña

veinte días comunes á las partes, dentro de los cuales propongan y hagan estas las que mejor les convengan sobre los hechos siguientes

1º., El dia y hora en que tuvieron principio y fin los turnos de riego que concluyeron en veinticuatro de Abril y once de Mayo de mil ochocientos cincuenta y nueve.

2º., Las prórrogas que á dichos turnos acordó el Sindicato.

3º., El dia y hora en que salió el agua de la acequia principal.

4º., Las quiebras que tuvo el agua en los dos turnos y las causas que las motivaron.

5º., Si es costumbre no contar en los días de turno el tiempo que gasta el agua en recorrer la acequia y brazales. Así lo acordaron y rubricaron los señores del margen en Alicante á seis de Febrero de mil ochocientos sesenta y nueve de que certifico.

José M<sup>a</sup> Caro”.

ADPA, Legajo GE-16992/1, p. 124.

h. Sentencia.

“Sentencia

Señores

Maestre

Bellido

Estalella

Zacares

En el expediente que há pendido y pende ante el Consejo provincial de Alicante entre partes de la una D<sup>a</sup> Manuela Buitron Viuda de D. Antonio Garcia, vecina de Orihuela, representada por D. Ramon Lobe, demandante; y de la otra el Ayuntamiento de la misma Ciudad de Orihuela, representado por D. Francisco Heredia, demandado, sobre derribo de una pared de la casa de dicha demandante:

Resultando que el dia ocho de Febrero de mil ochocientos sesenta y uno el Regidor Sindico de dicha Corporacion, hizo presente en sesion celebrada en el citado dia que en la casa propia de D<sup>a</sup> Manuela Buitron habia una pared en estado ruinoso que daba á la calle de arriba, y que tomada en consideracion, se dió comision al Presidente, con objeto de que valiendose del Maestro de obras, ó de otro Alarife dispusiera su separacion, si apareciese ser cierto el estado ruinoso del espresado muro.

Resultando que como consecuencia del referido acuerdo tomado por el Ayuntamiento, el Alcalde dispuso que la citada Buitron demoliese la antedicha pared, lo que verificó esta.

Resultando que la comision de Ornato trazó la linea bajo la cual debia reedificarse la pared por D<sup>a</sup> Manuela Buitron, tomandose para ello el ángulo que hace la casa de Juan Sambrana, por una parte, y el del Callejon titulado ancho por otra.

Resultando que el Regidor Sindico recurrió de nuevo á la Alcaldia manifestando que la D<sup>a</sup> Manuela Buitron estaba edificando fuera de la línea que se le tenia trazada; por lo que pedia se le ordenase suspendiese la obra en atencion á los perjuicios que podran recibir la vía pública y los edificios colindantes

Resultando que por la esposicion del Síndico se rectificó la linea basada en los mismos puntos de partida que tubieron para la primera, ó sea la casa de Juan Sambrana y Callejon ancho, valiendose para la operacion del arquitecto provincial D. Ramon Mas

Resultando que en vista no haber cumplido D<sup>a</sup>. Manuela Buitron la orden que se le comunicó para el derribo de la obra que habia construido fuera de la linea trazada, se llevó aquel á efecto de oficio en virtud de acuerdo del Ayuntamiento.

Resultando que espone y afirma la Buitron que la obra demolida la reedificó en la linea que le trazó la comisión de ornato, sacada del angulo de la casa del nombrado Juan Sambrana y de la limítrofe de Paulino Requena, permitiendose por el Sindico que se elevase la pared hasta tres ó mas metros, porque vio y presenció la obra los tres dias que duró aquella.

Resultando que la reclamante, manifiesta que el Alcalde ha gestionado de un modo arbitrario pues no existía espediente que justificase sus actos.

Resultando que interpuesto por la Buitron interdicto de amparo ante el Juez de primera Instancia del Partido, y entablada competencia por la Administracion fue resuelta en favor de esta por el Gobierno de S.M.

Resultando que D<sup>a</sup>. Manuela Buitron promovió despues este litigio por medio de demanda que interpuso en su nombre el Procurador D Ramon Lobez pidiendo se condene al Ayuntamiento á la indemnizacion de daños y perjuicios y pago de costas.

Resultando que D Francisco Heredia en representacion del Ayuntamiento contestó la demanda solicitando la absolucion de este y la condenacion en costas de la demandante.

Resultando que las partes dentro del término legal propusieron y suministraron las pruebas que estimaron convenientes.

Vistos, siendo presente D Nicolas Zacaes.

Considerando que para la demolicion del muro de que se trata, se practicaron diligencias administrativas, como son el acuerdo del Ayuntamiento del dia ocho del mencionado Febrero, y las demas que constan en el espediente instruido al objeto, y que sin oposicion de la interesada D<sup>a</sup>. Manuela Buitron se realizó por aquella el derribo.

Considerando que el Alcalde en union del Regidor Síndico y demas personas concurrentes al acto, trazó la línea que debia servir de base para edificar la pared en cuestion sin que D<sup>a</sup>. Manuela Buitron hiciese oposicion alguna.

Considerando que despues al levantar la pared se separó de dicha línea tomando terreno de la via pública con perjuicio de ella y de los edificios inmediatos.

Considerando que al disponer el Ayuntamiento el derribo de la referida pared no lo hizo sino despues de haber sido rectificada la linea por el Arquitecto provincial, y cerciorado de que se había levantado separandose de la linea trazada; así como su reconstruccion de oficio fue motivada por la resistencia de la Buitron á cumplir las ordenes que se le comunicaron.

Considerando que tanto el Ayuntamiento acordando las disposiciones de que se queja D<sup>a</sup>. Manuela Buitron, como el Alcalde Presidente efectuandolas obraron dentro del circulo de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes.

Considerando por último que el Señor Gobernador Civil de la Provincia en cuatro de Junio de mil ochocientos sesenta y dos, aprobó lo practicado por el Alcalde y Ayuntamiento desestimando la solicitud de D<sup>a</sup>. Manuela Buitron.

Vistos la ley municipal de ocho de Enero de mil ochocientos cuarenta y cinco, la de veinte y cinco de Setiembre de mil ochocientos sesenta y tres para el gobierno y Administracion de las provincias que al caso son concernientes.

El Consejo definitivamente juzgando declara que debia absolver y absuelve al Ayuntamiento de la Ciudad de Orihuela de la demanda interpuesta en once de Junio de mil ochocientos sesenta y dos, por D Ramon Lobeiz en representacion de D<sup>a</sup>. Manuela Buitron Viuda de D Antonio García, declarando valida y con efecto legal los acuerdos tomados por dicha corporacion y llevados á efecto por su Presidente acerca de la demolicion y reedificacion de la pared de que se hace merito. Lo mandaron y pronunciaron los Señores Consejeros que van anotados al margen en Alicante á dos de Mayo de mil ochocientos sesenta y seis y firmaron de que certifico.

Francisco Maestre Francisco Rovira Aguilar

Publicacion Leida y publicada fue la precedente sentencia por el Señor D Francisco Maestre y Algarra Presidente del Consejo Provincial, celebrandose audiencia publica en el dia de hoy de que certifico. Y para que conste lo firmo en Alicante a dos de Mayo de mil ochocientos sesenta y seis.

Francisco Rovira Aguilar  
Srio”

ADPA, Legajo GE-16590/2.

i. Apelación.

“Don Francisco Heredia en la representación que tiene acreditada en el expediente contencioso administrativo, contra el Exmo. Ayuntamiento de esta capital, sobre concesiones de uso de aguas publicas á domicilio= Digo: Que el treinta y uno de Octubre último se me ha notificado la sentencia dictada en este expediente el treinta del mismo mes, absolviendo al Ayuntamiento de mi demanda. Esta sentencia la creo, hablando en términos forenses, gravosa y perjudicial á mis representados y, como el interés del litigio debe apreciarse en mas de dos mil reales, creo también que puedo y debo utilizar el recurso que me concede el artº 68 de la ley de 2 de Abril de 1845, sobre organización y atribuciones de los Consejos provinciales. Con este fin=

Suplico al Consejo: se sirva admitir la apelación que desde luego interpongo, para ante el Consejo de Estado, de la sentencia citada en el cuerpo de este escrito, con arreglo á los artº 69 y 70 de dicha ley y como es de justicia que pido, costas &

Otrosí= Para mejorar el recurso interpuesto en lo principal de este escrito y deducir la demanda de agravios correspondiente= Suplico al Consejo: se sirva mandar que su Secretario libre certificacion de haber interpuesto dicho recurso y haber notificado su admisión al apelado en tiempo y forma, y también de la sentencia apelada y de la probanza sobre que esta ha recaído citándose para ello á la contraria y según lo dispone el artº 252 de la citada ley, y es de justicia que pido, como antes.

Alicante nueve de Noviembre de mil ochocientos sesenta y uno.

Licdo. José Bueno  
Rodriguez Francisco Heredia  
Dros. nueve r.

Nota. Presentado este escrito al Consejo Provincial á las cuatro de la tarde del dia nueve de Nbre. de mil ochocientos sesenta y uno.

José M<sup>a</sup>. Caro

OtraEn sesion ordinaria de esta fecha doy cuenta al Consejo del anterior escrito, para la providencia que corresponda.

Alicante doce Noviembre de mil ochocientos sesenta y uno.

José M<sup>a</sup>. Caro

Srio”

ADPA, Legajo GE-16656/1, pp. 690-691.



j. Aceptación del recurso.

“Auto

Señores

Orduña

Miralles

Puig

Se admita la apelación que Dn. Francisco Heredia interpone de la sentencia dictada con fecha treinta de Octubre anterior: y hallándose ya ejecutada esta en razón á que se refiere á un hecho consumado por la municipalidad lo cual hace innecesario la detención de los autos en el inferior, remítanse originales estos al Consejo de Estado con oficio por el conducto debido, citándose y emplazándose previamente á las partes para que dentro del término de veinte días comparezcan ante el mismo á usar de su derecho. Asi lo acordaron y rubricaron los Sres. del margen en Alicante á trece de Noviembre de mil ochocientos sesenta y uno de que certifico

(...)

José M<sup>a</sup> Caro

Srio

Nota: Queda estendida Cédula para las notificaciones. Alicante trece de Noviembre de mil ochocientos sesenta y uno.

Caro

Srio.”

ADPA, Legajo GE-16656/1, p. 692.



**INDICIOS DE CALIDAD. NORMATIVA DOCTORADO UMH.**



<b>TIPO DE PUBLICACIÓN</b>	<b>Capítulo de libro</b>
<b>AUTOR</b>	<b>Moreno Tejada, Sara.</b>
<b>TÍTULO</b>	<b>“El gobierno del agua en la provincia de Alicante (1845-1866).</b>
<b>TÍTULO DE LIBRO</b>	<b>Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI.</b>
<b>EDITORIAL</b>	<b>Thomson Reuters. Aranzadi.</b>
<b>AÑO</b>	<b>2015</b>
<b>ISBN</b>	<b>978-84-9098-129-0</b>
<b>INDICIOS DE CALIDAD</b>	<p><b>Editorial internacional de reconocido prestigio en el campo de la Ciencia Jurídica.</b></p> <p>Premio Ramón Martín Mateo a mejor investigación, concedido por SEDEAGUA y el Ilustre Colegio de Abogados de Alicante.</p> <p>Citado por PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO en “Diputaciones, consejos y comisiones provinciales. Modelos de organización territorial en el siglo XIX”, p. 142.</p>



# EL GOBIERNO DEL AGUA EN LA PROVINCIA DE ALICANTE (1845-1866)

SARA MORENO TEJADA  
Profesora Ayudante  
Área de Historia del Derecho y de las Instituciones  
Universidad Miguel Hernández de Elche

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. APROXIMACIÓN A LA FIGURA DEL CONSEJO PROVINCIAL. III. EL GOBIERNO DEL AGUA POR EL CONSEJO PROVINCIAL DE ALICANTE. IV. CONCLUSIONES. V. FUENTES UTILIZADAS. A. *Fuentes Manuscritas*. B. *Fuentes Impresas*. C. *Bibliografía*.

## 1. INTRODUCCIÓN

Cuando procedemos al estudio del Derecho de las aguas en el siglo XIX es fácil caer rápidamente en la cuenta del gran número de preceptos legales existentes a lo largo de esa etapa. Desde el Real Decreto de diecinueve de mayo de mil ochocientos dieciséis, hasta la Ley de mil ochocientos sesenta y seis, numerosas normas han venido a regular la materia que nos ocupa. Ello implicó que, hasta la citada Ley hubiese una gran dispersión normativa, documentos de distintas épocas que no tenían unidad alguna y que en ocasiones se contradecían, lo que llevaba a confusión. Hecho que se pone de manifiesto en la exposición de motivos del Real Decreto de veintisiete de abril de mil ochocientos cincuenta y nueve, por el que se nombra a la Comisión encargada de redactar el proyecto de la Ley de Aguas de mil ochocientos sesenta y seis<sup>1</sup>.

Como bien dice Sebastián Martín-Retortillo, la legislación administrativa en materia de aguas aparece siempre condicionada, y en función directa, de las características naturales y geográficas de los distintos países<sup>2</sup>.

En este sentido, Emilio Pérez, citando a Jovellanos, nos recuerda el clima ardiente y seco que siempre ha tenido España y la consecuente problemática que ello entraña, consistente en una escasez de riego en gran número de sus tierras<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> "A la multitud de documentos legales que hoy rigen, excesivos por su número, diseminados entre las demás partes de la legislación patria, contradictorios a veces, con frecuencia confusos, faltos siempre de unidad como procedentes de diversas épocas y de sistemas de gobierno y de civilizaciones radicalmente distintas, conviene sustituir cuando antes una ley general que abrace en su conjunto todos los pormenores y satisfaga todas las variadas necesidades á que ha de atender la Administración para el fomento de la riqueza pública con el buen empleo de aguas", *Gaceta de Madrid*, Núm. 126, viernes, 6 de mayo.

<sup>2</sup> Martín-Retortillo, S. "La elaboración de la ley de aguas de 1866" en *Revista de Administración Pública*, núm.32, 1960 págs. 11-53.

<sup>3</sup> Pérez Pérez, E. "Disposiciones decimonónicas sobre aguas. Ley de 1789" en Gil Olcina, A., y Morales Gil, A., (coord.) *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Madrid, ed. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Secretaría General Técnica, págs. 138-202.

En consecuencia, el buen aprovechamiento de las aguas siempre ha sido tema de gran preocupación en España, pues desde antiguo se comprendió que era fuente de riqueza, instrumento indispensable para el desarrollo de la industria y la agricultura. Esta preocupación se plasma en las leyes antedichas y, en concreto, es de mencionar el preámbulo del Real Decreto de veintinueve de abril de mil ochocientos sesenta<sup>4</sup>, en el que se pone de manifiesto la necesidad de un buen sistema de aprovechamiento de aguas que impulse la industria, abra nuevos medios de comunicación y satisfaga la mayor y más urgente necesidad de la agricultura, fomentando los riegos<sup>5</sup>.

En concreto, las tierras de la provincia de Alicante forman parte de aquellas que sufren un clima mediterráneo seco que entraña grandes dificultades para los regadíos. Es por ello por lo que consideramos de sumo interés el estudio de la praxis llevada a cabo en Alicante en todos aquellos asuntos relacionados con el agua, y, en concreto, el grado de intervención de la administración en el desarrollo de los mismos y, asimismo, el nivel de autonomía de que gozaron las Comunidades de regantes. Para ello, analizaremos en un primer momento la normativa estatal, y posteriormente descenderemos a la práctica acometida en la referida materia.

En concreto, y en cuanto al aspecto temporal, la comunicación abarcará un período determinado que inicia en mil ochocientos cuarenta y cinco y finaliza con la Ley de mil ochocientos sesenta y seis. La elección de este intervalo de tiempo está justificada. En mil ochocientos cuarenta y cinco, tras el ascenso del partido moderado al poder, se aprueba, mediante legislación delegada, la Ley de dos de abril del mismo año. Esta norma crea los llamados “Consejos provinciales” que serán la expresión de los ideales del partido moderado; concretamente de la centralización, del control jerárquico y de la dependencia inmediata. La citada norma configura a los referidos entes provinciales como cuerpo consultivo de la autoridad civil superior de cada provincia y también como el tribunal de primera instancia para la decisión de los asuntos administrativos que lleguen a ser contenciosos. En concreto, estas instituciones, que se convertirán en cuerpos asesores de los jefes políticos en el desarrollo de su función consultiva, asumirán competencias que, hasta ese momento pertenecían a la Diputación provincial.

El estudio de la actividad llevada a cabo por éste órgano nos permitirá conocer la práctica en la provincia de Alicante en materia de recursos hídricos durante los citados años, pues, como veremos, éstos Consejos provinciales tendrán un gran protagonismo en todos los asuntos relacionados con el referido tema en el ámbito provincial.

Finaliza el mencionado intervalo de tiempo con la Ley de mil ochocientos sesenta y seis. La razón es clara pues esta norma es la más relevante en el siglo XIX, con ella se

---

<sup>4</sup> En Fernández T.R; Santamaría J.A “Legislación Administrativa Española del Siglo XIX” Tomo II, pág. 1005

<sup>5</sup> “El progresivo desarrollo de un buen sistema de aprovechamiento de aguas impulsará considerablemente la industria proporcionando motores para sus fábricas; abrirá nuevos medios de comunicación para el cambio de toda clase de productos, y en especial satisfará la mayor y más urgente necesidad de la agricultura con el fomento de de los riegos. Las sequías, en virtud de muchas y distintas causas, son cada vez mas frecuentes en unas comarcas, y en otras se presentan casi constantes aniquilando a menudo las esperanzas del cultivador, y haciendo siempre insegura y eventual la producción del suelo.”

unifica la legislación en materia de aguas. En este sentido, analizaremos qué competencias otorga la referida ley a este órgano.

## **II. APROXIMACIÓN A LA FIGURA DEL CONSEJO PROVINCIAL**

En mil ochocientos cuarenta y cinco, con la Ley de dos de abril del mismo año<sup>6</sup>, se instaura en España la figura del Consejo Provincial. Institución que será la máxima expresión de los ideales del partido moderado, en tanto en cuanto viene ser un órgano totalmente dependiente del poder central.

Son varios los puntos donde se pone de manifiesto el grado de subordinación de este ente provincial. En primer lugar, sus miembros no serán electos, como si ocurre en el caso de los miembros de la Diputación provincial, sino que serán elegidos directamente por el monarca<sup>7</sup>. En segundo lugar, el Jefe Político, delegado del gobierno, será su presidente<sup>8</sup>, decidiendo éste los días en los que se reunía el cuerpo colegiado, dado que la ley no señalaba periodo de sesiones alguno<sup>9</sup>. En tercer lugar, los artículos diez y once de la expresada ley establecen, respectivamente, por un lado, que las facultades de las referidas corporaciones se limitan a fallar en las cuestiones particulares sometidas a su decisión y, por otro lado, que no podrán elevar ni apoyar petición alguna al Gobierno ni a las Cortes, ni tampoco publicar sus acuerdos sin el correspondiente permiso del Gobierno o de su delegado en la provincia<sup>10</sup>.

Los Consejos provinciales, de acuerdo con lo establecido por la citada ley, están compuestos por el Jefe Político y por un número de tres a cinco consejeros, de los cuales dos debían ser letrados. Además, para el caso de que éstos no pudiesen acudir a las sesiones, se estableció que se designaría para su reemplazo a un número igual de vocales supernumerarios<sup>11</sup>.

Sus reuniones se celebrarían a puerta cerrada, excepto cuando actuase como Tribunal; y para poder llegar a un acuerdo sería necesaria la presencia en tales reuniones de la mayoría de los vocales siendo requisito que, por lo menos, uno de ellos fuese letrado.

---

<sup>6</sup> En Gaceta de Madrid núm. 3860, de 09/04/1845, págs. 1 a 2.

<sup>7</sup> Artículo 1 Ley 2 de Abril 1845 “Habrà en la capital de cada Provincia un Consejo provincial compuesto del Gefe político y de tres á cinco Vocales nombrados por el Rey”.

<sup>8</sup> Artículo 2 Ley 2 de Abril 1845 “El Gefe político es el Presidente del Consejo provincial. Habrà además un Vicepresidente nombrado por el Gobierno entre los Vocales del Consejo”.

<sup>9</sup> Art. 12 Ley 2 de Abril 1845 “Los Consejos provinciales celebrarán las sesiones que, á juicio del Gefe político, sean precisas para el despacho de los negocios”.

<sup>10</sup> Art. 10 Ley 2 de Abril 1845 “Los Consejeros provinciales no podrán en ningún caso determinar nada por vía de regla general, limitándose sus facultades á fallar en las cuestiones particulares sometidas á su decisión”.

Art. 11. Ley 2 de Abril 1845 “Tampoco podrán elevar ni apoyar petición alguna, de cualquiera especie que sea, al Gobierno ni á las Cortes; ni publicar sus acuerdos sin permiso del Gefe político ó del Gobierno”.

<sup>11</sup> Art. 4 Ley 2 de Abril 1845 “Para reemplazar á los Consejeros en ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones, podrá nombrarse en cada Provincia hasta un número igual de supernumerarios, los cuales tendrán la facultad de asistir á las sesiones, pero sin voz ni voto, excepto cuando entren en ejercicio; en este caso, y mientras dure su interinidad, cobrarán la mitad de la gratificación que corresponda al propietario”.

La Ley otorga a éstos órganos colegiados dos tipos de atribuciones, una de carácter consultivo y otra de carácter jurisdiccional, con las consecuencias que ello entrañaba.

El hecho de que se le atribuyesen funciones jurisdiccionales implicó que se sustrajese del conocimiento de los órganos judiciales cuestiones que previamente pertenecían a su competencia.

Se convierten así en los primeros Tribunales ad hoc competentes para conocer de los asuntos contencioso-administrativos de la historia de España. Si bien es cierto que esta preocupación por una vía específica para la resolución de este tipo de pleitos se expresa en numerosas ocasiones antes de su efectiva materialización en mil ochocientos cuarenta y cinco<sup>12</sup>, no es hasta esta fecha, con las leyes de dos de abril y seis de julio de mil ochocientos cuarenta y cinco<sup>13</sup>, cuando se instalan, por primera vez en nuestro país unos órganos, distintos a los órganos jurisdiccionales, encargados de resolver aquellos negocios considerados como contenciosos; esto es, aquellos en las que la administración interviene como parte litigante o, no interviniendo como tal, se discute algún asunto de carácter administrativo, a través de un procedimiento independiente del arbitrado para aquellos asuntos que fuesen competencia de la jurisdicción ordinaria.

Concretamente, en materia de aguas, la mencionada Ley de organización y atribuciones de los Consejos provinciales, incluye entre las funciones del consejo como órgano judicial, el conocimiento en primera instancia de los litigios relativos al curso, navegación y flote de los ríos y canales, obras hechas en sus cauces y márgenes, y primera distribución de sus aguas para riegos y otros usos<sup>14</sup>.

Igualmente es reseñable la Real orden de quince de marzo de mil ochocientos cuarenta y nueve, acerca de la jurisdicción de los Tribunales de aguas, que declarando la subsistencia de los existentes en Tudela y Corella, establece concretamente qué cuestiones competen al conocimiento de los órganos jurisdiccionales que tienen atribuciones en esta materia, y en este sentido manifiesta que a los Consejos provinciales

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, nos dice Fernández Torres “que, el 26 de enero de 1835, el gobierno de Martínez de la Rosa, a través del ministro Moscoso Altamira, declara la imposibilidad de remitir a los Tribunales ordinarios el conocimiento de los asuntos “en que el bien común se presenta como parte” en razón de las reformas solemnes y la lentitud de sus trámites y decide atribuírselos a estos últimos, pues aunque “aún no existen los tribunales administrativos (...) es indispensable que se ejerza la justicia administrativa”. Fernández Torres, J.R. “La Formación Histórica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1845-1868)”, ed. Civitas, Madrid, 1998, pág. 213.

<sup>13</sup> La Ley de 6 de julio de 1845 regula el Consejo real, y lo define, en su artículo 1º como el cuerpo supremo constituido para la mejor administración del Estado. Como los Consejos provinciales, tendrá dos tipos de competencias: consultivas, auxiliando al Rey y a sus ministros, y jurisdiccionales. En cuanto a sus funciones jurisdiccionales, es el órgano encargado de conocer los recursos de apelación y nulidad interpuestos contra las sentencias de los Consejos provinciales. Si bien, es de señalar que únicamente está facultado para elaborar propuestas de resolución. Esto es, no tienen potestades decisorias. Simplemente pasarán a ser ley estas “propuestas de resolución”, no solo entre las partes, sino entre el común de los ciudadanos, cuando sean aprobadas y confirmadas por el rey.

<sup>14</sup> Artículo 8º Ley de 2 de Julio de 1845 “Los Consejos provinciales actuarán además como Tribunales en los asuntos administrativos; y bajo tal concepto oirán y fallarán, cuando pasen a ser contenciosas, las cuestiones relativas: (...) 8º Al curso, navegación y flote de los ríos y canales, obras hechas en sus cauces y márgenes, y primera distribución de sus aguas para riegos y otros usos”.

toca el conocimiento de las cuestiones relativas al cumplimiento de las ordenanzas, o a algún hecho administrativo o con ocasión de él<sup>15</sup>.

Por último, la Ley de mil ochocientos sesenta y seis, en su artículo doscientos noventa y seis, hace referencia a los Tribunales contencioso-administrativos, a los que atribuye el conocimiento de los recursos contra las providencias dictadas contra la administración cuando por éstas se lastimen derechos adquiridos en virtud de disposiciones emanadas de la misma, cuando se imponga a la propiedad particular una servidumbre forzosa o alguna otra limitación o gravamen, y cuando se trate de cuestiones que se susciten sobre resarcimientos de daños y perjuicios a consecuencia de estas limitaciones<sup>16</sup>.

De acuerdo con la Ley de dos de abril de mil ochocientos cuarenta y cinco, las sentencias que debía emitir el Consejo provincial en el desarrollo de sus funciones jurisdiccionales, debían ser siempre motivadas y su ejecución correspondía a los agentes de la Administración, con alguna excepción consistente en el remate o venta de bienes que correspondía a los Tribunales ordinarios<sup>17</sup>. Estas sentencias podían ser recurridas en apelación y nulidad ante el Consejo Real<sup>18</sup>.

En cuanto a su función consultiva, debían emitir su 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)<sup>19</sup>. La citada normativa no otorga ningún dato más sobre este tipo de competencia de los Consejos. A diferencia de lo que si hace con su función jurisdiccional, no ofrece un listado de las materias en las que deban éstos órganos emitir su dictamen, sino que se remite a un desarrollo normativo posterior.

Son numerosos los asuntos de los que conocerá el cuerpo consultivo del que hablamos, elecciones, ayuntamientos, obras públicas, beneficencia...siendo de nuestro interés su intervención en materia de recursos hídricos. Para saber qué competencia le otorga la normativa en estas cuestiones, resulta necesario acudir a la misma. En concreto, la Real orden de catorce de marzo de mil ochocientos cuarenta y seis exige autorización Real para “el establecimiento de cualquiera empresa de interés privado que tenga por objeto ó pueda hallarse en relación inmediata: primero, con la navegación de los ríos ó su habilitación para conducir á flote balsas o almadías; segundo, con el curso y régimen de

---

<sup>15</sup> “Considerando, finalmente, que el citado artículo 10 de la ley de 16 de Agosto de 1841 no confiere á la Diputacion de esa provincia atribuciones judiciales, la Reina (Q. D. G.) se ha servido prevenirme manifieste a V.S. primero: que según entiende muy acertadamente esa Diputacion provincial, se hallan subsistentes los Tribunales de aguas de Tudela y Corella, que se limitarán á conocer en materia de policía de las aguas y en cuestiones *de hecho entre los inmediatamente interesados en el riego*; siendo de la competencia de los Tribunales civiles decidir sobre aquéllas que se susciten entre los mismos regantes y versen sobre derechos; de la del Consejo provincial las relativas al cumplimiento de las ordenanzas, ó algun hecho administrativo ó con ocasión de él, correspondiendo a la autoridad encargada de la policía de los campos ó de los riegos, ó á los Tribunales ordinarios, la represión de las faltas ó delitos, según la gravedad del hecho;(…)”. En Gaceta de Madrid núm. 5298, de 16/03/1849, págs. 1 a 2.

<sup>16</sup> En Gaceta de Madrid núm. 219, de 07/08/1866, págs. 1 a 4.

<sup>17</sup> Artículos 16, 17 y 18 Ley de 2 de abril de 1845.

<sup>18</sup> Artículos 19 y 20 Ley de 2 de abril de 1845.

<sup>19</sup> Pérez Juan, J.A. “Atribuciones consultivas de los consejos provinciales” en Camocho Cantud, M.A. (coord.) *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Madrid, ed. Dykinson, págs. 427-455.

los mismos ríos, sean ó no navegables y flotables; tercero, con el uso, aprovechamiento y distribución de sus aguas; cuarto, con la construcción de toda clase de obras nuevas en los mismos ríos, incluyendo los puentes de todas clases.” Para obtener tal autorización, la misma Real orden regula un procedimiento que se inicia mediante la presentación de un proyecto ante el Jefe Político, que lo publicará en el Boletín Oficial de la Provincia, si estima el mismo acertado, con objeto de que sea conocido por todos los interesados en el asunto, a fin de que si alguno de ellos se considera afectado, pueda interponer la correspondiente reclamación. Si se diese este supuesto, se pondría el requerimiento en conocimiento de los autores del proyecto para que expusieran en su defensa lo que considerasen correspondiente, y se pasaría el expediente al ingeniero de la provincia para que emitiese su informe. Es, en este momento, cuando interviene el Consejo Provincial, pues el Jefe Político debe, necesariamente, someter a su consulta todas las actuaciones que se hayan llevado a cabo a lo largo del citado procedimiento con objeto de que emita su dictamen para remitirlo posteriormente al Ministerio de la Gobernación<sup>20</sup>.

En la Ley de tres de Agosto de mil ochocientos sesenta y seis, se vuelve a atribuir competencias en estas materias al citado ente. En concreto, de acuerdo con su artículo treinta y dos, deberá ser oído en los casos en los que un particular desee entablar reclamación ante el Gobernador de la provincia en el supuesto de haber obtenido una resolución negativa por parte del Ayuntamiento a su solicitud de ser autorizado para construir en terrenos públicos cisternas o aljibes donde se recojan las aguas pluviales.

Es necesario indicar que el acuerdo del órgano consultivo no goza de carácter ejecutivo. La ley solo obliga al Jefe político a someter a su consulta las actuaciones, para que este emita su dictamen, pero en ningún momento se dice que sea directamente ejecutable. Es más, la propia autoridad civil superior de la provincia puede optar por una solución distinta a la dada informada por el órgano colegiado, siendo de ésta la responsabilidad administrativa<sup>21</sup>.

Conforme la ley, y el representante del gobierno en la provincia, mediante sus consultas, van dotando de contenido competencial a éstos órganos colegiados, se va produciendo, paralelamente, un desapoderamiento de las Diputaciones provinciales, hasta el punto de que durante la etapa moderada la escasa actividad de las mismas estará centrada en aspectos económicos, como el presupuesto provincial, rendición de cuentas y reparto de contribuciones. Ello implicó, a su vez, la reducción de la autonomía provincial<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Disposición 8.ª Ley 14 de marzo de 1849 “En tal estado, oirá el Gefe político al Consejo provincial, sometiendo al efecto á su exámen el expediente, y lo remitirá después al Ministerio de la Gobernacion de la Península consignando su dictamen, para que con presencia de todo y sin perjuicio de los derechos de propiedad, se proponga á S.M. la resolución que corresponda”. En Fernández T.R.; Santamaría J.A “Legislación Administrativa Española del Siglo XIX” Tomo II, pág. 999.

<sup>21</sup> Pérez Juan “Atribuciones consultivas...”, op. cit., págs. 453-454.

<sup>22</sup> Pérez Juan, J.A. “Centralismo y descentralización. Organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)”, Madrid, ed. Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, págs. 116-120.

Muestra de esta reducción, tanto cualitativa, como cuantitativa, de las funciones de éstos órganos provinciales, es la Ley de ocho de Enero de mil ochocientos cuarenta y cinco, de “organización y atribuciones de las Diputaciones Provinciales”, que regula, en sus artículos cincuenta y cinco a cincuenta y siete las funciones que se atribuirán a las mismas. En estos preceptos no se hace mención alguna a la materia de aguas. Es decir, no hay una atribución expresa de competencias hídricas a estos entes. Para añadidura, se establece en el artículo cincuenta y ocho que no podrán deliberar sobre más asuntos que los establecidos en la citada Ley.

Asistimos, por lo tanto, a un proceso de debilitación de los citados entes provinciales, viéndose privados de parte importante de sus competencias. Esas funciones que se eliminan de su conocimiento serán asumidas por otros órganos: el Jefe Político y el Consejo Provincial<sup>23</sup>.

No obstante, hay que decir, que en la Ley de 1866 si se le reconocen ya competencias en esta materia, y, en concreto, deberá ser oída cuando sea impuesta una servidumbre forzosa de acueducto para la conducción de aguas destinadas a algún servicio público cuando la obra haya de ser costeada con fondos provinciales<sup>24</sup>.

Llegados a este punto, nos interesa conocer la praxis llevada a cabo por el Consejo provincial de Alicante. Para ello, una vez analizada la legislación, y expresadas las competencias que se atribuyen por la legislación al citado ente, hemos de acudir al estudio concreto de sus actas con objeto de conocer la actividad que éste llevó a cabo en asuntos relacionados con el agua.

### **III. EL GOBIERNO DEL AGUA POR EL CONSEJO PROVINCIAL DE ALICANTE.**

La ley de dos de Julio de mil ochocientos cuarenta y cinco<sup>25</sup> establece en su artículo primero, la obligación consistente en que todos los Consejos provinciales estuviesen definitivamente constituidos el uno de agosto de mil ochocientos cuarenta y cinco. De acuerdo con esta ley<sup>26</sup>, y dada la estrecha relación que ésta nueva institución tendría con el Gobierno político<sup>27</sup>, se establecía que debían celebrarse sus sesiones en una habitación situada en el mismo edificio del gobierno político. Dato expresivo de esta estrecha

---

<sup>23</sup> Pérez Juan, J.A. “Centralismo y descentralización...” op. cit., págs. 121-123.

<sup>24</sup> Art. 117. Ley de 3 de agosto de 1866 “Puede imponerse la servidumbre forzosa de acueducto para la conducción de aguas destinadas á algún servicio público que no exija la formal expropiación del terreno. Si la obra hubiese de ser costeada con fondos del Estado, decretará la servidumbre el gobierno; y si con fondos provinciales ó municipales, el Gobernador de la provincia, después de oír, según los casos, á la Diputación provincial ó al Ayuntamiento”.

<sup>25</sup> En Gaceta de Madrid, núm. 3947, de 05/07/1845, pág. 1.

<sup>26</sup> Artículo 6. Ley 2 de julio de 1845 “En atención á que los consejos provinciales se hallan estrechamente ligados con los gobiernos políticos, y á que sus comunicaciones han de ser casi continuas y frecuentemente verbales, el consejo provincial celebrará siempre sus sesiones en una habitación situada en el mismo edificio del gobierno político”.

<sup>27</sup> Recordemos que el Jefe político sería su presidente, con lo cual mantendrían continuas y frecuentes comunicaciones.

relación, lo constituye que el secretario del consejo sería elegido por el jefe político de entre los oficiales de su secretaría<sup>28</sup>.

En Alicante, el órgano colegiado cumple completamente las citadas prescripciones y el día veintinueve de julio de mil ochocientos cuarenta y cinco se reúnen en uno de los salones del Gobierno político de la provincia, bajo la presidencia del Jefe político, José Rafael Guerra, los consejeros que habían sido nombrados como tales por Real Orden de veintiséis de junio<sup>29</sup>. En esta primera sesión, y de acuerdo con lo establecido en la ya citada ley en su artículo tercero, los vocales prestaron el debido juramento después de haber procedido a la lectura de las leyes de dos de abril y seis de julio del mismo año, finalizando la reunión declarándose instalado el Consejo Provincial de Alicante.

El día cuatro de agosto del mismo año comenzó su actividad, que no cesaría hasta el once de julio de mil ochocientos cincuenta y cuatro, ante la puesta en práctica de los ideales del Bienio Progresista. Una vez finalizado el gobierno progresista de Espartero, volvería a instalarse el día veintitrés de octubre de mil ochocientos cincuenta y seis y desarrollaría su actividad ininterrumpidamente hasta el día diecisiete de septiembre de mil ochocientos sesenta y ocho, fecha en la que tendría lugar la última sesión de este órgano, pues sería suprimido definitivamente por Sagasta mediante el Decreto de trece de octubre de mil ochocientos sesenta y ocho, “Suprimiendo la jurisdicción contencioso-administrativa, los Consejos provinciales y la sección de lo contencioso del consejo de Estado”<sup>30</sup>.

El Consejo Provincial de Alicante tendría conocimiento, como órgano consultivo, de gran cantidad de asuntos que se suscitaban en vía administrativa en materia de aguas. Esto es, no solo conocería de los asuntos que le atribuía expresamente la Real orden de catorce de marzo de mil ochocientos cuarenta y seis, sino que el Jefe Político le consultaría, de forma facultativa, en gran cantidad de casos que, en principio, corresponden a su exclusiva competencia. E, incluso, yendo más allá, podemos afirmar que pese a que los dictámenes de esta Corporación no eran vinculantes para el Jefe político, en la provincia de Alicante, el hecho de que éste presidiera la gran mayoría de las sesiones celebradas por el Consejo, es un dato significativo para pensar que acató las decisiones de éste órgano<sup>31</sup>.

Los asuntos que fueron por éste conocidos, sin ánimos de ser exhaustivos, son:

---

<sup>28</sup> Art. 7. Ley de 2 de julio de 1845 “El gefe político nombrará á uno de los oficiales de su secretaría para que actúe como secretario del consejo en todos los casos y negocios en que este cuerpo no proceda como tribunal administrativo (...)” Ley 5 julio 1845. En Gaceta de Madrid, núm. 3947, sábado 5 de julio de 1845.

<sup>29</sup> “La Reina ha tenido á bien nombrar para que compongan ese Consejo provincial á D. Andres Rebagliato, D. Felix Gimenez, D. Felipe Gil y D. Juan Pedro Sanmartin. Asimismo se ha servido S.M. nombrar Consejeros supernumerarios á D. Joaquin Roca de Togores, D. Carlos Corbí y D. José Demetrio Agulló.- De real órden los comunico á V.S. á los efectos correspondientes” en BOP Alicante nº 181, circular 322.

<sup>30</sup> “En uso de las facultades que me competen, como individuo del Gobierno Provisional y Ministro de la Gobernación, de acuerdo con el Consejo de Ministros, Vengo en decretar lo siguiente: Art. 2º. Se suprimen los Consejos provinciales y la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado” En Fernández; Santamaría “Legislación Administrativa...” op. cit. Tomo I, pág 191.

<sup>31</sup> Pérez Juan. “Atribuciones consultivas de los Consejos provinciales...” op. cit. págs 453-454.

— Los relativos al aprovechamiento de las aguas:

- Se somete a su conocimiento cuestiones relacionadas con la realización de obras (por ejemplo, construcción de una acequia o un canal<sup>32</sup>, y todo tipo de infraestructuras para el conducto de las aguas<sup>33</sup>), así como con la destrucción de otras<sup>34</sup>, excavaciones en busca de aguas<sup>35</sup> y la solicitud de uso de las aguas sobrantes<sup>36</sup>.
- Se pronuncia igualmente sobre la conveniencia o no de arriendos sobre las aguas<sup>37</sup>.
- Conocerá de transacciones realizadas entre los agentes públicos interesados en el riego<sup>38</sup>.

— Pugna de intereses relacionados con el agua:

- Conflictos entre regantes: destacamos en este punto un asunto en el que varios vecinos de Callosa de Ensarriá se presentaron tumultuariamente en Altea con el objeto de robar las aguas e inutilizar las presas de los riegos de aquella huerta. Es el propio Jefe político quien, aun siendo la cuestión de su exclusiva competencia, decide voluntariamente poner en conocimiento del Consejo tales hechos con el objeto de recabar su informe.

---

<sup>32</sup> “Enterada esta Corporación de una solicitud producida por el Ayuntamiento y propietarios del término de Vergel con el objeto de construir una acequia o canal para el aprovechamiento de las aguas estancadas de aquél río, resolvió de informarse en los términos del dictamen del H. D. Pedro Sanmartín que consta en el Expediente Número tercero”. *Archivo de la Diputación provincial de Alicante (en adelante ADPA), Legajo 24603/2*. Actas del Consejo Provincial. Sesión 4 agosto 1845.

<sup>33</sup> Que convendrá dar inteligencia a la Sociedad llamada Agrícola del familión establecido en esta Capital, de la comunicación del Ingeniero Civil de la Provincia fecha diez de los corrientes relativa a la instancia producida por aquella en queja de la oposición de este a que atravesara por la carretera una azequia para dar dirección a las aguas de cierta fuente iluminada por la referida sociedad en la loma llamada del familión, a fin de que en su vista exponga o manifieste lo que crea oportuno. *ADPA, Legajo 24603/4* Actas del Consejo Provincial. Sesión 13 abril 1847.

<sup>34</sup> “Se dio cuenta de una instancia de la Comisión de regantes de la huerta de esta Capital relativa a solicitar se practique una visita en los términos de Tibi, Onil, Castalla y Jijona y se destruyan las presas y obras que en perjuicio de dichos regantes se hubiesen construido para distraer el curso de las aguas que discurren al pantano de Alicante; y en consecuencia acordó el Consejo informar al Sr Gefe político que considera procedente el que su Señoría lleve a efecto la espresada visita resolviendo a la vista del terreno y con los antecedentes necesarios todas las cuestiones que juzguen susceptibles de un fallo gubernativo e instantáneo pudiendo mandar la creación de los oportunos espedientes si por circunstancias especiales mereciese algún caso mayor instrucción”. *ADPA, Legajo 24603/3* Actas del Consejo Provincial Sesión 29 enero 1846.

<sup>35</sup> El Consejo determinó decir al Sr. Gefe político que puede autorizar al Ayuntamiento del Pinoso para hacer en el partido de las Encebras las excavaciones que pretende en busca de aguas potables, pero sin perjuicio del derecho de los que han reclamado y en lo sucesivo reclamen sobre el particular. *ADPA, Legajo 24603/3* Actas del Consejo Provincial. Sesión 28 agosto 1846.

<sup>36</sup> Que puede autorizarse á Joaquin y Miguel Such, vecinos de Alfaz para utilizar en el riego de sus tierras, las aguas sobrantes de la Fuente llamada de la Rocha situada en el partido de la Carbonera termino de dicho pueblo; sin perjuicio de los derechos adquiridos o que en lo sucesivo puedan hacerse valer sobre las referidas aguas. *ADPA, Legajo 24603/3* Actas del Consejo Provincial Sesión 11 agosto 1846

<sup>37</sup> Que el Consejo no halla inconveniente en que su Señoría apruebe el arriendo que para la conducción de las aguas del riego mayor en el corriente año ha celebrado el Ayuntamiento de Rellu a favor de Antonio Perez y Climent por dos mil cuatrocientos reales. *ADPA, Legajo 24603/3* Actas del Consejo Provincial. Sesión 16 enero 1846.

<sup>38</sup> También se determinó decir a su Señoría que puede aprobar la transacción hecha entre el Ayuntamiento de Aspe y la Junta de la acequia de Alfar acerca del aprovechamiento de las aguas de la misma. *ADPA, Legajo 24603/4* Actas del Consejo Provincial. Sesión 21 mayo 1847.

Y así se pone de manifiesto en la propia acta “(...) Manifestó que si bien le incumbía exclusivamente su represión, lo había hecho presente al Consejo, cuya ilustre acción y apoyo apreciaba mucho (...)”<sup>39</sup>.

- Disputas sobre las distribuciones en turno: en este tipo de litigios es de destacar el conocimiento por parte del órgano objeto de estudio un asunto cuyo tratamiento se dilató a lo largo de dos sesiones y que versa sobre la inclusión en el turno del riego de Tibi de las tierras que tres vecinos de Jijona poseen en el citado término de Tibi<sup>40</sup>. De la misma forma, el Consejo conocerá de las reclamaciones que se produzcan por perjuicios derivados del turno del riego<sup>41</sup>.
  - Reclamaciones sobre el aprovechamiento de las aguas<sup>42</sup>.
  - Autorización para litigar: el Consejo se manifestaba sobre la procedencia o improcedencia de autorizar a los Ayuntamientos para litigar ante los tribunales<sup>43</sup>.
- Conflictos de competencia: es el Consejo provincial quien, a través de su dictamen, indica a la autoridad gubernativa que determinado asunto del que está conociendo un órgano jurisdiccional es de su competencia por ser una cuestión puramente administrativa, y le anima a sostener la competencia contra éste<sup>44</sup>. También resolverá en los conflictos de competencia en los que considere que el conocimiento de un determinado asunto es de su competencia y no del órgano judicial que haya asumido su conocimiento<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> ADPA, 24603/2 Actas del Consejo Provincial. Sesión 4 Septiembre 1845.

<sup>40</sup>ADPA, Legajo 24603/3 Actas del Consejo Provincial. Sesiones 19 mayo y 28 julio 1846.

<sup>41</sup> “Que el Consejo no juzga atendible la reclamación hecha por algunos regantes del Partido del Campillo, término de esta Capital, relativa a que se les indemnice de los perjuicios que suponen haber sufrido por haberles tocado el turno del riego en los días que aprovechan las aguas los vecinos de Tibi (...)” ADPA, Legajo 24603/3 Actas del Consejo Provincial. Sesión 30 junio 1846.

<sup>42</sup> “Dada cuenta del espediente instado por D. José Guijano (...) en representación de su madre D<sup>a</sup> Joaquina Rita Soler viuda de D. José Guijano, contra el Alcalde de Jijona por haberla privado del aprovechamiento de las aguas pluviales que discurren del río nombrado del Castillo y de las Calles de dicha Ciudad que utilizaba de muy antiguo en el riego de un huerto llamado de Alias, acordó el Consejo informar al D. Gefe político que podrá invitar a las partes a que se entiendan amistosamente y concurrir a ello citándolas a una conferencia donde se debata sin pasión, y si es posible se ajuste una concordia mutuamente beneficiosa”. ADPA, Legajo 24603/2 Actas del Consejo Provincial. Sesión 11 diciembre 1845.

<sup>43</sup> “Que no es procedente la autorización que para litigar solicita el Ayuntamiento de Alcolecha puesto que el negocio sobre que ha de versar el litigio no interesa al común de vecinos, aunque si a los regantes de las huertas viejas de dicha Villa a quienes exclusivamente toca sostener el pleito”. ADPA, Legajo 24603/4 Actas del Consejo Provincial. Sesión 24 marzo 1847.

<sup>44</sup> “Que corresponde se reclame del Juez de 1<sup>a</sup> Instancia de este partido el procedimiento incohado á instancia de D Joaquin Rovira, á consecuencia de la limpia del azúd de Muchamiel efectuada en virtud de disposición de la comisión de regantes de la Huerta de esta Capital, supuesto que procediendo la espresada cuestión de un acto puramente administrativo, al Gobierno político toca su conocimiento por ahora y al Consejo cuando aquella tome el carácter de contenciosa”. ADPA, Legajo 24603/5 Actas del Consejo Provincial. Sesión 4 octubre 1848.

<sup>45</sup> “Pasadas al informe del Consejo copia de las contestaciones que han mediado entre el Sr. Juez de primera instancia de esta capital y el Ayuntamiento de Muchamiel, y de los cabildos celebrados por este con motivo de las providencias acordadas por el Juzgado a consecuencia de cierto litigio relativo a una presa existente en el cauce del Río Seco, resolvió que el conocimiento y fallo de este negocio pertenece exclusivamente al Consejo según el número octavo del artículo octavo de la ley orgánica, y que en su virtud se reclamen por conducto del Sr. Gefe las diligencias que el Sr. Juez de primera instancia tiene formuladas en la materia con su inhibición; y que además se manifieste al referido Sr. Gefe político que se sirva pasar

— Asuntos de gobierno:

- Se someten a su aprobación las cuentas derivadas de la realización de determinadas obras por los Ayuntamientos para el uso o aprovechamiento de las aguas<sup>46</sup>.
- Creación de entidades destinadas a la administración de los aprovechamientos del agua: Juntas particulares de determinadas acequias<sup>47</sup> y Sociedades agrícolas<sup>48</sup>.
- Aprobación de determinados acuerdos tomados por las Comisiones de Regantes<sup>49</sup> y también de aquellos tomados por los Ayuntamientos<sup>50</sup>.
- Conoce sobre proyectos normativos para regulación del riego<sup>51</sup>, Ordenanzas<sup>52</sup>...

---

con toda urgencia las comunicaciones que el Consejo propuso en su informe de veinte de los corrientes”. *ADPA, Legajo 24603/2* Actas del Consejo Provincial. Sesión 23 Octubre 1845.

<sup>46</sup> “El Consejo determinó informar al Sr Gefe político que procede vuelva al Ayuntamiento de Cocentina la cuenta que ha remitido de lo gastado en la construcción de un puente, recomposición de otro, nuevo paredón, (...), para que la una como justificante a la general que ha de rendir de los fondos comunes del procsimo pasado año, en la que debe incluirse dicho gasto”. *ADPA, Legajo 24603/3* Actas del Consejo Provincial. Sesión 3 Enero 1846.

<sup>47</sup> “Visto el espediente instado por los propietarios del agua de la acequia de Alfara de la Villa de Aspe sobre creación de una junta particular para dicha acequia, el Consejo acordó informar al Sr. Gefe político que (...) considera conforme la creacion de la esperada Junta (...)”. *ADPA, Legajo 24603/3* Actas del Consejo Provincial. Sesión 22 agosto 1846.

<sup>48</sup> “En vista de una comunicación del Sr Gefe político y de una escritura que á la misma acompaña otorgada en Alcoy en treinta de Noviembre ultimo ante el escribano (...) por (...) relativa á la formación de una compañía anónima con el objeto de beneficiar las aguas de Bullent en el termino de Pego, denominada “Sociedad agrícola y de fomento de Pego” (...) *ADPA, Legajo 24604/1* Actas del Consejo Provincial. Sesión 23 enero 1849.

<sup>49</sup> “Se dio cuenta de una comunicación de la Comisión de regantes de la huerta de esta Capital fecha ocho de los corrientes dando cuenta del acuerdo que a instancia de varios interesados regantes había tomado(...)”. *ADPA, Legajo 24603/3* Actas del Consejo Provincial. Sesión 19 de mayo 1846.

<sup>50</sup> Que puede aprobarse el acuerdo tomado por el ayuntamiento de Orcheta en la sesión del tres del procsimo pasado Abril sobre el arreglo y aprovechamiento de las aguas del riego general de las huertas, (...). *ADPA, Legajo 24604/2* Actas del Consejo Provincial. Sesión 27 de mayo 1850.

<sup>51</sup> “El Consejo ha examinado el Reglamento para el régimen del riego de las Huertas de Jalon el cual cree que debe aprobarse con las siguientes modificaciones necesarias para que se halle en armonía con las que rigen para el gobierno de otras Corporaciones de esta clase.= El numero de vocales de que ha de componerse el sindicato á que hacer referencia el artículo 3º debe aumentarse á siete porque para obviar los inconvenientes en una Corporación de tan corto numero de individuos pueden producir los empates, se ha de procurar siempre que sea impar el de los vocales.= El párrafo 4º del artº 8º debe en sentir del Consejo suprimirse por completo, redactándose el 5º en esta forma “Lo que tengan contratos pendientes con la admón. del Sindicato, sean sus fiadores ó deudores á sus fondos”= también se puede en el artº 12 en que se trata de la no asistencia de los sindicatos á las sesiones, eliminar el párrafo referente á que se de cuenta al Sr Gobernador de las faltas de los síndicos para que por la autoridad superior de la provincia se proceda á su reemplazo porque habiendo de ser el sindicato una corporación electiva, podría de este modo debilitarse el valor de la elección siendo causa alguna vez de que toman un carácter político muy ageno al que deben tener esta clase de corporaciones= (...) En este sentido consulta al Sr Gobernador que con las modificaciones apuntadas anteriormente puede aprobarse el reglamento para el régimen del riego de Jalón” *ADPA, Legajo 24611/1* Actas del Consejo Provincial. Sesión 26 de Enero 1866.

<sup>52</sup> “Que mediante que las ordenanzas formadas para el riego de la Huerta de Jalón no están en armonía con los principios que gobiernan hoy en la admón. civil, y en consideración á lo difícil que es la reforma de aquellas careciendo de los conocimientos necesarios de localidad, convendría que una comisión de los regantes mas entendidos en la materia á juicio del ayuntamiento compareciese ante el Consejo al espresado fin.” *ADPA, Legajo 24604/2* Actas del Consejo Provincial. Sesión 29 enero 1850.

- Sanciones: el Consejo provincial de Alicante aconsejará al Jefe político sobre la conveniencia o no de la imposición de multas a los regantes<sup>53</sup>.
- Elecciones: se pasará al conocimiento del Consejo las reclamaciones producidas por los regantes, relativas al sufragio para la elección de sus representantes en sindicato<sup>54</sup>.

El procedimiento llevado a cabo por el órgano alicantino para la tramitación de los expedientes sometidos a su conocimiento, acorde a lo establecido en los artículos octavo a décimo de la Real Orden de cinco de julio de mil ochocientos cuarenta y cinco, fue el siguiente: se remitían por parte del Jefe político al Consejo, correctamente instruidos y extractados, los expedientes, que se acompañaban de los documentos y antecedentes que fuesen indispensables para emitir su dictamen; éste los examinaba y emitía su resolución, la cual podía ser escrita o verbal, predominando la segunda forma, que, a su vez sólo podía tener lugar cuando estuviese presente el Jefe político. En el primer caso, es decir, en el caso de los fallos escritos, los expedientes pasaban al examen previo de un consejero, el cual exponía su parecer por escrito. Como muestra clara de este tipo de tramitación, encontramos la sesión de doce de noviembre de mil ochocientos cincuenta, en la que se transcribe completamente el informe del vocal Juan Pedro Sanmartin y Torres, relativo a ciertas cuestiones suscitadas por el sindicato de riegos de la huerta de Alicante y algunos regantes de Tibi y Jijona. Sanmartin y Torres distinguen cuatro asuntos:

- Queja interpuesta por vecinos de Tibi al haberseles destruido por el Delegado del Gobierno en la provincia una presa que habían levantado en el barranco de la Torrosella para regar las tierras de su posesión.

- Reclamación de un residente de Jijona ante el derribo, por orden del citado Delegado, de parte de un acueducto que había sido recientemente construido por el reclamante para el riego de sus tierras.

- Cuestión en la que intervienen, de una parte, el Sindicato de riegos de la huerta de Alicante y de otra, habitantes de Ibi, Tibi y Alcoy, ante la demolición por parte del primero de una presa construida por los referidos vecinos, que se hallaba sita en la jurisdicción de Castalla.

---

<sup>53</sup> “Que corresponde se imponga la multa de quinientos r. á Bautista Aznar vecino de Benifallin, por haber desobedecido las providencias del Ayuntamiento de dicho pueblo relativas a las aguas de la fuente pública apercibiéndose además con otras medidas más rigurosas si en lo sucesivo incurriere en faltas de esta naturaleza”. *ADPA, Legajo 24603/4* Actas del Consejo Provincial. Sesión 9 noviembre 1847.

<sup>54</sup> “Visto el expediente sobre las reclamaciones hechas por varios interesados en el riego mayor de Alfár relativamente al derecho de elección activa y pasiva para el sindicato del mismo, acordó el Consejo informar al Sr Gobernador de provincia en la forma siguiente:

Que en atención a que d Vicente Mayor y d Miguel Nadal no interpusieron su reclamación en el tiempo fijado por el Gobierno político en once de Diciembre ultimo, no corresponde sean oídos. Que tampoco debieran serlo Bautista Timoner, Jose Ortuño, Bautista (...) mediante que no han adquirido el agua hasta después de principiar las operaciones electorales. Que no debe reconocerse el derecho de electores que solicitan (...) porque constando por la escritura que han presentado que las cuatro horas de aguas que adquirieron pertenecen a cinco individuos mancomunadamente no acreditan por un documento autentico la parte que á cada uno de ellos corresponde. Que debe reconocerse el derecho electoral activo y pasivo a d Antonio Galiana y Jose Ors y Gorro y el de electores a (...)” *ADPA, Legajo 24604/2* Actas del Consejo Provincial. Sesión 21 enero 1850.

- El último altercado versa sobre una queja interpuesta por el Sindicato ante la negativa por parte del Teniente de Alcalde de Tibi al cumplimiento de las providencias de la Administración superior.

El escrito, tras hacer una distinción entre los diferentes asuntos, realiza un tratamiento individualizado de cada uno de ellos, siguiendo una estructura consistente en una exposición inicial del asunto y su posterior resolución.

El órgano provincial no tiene la obligación de resolver conforme a lo dispuesto en el informe del vocal designado para la elaboración del mismo, ello se pone de manifiesto por el mismo Sanmartín y Torres al final de su informe cuando expone “El Consejo, no obstante, se servirá informar sobre todos estos puestos lo que mejor estime”<sup>55</sup>. No obstante, del estudio de las actas del órgano colegiado se extrae claramente que, salvo contadas excepciones, adoptó fielmente el informe elaborado por el correspondiente miembro, convirtiéndolo en decisión propia, siendo expresión característica del mismo “(...) y visto el informe del Sr (...), se ha adherido en todas sus partes el Consejo”.

#### **IV. CONCLUSIONES.**

1. Del estudio de la práctica del Consejo provincial de Alicante se deriva que este órgano tuvo una gran actividad en materia de aguas. Celebró entre ochenta y cien sesiones anuales, llegando a conocer asuntos relacionados con la materia del agua en una mayoría de las reuniones.
2. Emitió su informe no solo en los casos en los que la ley obligaba al Jefe político a su solicitud, sino también en un gran número de materias que se entendían de su exclusiva competencia. Esto fue posible porque en la propia ley no existía referencia alguna a las competencias en las que, en materia de aguas, dicho órgano debía emitir su dictamen, sino que lo relegaba a un posterior desarrollo normativo y a la propia voluntad del órgano superior de la provincia.
3. Además, 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, como ejemplos de esta afirmación podemos citar los siguientes:
  - En sesión de diecinueve de mayo de mil ochocientos cuarenta y seis, el órgano colegiado acuerda decir al delegado de la provincia que ordene al ayuntamiento de Tibi el señalamiento de los días en los cuales determinados vecinos de Jijona, que poseen tierras en la primera localidad, pueden proceder a regarlas. Esto es, que inserte a dichos sujetos en el turno del riego. Es claro que se actúa conforme al acuerdo del órgano colegiado pues el veintiocho de julio del mismo año se pone en conocimiento del Consejo la reclamación de la Comisión de Regantes de Alicante en la que se solicita la revocación de la providencia del Jefe político en la que declara

---

<sup>55</sup> ADPA, Legajo 24604/2.

que los referidos vecinos de Jijona tienen derecho a regar las tierras que poseen en Tibi<sup>56</sup>.

- En sesión de once de agosto de mil ochocientos cuarenta y seis el ente consultivo informa al representante del gobierno en la provincia que puede autorizar a dos residentes en Alfaz para que utilicen en el riego de sus tierras aguas sobrantes de una fuente, siempre que no haya perjuicio de tercero. Es claro que se actuó conforme a la referida resolución pues en doce de enero de mil ochocientos cuarenta y siete se pone en conocimiento de esta institución la reclamación de un tercero perjudicado por la citada decisión<sup>57</sup>.
- En doce de enero de mil ochocientos cuarenta y siete, se pone en su conocimiento un expediente de competencia en el que consta que, tras autorizarse por la administración a un vecino de Altea para conducir las aguas sobrantes de un río a un molino sito en su propiedad, se admitió por el titular del Juzgado de primera Instancia de Callosa de Ensarriá un interdicto posesorio sobre esas aguas, imponiendo este Togado al referido autorizado una multa. El ente consultivo dictamina que debe manifestarse al Juez la obligación que tenía de suspender todo procedimiento conforme a lo dispuesto por el Real Decreto de seis de junio de mil ochocientos cuarenta y cuatro, instándole a inhibirse o, en caso contrario, manifestar lo procedente dando aviso a la máxima autoridad provincial para los efectos que previene el artículo quinto de la citada norma. Es claro que el delegado del gobierno debió proceder conforme le fue informado pues, en sesión de cinco de febrero el vuelve a insistírsele en su obligación de sostener la competencia, ante la respuesta negativa a inhibirse dada del órgano jurisdiccional<sup>58</sup>.
- En sesión de nueve de noviembre de mil ochocientos cuarenta y siete examina la reclamación de determinados hacendados contra la Comisión de Regantes de Alicante, al entender los primeros que ésta había vulnerado determinados artículos de las Ordenanzas reguladoras. El Consejo informa que convendría realizar una investigación del asunto, examinando albaales y citando a los reclamantes y a una Comisión de la Junta de regantes en su despacho para que manifiesten lo que consideren oportuno. Es claro que el Jefe Político procedió conforme a lo dicho por el órgano colegiado pues el trece de noviembre pasó a conocimiento de éste el expediente instruido tras haber realizado las correspondientes investigaciones, con objeto de que se pronunciase sobre el mismo<sup>59</sup>.
- Como último ejemplo, en sesión de veintitrés de enero de mil ochocientos cuarenta y nueve, se acompaña al órgano colegiado la escritura de creación de la sociedad anónima denominada “Sociedad agrícola y de fomento de

---

<sup>56</sup> ADPA, Legajo 24603/3.

<sup>57</sup> ADPA, Legajos 24603/3 y 24603/4.

<sup>58</sup> ADPA, Legajo 24603/4.

<sup>59</sup> ADPA, Legajo 24603/4.

Pego”, éste informa que si bien, el objeto de la empresa es de utilidad pública, no puede admitirse como sociedad al incumplir requisitos tales como la indicación del capital o la indicación del domicilio social en la referida escritura. Es claro que el delegado del gobierno debió resolver conforme al dictamen del ente provincial, pues en fecha de veintisiete de abril del mismo año envía a éste una comunicación de once del mismo mes acompañando la escritura de fundación subsanándose en ellas los errores o defectos que puso de manifiesto, con el objeto de que de nuevo se manifieste sobre la aprobación de la referida empresa<sup>60</sup>.

4. De estos supuestos en los que el estudiado ente emitió su resolución, hemos de poner de manifiesto que destacan los referidos a la competencia entre el órgano administrativo y los órganos jurisdiccionales (en los que se pretende la inhibición del segundo, al entenderse competente el órgano consultivo o el delegado del gobierno) y los relativos a la solicitud a la administración para realizar excavaciones en busca de aguas, sin olvidarnos de aquellos asuntos relacionados con la realización de obras por parte de un vecino que suponen un perjuicio para el riego de las tierras del resto.
5. Igualmente, y por último, hemos llegado a la conclusión de que durante esta etapa hay un gran control por parte de la administración provincial, Jefe político y Consejo Provincial, en materia de aguas. Hemos sido testigos del enorme elenco de competencias, sin ser las dichas un *númerus clausus*, que asumieron estos órganos en esta materia. Por ello, cabe decir que si bien, los regantes eran independientes a la hora de establecer la distribución de los turnos, lo cierto es que no tenían mucha más autonomía, interviniendo los órganos de la administración en prácticamente todos los negocios que surgieron en la práctica del uso o aprovechamiento de las aguas.

## V. FUENTES UTILIZADAS.

El carácter inédito de nuestra investigación, la escasa bibliografía publicada al respecto y el método de trabajo fijado nos obligan a centrar nuestro estudio en la documentación conservada en el consultado archivo. No obstante lo expuesto, y sin carácter exhaustivo, se han manejado las siguientes fuentes:

### A. Fuentes manuscritas.

Archivo de la Diputación Provincial de Alicante.

Libros de Actas del Consejo Provincial 1845-1866. Leg. 24603/2; leg. 24603/3; leg. 24603/4; leg. 24604/1; leg. 24604/2; leg. 24611/1.

---

<sup>60</sup> ADPA, Legajo 24604/1.

## B. Fuentes impresas.

- Real orden de 8 de mayo de 1839, declarando que las disposiciones y providencias que dicten los ayuntamientos y en su caso las diputaciones provinciales en los negocios que pertenecen á sus atribuciones según las leyes, forman estado y deben llevarse á efecto, sin que los tribunales admitan contra ellos interdictos posesorios de manutención ó restitución. En Gaceta de Madrid núm. 1644, de 17/05/1839, pág. 1.
- Real decreto de 6 de junio de 1844 determinando las reglas que han de observarse en las contiendas de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades administrativas y los jueces y tribunales comunes. En Gaceta de Madrid núm. 3561, de 14/06/1844, pág. 1.
- Ley de 8 de enero de 1845 de organización y atribuciones de las Diputaciones Provinciales. En Gaceta de Madrid núm. 3776, de 15/01/1845, págs. 3 a 4.
- Ley de 8 de enero de 1845 de organización y atribuciones de los Ayuntamientos. En Gaceta de Madrid núm. 3776, de 15/01/1845, págs. 1 a 3.
- Ley de 2 de abril de 1845 decretando las atribuciones de los gobiernos políticos. En Gaceta de Madrid núm. 3860, de 09/04/1845, pág. 1.
- Ley de 2 de abril de 1845 organización y atribuciones de los Consejos Provinciales. En Gaceta de Madrid núm. 3860, de 09/04/1845, págs. 1 a 2.
- Ley de 2 de julio de 1845 de instalación de los Consejos Provinciales. En Gaceta de Madrid núm. 3947, de 05/07/1845, pág. 1.
- Reglamento de 1 de octubre de 1845 sobre el modo de proceder los Consejos Provinciales en los negocios contenciosos de la Administración. En Gaceta de Madrid núm. 4038, de 04/10/1845, págs. 1 a 2.
- Instrucción de 10 de Octubre de 1845 para promover y ejecutar las obras públicas. En Gaceta de Madrid núm. 4168, de 11/02/1846, págs. 1 a 2.
- Real orden de 14 de Marzo de 1846, dictando reglas para el establecimiento de nuevos riegos, fábricas y otras empresas agrícolas e industriales para el aprovechamiento de las aguas de los ríos. En Fernández T.R; Santamaría J.A “Legislación Administrativa Española del Siglo XIX” Tomo II, pág. 999.
- Real decreto de 27 de octubre de 1848, declarando subsistentes los Tribunales de aguas. En Gaceta de Madrid núm. 5159, de 28/10/1848, pág. 1.
- Real orden de 15 de Marzo de 1849, acerca de la jurisdicción de los Tribunales de aguas. En Gaceta de Madrid núm. 5298, de 16/03/1849, págs. 1 a 2.
- Ley de 24 de junio de 1849, sobre exención de tributos a los nuevos riegos y artefactos, y sobre servidumbre de acueducto. En Gaceta de Madrid núm. 5403, de 29/06/1849, pág. 1.
- Real orden de 21 de agosto de 1849, aclarando la de 14 de marzo de 1846, sobre aplicación de aguas públicas a empresas de interés privado. En Gaceta de Madrid núm. 5458, de 23/08/1849, pág. 1.
- Real orden de 29 de noviembre de 1850, aclaratoria de la Ley de 24 de junio de 1849. En Gaceta de Madrid núm. 5989, de 06/12/1850, pág. 1.

- Real orden de 24 de mayo de 1853, resolviendo que las aguas y cauces de los ríos no son susceptibles de apropiación privada, sino en virtud de Real autorización. En Gaceta de Madrid núm. 160, de 09/06/1853, pág. 1.
- Real orden de 4 de diciembre de 1859, dictando varias disposiciones relativas al uso y disfrute de las aguas públicas. En Gaceta de Madrid núm. 348, de 14/12/1859, pág. 2.
- Real decreto de 29 de Abril de 1860, dictando varias disposiciones sobre el aprovechamiento de aguas. En Fernández T.R; Santamaría J.A “Legislación Administrativa Española del Siglo XIX” Tomo II, pág. 1005.
- Ley de 25 de septiembre de 1863 sobre el gobierno y administración de las provincias. En Gaceta de Madrid núm. 270, de 27/09/1863, páginas 1 a 2.
- Real orden de 25 de septiembre de 1863 indicando el modo de proceder de los Consejos provinciales en los negocios contenciosos. En Gaceta de Madrid núm. 272, de 29/09/1863, pág. 2.
- Ley de 3 de agosto de 1866, dictando prescripciones sobre el dominio y aprovechamiento de aguas. En Gaceta de Madrid núm. 219, de 07/08/1866, págs. 1 a 4.
- Decreto de 13 de octubre de 1868 “suprimiendo la jurisdicción contencioso-administrativa, los Consejos provinciales y la sección de lo contencioso del Consejo de Estado”. En Fernández T.R; Santamaría J.A. “Legislación Administrativa Española del Siglo XIX” Tomo I, pág. 191.

### C. Bibliografía

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

MARTÍN-RETORTILLO, S. “La elaboración de la ley de aguas de 1866” en *Revista de Administración Pública*, núm.32., Madrid, ed. Gráficas Benzal, 1960, págs. 11-53.

PÉREZ JUAN, J.A. “Centralismo y descentralización. Organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)”, Madrid, ed. Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

—. “Atribuciones consultivas de los consejos provinciales” en Camocho Cantud, M.A. (coord.) *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, ed. Dykinson, Madrid, 2014, págs. 427-455.

PÉREZ PÉREZ, E. “Disposiciones decimonónicas sobre aguas. Ley de 1879” en Gil Olcina, A., y Morales Gil, A., (coord.) *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Madrid, ed. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Secretaría General Técnica, 1992, págs. 183-202.

PÉREZ PUCHAL. P. “Consideración geográfica del derecho de aguas y otros derechos” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 2, ed. Asociación de Geógrafos Españoles, 1985, págs. 1-12.



<b>TIPO DE PUBLICACIÓN</b>	<b>Capítulo de libro</b>
<b>AUTOR</b>	<b>Pérez Juan, José Antonio y Moreno Tejada, Sara.</b>
<b>TÍTULO</b>	<b>“Legislación histórica en Red (LegisHca). Una herramienta para la docencia en Historia del Derecho”</b>
<b>TÍTULO DE LIBRO</b>	<b>Las TIC y las redes sociales y la docencia del Derecho.</b>
<b>EDITORIAL</b>	<b>Huygens editorial.</b>
<b>AÑO</b>	<b>2015</b>
<b>ISBN</b>	<b>978-84-15663-45-4</b>
<b>INDICIOS DE CALIDAD</b>	<p><b>Editorial internacional de reconocido prestigio en el campo de la Ciencia Jurídica.</b></p> <p>Base de datos incluida en Portal Euroamericano de Historia y Antropología Jurídica:  <a href="http://www2.udg.edu/pihd/PIHD/Not%C3%ADcies/tabid/14293/tema/36/language/es-ES/Default.aspx">http://www2.udg.edu/pihd/PIHD/Not%C3%ADcies/tabid/14293/tema/36/language/es-ES/Default.aspx</a></p>



# Legislación Histórica en red (*LegisHca*)

## Una herramienta para la docencia en Historia del Derecho

José Antonio Pérez Juan

*Prof. Titular Historia del Derecho y de las Instituciones*

*Universidad Miguel Hernández de Elche*

Sara Moreno Tejada

*Profª. Ayudante Historia del Derecho y de las Instituciones*

*Universidad Miguel Hernández de Elche*

### **RESUMEN:**

El área de Historia del Derecho y de las Instituciones ha desarrollado una base de datos de Legislación Histórica en la que se han conseguido catalogar, archivar y digitalizar, en una primera fase, cerca de seiscientas disposiciones legales promulgadas en España a lo largo del siglo XIX.

La iniciativa tiene por objeto permitir a estudiantes e investigadores de la Historia del Derecho la consulta, a través de la dirección web [legishca.edu.umh.es](http://legishca.edu.umh.es), de la normativa decimonónica. Para ello, se ha querido elaborar un repositorio con una estructura sencilla en la que el visitante puede acceder fácilmente a las leyes y reglamentos a través tanto de un buscador, como de un listado ordenado por materias. En ambos casos, la consulta guiará hacia unas fichas bibliográficas en las que, además de facilitarse el texto legal, se incluyen una serie de aspectos necesarios para identificar la norma.

El proyecto permite al alumno estudiar directamente el articulado original de la legislación promulgada en España en el s.XIX. Esto, por un lado, le facilitará la comprensión del ordenamiento jurídico actual al averiguar el origen y evolución de nuestro marco legal y, por otro, le permitirá desarrollar su capacidad crítica al interpretar directamente la citada normativa. Asimismo, esta base de datos facilita la labor docente al permitirle apoyar sus explicaciones en textos originales de la época redundando en una mejor exposición de las cuestiones más relevantes tanto en clases teóricas como prácticas.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho, Historia del Derecho y las Instituciones, base de datos, legislación histórica.

## 1. INTRODUCCIÓN

Es sabido que hoy en día contamos con numerosas herramientas digitales, tanto gratuitas como de pago, para acceder a toda la legislación vigente. Es por ello que la consulta de un determinado precepto resulta sencilla y ágil, facilitando en gran medida la labor de aquél que pretende estudiarlo. No obstante, no ocurre lo mismo con la normativa histórica, donde las bases de datos son escasas, por no decir inexistentes. Esta carencia determina que el estudio de los textos legales históricos sea arduo y tedioso o que, incluso, en los peores casos, no se consiga hallar la disposición objeto de análisis. Este hecho dificulta enormemente la investigación de cuestiones histórico-jurídicas obligando, en muchas ocasiones, a la consulta de fuentes secundarias, como manuales o monografías. Entendemos que el análisis de los códigos históricos es imprescindible para la comprensión del ordenamiento jurídico; sin ellos no se podría entender el origen ni, por tanto, el significado de las instituciones jurídicas vigentes. Por tanto, un estudio exhaustivo de la normativa en vigor ha de comprender no sólo la legislación actual, sino también aquella de la que trae su origen y causa.

Para atender a esta necesidad, el área de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Universidad Miguel Hernández ha puesto en funcionamiento un proyecto de innovación y mejora docente que pretende facilitar el acceso a la reglamentación Española del siglo XIX. Esta herramienta conlleva sustanciosas ventajas tanto para el estudioso de la Historia del Derecho como para el docente. De un lado, el acceso directo a los mandatos legales históricos beneficia tanto a investigadores como estudiantes al consultar directamente el articulado de la legislación decimonónica, sin necesidad de acudir a fuentes indirectas y con la posibilidad elaborar su propia interpretación crítica del precepto. De otro, el profesorado de las disciplinas históricas jurídicas puede implantar una nueva dinámica docente en el desarrollo de sus clases, dando una visión más práctica de las mismas y facilitando, con ello, la comprensión de su asignatura.

## 2. LEGISHCA: BASE DE DATOS DE LEGISLACIÓN HISTÓRICA EN RED

*LegisHca* es un proyecto que nace en el área de Historia del derecho y de las Instituciones de la Universidad Miguel Hernández, en el marco de la convocatoria INNOVA, financiada por el vicerrectorado de investigación e innovación. Para la realización de esta iniciativa hemos contado con la inestimable ayuda del Servicio de Innovación y Apoyo Técnico a la Docencia y a la Investigación de la citada universidad. El objetivo principal de esta iniciativa es permitir el acceso y, por lo tanto, el estudio directo de la normativa decimonónica con la pretensión de facilitar la labor investigadora y docente a la comunidad universitaria.

Desde la puesta en marcha de la base de datos se ha conseguido digitalizar centenares de postulados legales. Las materias que se han clasificado han sido muy diversas, desde el ámbito de la minería, montes, aguas, libertad de imprenta o sufragio hasta cuestiones ligadas a la Administración provincial, central o de Justicia. En las

siguientes líneas describiremos cuáles han sido nuestros objetivos didácticos y académicos, así como el proceso que se ha seguido para su elaboración.

No obstante, debemos señalar que estamos solo ante una primera fase del programa *LegisHca*. Esta acción pretende ser más ambiciosa, incluyendo no sólo la legislación sino también los debates parlamentarios, en el caso de que lo hubiera, que dieron lugar al texto legal en cuestión. Con el acceso a los Diarios de Sesiones, en los que se discutió y aprobaron los preceptos objeto de estudio, el investigador y el estudiante adquieren un plus en su conocimiento y formación jurídica al permitirle comprender la realidad social, política y jurídica que envuelve a una determinada norma. Es decir, comprender, conocer la *ratio legis*, lo que preocupaba a los legisladores del momento, qué pretendían con la regulación que abordaban y, por lo tanto, cuál era su objeto principal viene a enriquecer la formación jurídica de cualquier estudioso. Llegados a este punto, nos interesa reseñar la importancia de esta cuestión. No debemos olvidar que si el estudio de legislación histórica resulta difícil para el investigador de las disciplinas jurídico-políticas, más aun lo es el análisis de sus debates parlamentarios.

## 2.1 Objetivos didácticos y académicos

El proyecto está enfocado a estudiantes e investigadores de titulaciones histórico-jurídicas tales como Derecho, Relaciones Laborales y Recursos Humanos y Ciencias Políticas y Gestión pública. No obstante, al igual que en el caso de la legislación vigente, que es utilizada y analizada en cualquier rama del conocimiento, desde estudios científicos hasta estudios relacionados con la cultura o la educación, su utilidad no se limita a éstas titulaciones histórico-jurídicas, sino que *LegisHca* es una base útil para cualquier universitario.

Al llevar a cabo el presente proyecto nuestra principal determinación era facilitar el acceso a la información, eliminando los límites que todo estudioso pueden encontrar a la hora de abordar una determinada investigación que incluya una parte histórico-jurídica. De este modo se han marcado distintos objetivos didácticos y académicos que han ido evolucionando de acuerdo con la fase en la que se encontraba el programa *LegisHca*, a saber:

En la primera fase del proyecto, los alumnos han participado en la recopilación del material ius-histórico adquiriendo habilidades de búsqueda y recopilación de documentación jurídica. En concreto, se seleccionaron estudiantes del grado en Derecho al entender esta labor como una práctica necesaria para la formación de los futuros profesionales, faltos de capacidades para la búsqueda y estudio de la legislación. Concretamente:

- Se ha enseñado al estudiante los instrumentos básicos para la búsqueda de documentación jurídica.
- Se ha transmitido al alumnado la necesidad de llevar a cabo una continua formación y estudio, con la adquisición de los conocimientos necesarios para la interpretación del ordenamiento jurídico.

Una vez recopilado el material y publicado en el blog, se inicia la segunda fase del proyecto. En este estadio, los alumnos han tenido acceso directo a la normativa pudiendo consultar de primera mano el articulado de las leyes y reglamentos que afectan a la materia expuesta en clase. En este punto los objetivos académicos a alcanzar han sido los siguientes:

- El alumno ha tenido acceso a la legislación original promulgada en nuestro país a lo largo del siglo XIX.
- El estudiante ha podido analizar de forma directa el articulado de distintas disposiciones decimonónicas, adquiriendo, por tanto, capacidad de análisis y crítica jurídica que le será de gran utilidad en el ejercicio futuro de su profesión.
- Finalmente, han conocido el origen normativo de muchas de las instituciones vigentes, comprendiendo el ordenamiento jurídico actual y fijando su origen y evolución histórica.

## **2.2. Proceso de elaboración**

Para elaborar una base de datos accesible y asequible, que permitiese una consulta sencilla de las normas decimonónicas y con un presupuesto económico reducido, se llegó a la conclusión de que la plataforma más idónea para ello era una web basada en la tecnología wordpress. Así, los compañeros del Servicio de Innovación y Apoyo Técnico a Docencia e Investigación procedieron a abrir el dominio [www.legishca.edu.umh.es](http://www.legishca.edu.umh.es)

Diseñada la plataforma se redactó una plantilla con la información esencial para identificar y localizar cada una de las disposiciones legales. En dicha tabla (Vid. Apéndice 1) se pueden ver los siguientes datos:

- La imagen de la ley o reglamento
- El número de identificación de la norma. Lo que permite otorgarle una identidad, favoreciendo el encuentro de la misma y la gestión de solicitud y entrega del debate parlamentario.
- El título de la disposición, que permite su reconocimiento.
- La materia sobre la que versa.
- Las voces, que concretan el contenido de la norma y ayudan a su catalogación.
- Un pequeño texto que describe brevemente el contenido de la disposición.
- El tipo de norma de que se trata.
- La fecha de la misma.
- La fuente de la que se ha obtenido.
- Y dos enlaces, uno que nos lleva al precepto normativo y otro que lo hace a un formulario (Apéndice 3) para la solicitud del Debate Parlamentario en el que se requiere el nombre y apellidos del solicitante, el correo electrónico del mismo, la institución a la que pertenece y, el número de identificación de la norma. Dicha información se solicita con el fin de recabar datos sobre el perfil del usuario y mejorar nuestro servicio de acuerdo a sus necesidades.

La existencia de tantos campos permite una rápida, fácil y completa identificación de la norma. Además, esta decisión tuvo una doble ventaja al permitir también al usuario llegar a las mismas mediante la búsqueda de diversas palabras claves, lo cual agiliza su hallazgo.

Concluida esta fase, y gracias a una convocatoria pública, se consiguió involucrar a distintos estudiantes en el proyecto para catalogación de las normas. En el marco de unas prácticas remuneradas por el Observatorio ocupacional de nuestra universidad los alumnos desarrollaron una intensa y ambiciosa labor de búsqueda y ordenación de legislación histórica. Ni que decir tiene que esta función no fue fácil. Ya se ha indicado al inicio de esta exposición las dificultades existentes en la actualidad para la localización de la normativa no vigente. Para salvar este escollo y cubrir dicha laguna se decidió acudir a la *Gazeta Histórica* como fuente principal para la localización de las normas. No obstante, en algunas ocasiones, tampoco fue posible la identificación de la legislación en esta publicación oficial y fue preciso consultar recopilaciones legislativas y repertorios jurídicos contemporáneos y actuales. Al respecto, señalar la utilidad de la obra publicada por los prestigiosos juristas T. R. Fernández y J.A. Santamaría titulada *Legislación Administrativa Española del Siglo XIX*. Una vez identificada la norma el estudiante en prácticas debía transcribirla e insertarla en la base de datos de *LegisHca*.

Confeccionadas las fichas para las distintas normas localizadas, procedimos a activar los motores de búsqueda. Como hemos indicado anteriormente, en *LegisHca* podemos encontrar dos tipos:

- Un buscador genérico que permite la exploración mediante palabras clave, pudiendo realizarla a través de fechas, tipos de normas, institución, fuente, materia, voces o título. Este medio se usaría si se quiere concretar la búsqueda.
  
- Igualmente se realizó un catálogo en el que el usuario podrá encontrar el listado de materias sobre las que versan las leyes o reglamentos aportados (Apéndice 2). Dicha relación está ordenada alfabéticamente permitiendo que el investigador al seleccionar cualquiera de las voces indicadas localice de una sola vez toda la normativa publicada en España durante el s.XIX en ese campo.

Por supuesto, y como ya se ha apuntado más arriba, el listado de materias está en continua ampliación y dicha recopilación legislativa se está completando paulatinamente con las sesiones parlamentarias correspondientes a cada una de las leyes promulgadas en nuestro país en la etapa decimonónica.

### 2.3. Recursos tecnológicos: el uso y aplicación de software libre

El diseño y elaboración de la base de datos *LegisHca* se ha realizado utilizando software libre. La herramienta se basa en los siguientes recursos tecnológicos:

- Un blog basado en wordpress que nos ha permitido articular una estructura muy sencilla que facilita la búsqueda y localización de la legislación histórica. En la página principal de la web el usuario encontrará, en primer lugar, una sucinta presentación donde se da la bienvenida y se ofrece información básica sobre el proyecto *LegisHca*. Desde este mismo lugar se tiene acceso directo a la base de datos, con una completa lista de materias. Igualmente, el usuario dispone de un buscador genérico, al que ya nos hemos referido antes, que estará activo en todo momento. Además, en la parte superior se incluyen distintas pestañas que ofrecen información complementaria que puede ser de interés para el estudioso, a saber:
  - o “Legislación histórica”, la cual da acceso al listado de materias sobre las que se han incluido legislación;
  - o “Enlaces”, en la que se pueden acceder a interesantes direcciones sobre archivos digitales, bibliotecas virtuales y buscadores de legislación;
  - o “Contacto”, en la que el usuario podrá encontrar los datos necesarios para comunicar a los responsables del programa las observaciones que estime procedente, tanto por medio de correo electrónico como por medio de dirección postal.
- Google drive: a través de esta herramienta se han subido a la red todos los textos normativos, permitiendo su organización y clasificación. Los distintos archivos se han enlazado a cada una de las fichas correspondientes lo que agiliza el funcionamiento de la web y hace más sencilla su actualización y modificación por el administrador de la base de datos.
- Twitter: utilizado para la difusión de la base de datos. A través de este utensilio hemos ido informando de la publicación de todas las disposiciones normativas. Con este instrumento, además de dar relevancia social al proyecto, hemos conocido incrementar su repercusión mediática, aumentando el número de usuarios.

### 3. CONCLUSIONES

1. La base de datos de legislación histórica *LegisHca* pretende facilitar la labor de cualquier estudioso de la Historia del Derecho. Asimismo, esta herramienta resulta de utilidad para la docencia de las disciplinas histórico-jurídicas al permitir a los docentes ofrecer una visión más real y práctica de la materia objeto de estudio.
2. *LegisHca* está diseñado con software libre lo que ha reducido de forma considerable los recursos económicos para su creación y puesta en funcionamiento.

3. La base de datos presenta una estructura eminentemente práctica con el objeto de facilitar la localización de la legislación a sus usuarios. De este modo se consigue, de un lado, reducir el tiempo que el investigador ha de dedicar a la consulta de los textos legales y de otro, que el usuario maneje directamente la documentación original y pueda formar su propio juicio crítico sobre el texto en cuestión.
4. Nos encontramos ante un proyecto dinámico en el que además de legislación decimonónica se han incluido los debates parlamentarios que, en su caso, se generaron para la elaboración de las distintas leyes.
5. Pese a la juventud de esta iniciativa ya son muchos los investigadores y estudiantes que han accedido a la misma, siendo incluso un modelo de referencia en Latinoamérica (vid. [http://historiayjusticia.org/recursos\\_digitales/](http://historiayjusticia.org/recursos_digitales/)). Esta circunstancia evidencia que el diseño de este tipo de herramientas era necesario y resulta muy útil para la docencia y la investigación de nuestro pasado jurídico.



## 4. APÉNDICE

### Documento 1 Modelo tabla descriptiva de norma

1974-11-28 Orgánica de la Justicia

	<b>Num. identificación</b>	5-216
	<b>Título</b>	Orgánica de la Justicia
	<b>Materia</b>	Administración de Justicia
	<b>Voces</b>	Bases, Orgánica, Justicia
	<b>Texto</b>	
	<b>Tipo de Norma</b>	Decreto
	<b>Fecha</b>	28-11-1974
	<b>Institución</b>	Gobierno
	<b>Fuente</b>	<a href="#">La Gazeta</a>
	<b>Documento</b>	<a href="#">Enlace</a>
	<b>Debate Parlamentario</b>	<a href="#">Enlace</a>

 [Administración de Justicia \(Id. 05\), Gobierno, Ley](#)  [Bases, Justicia, Orgánica](#)

**Documento 2 Tabla listado de materias**

<p>A</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#"><u>Administración central</u></a></li> <li>• <a href="#"><u>Administración consultiva</u></a></li> <li>• <a href="#"><u>Administración de Justicia</u></a></li> <li>• <a href="#"><u>Administración periférica y división territorial</u></a></li> <li>• <a href="#"><u>Administración y contabilidad de la Hacienda pública</u></a></li> <li>• <a href="#"><u>Aguas</u></a></li> </ul>	<p>B</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#"><u>Bienes nacionales, legislación desamortizadora y patrimonio del Estado</u></a></li> </ul>
<p>C</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#"><u>Contratos Administrativos</u></a></li> </ul>	
<p>E</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#"><u>Expropiación forzosa</u></a></li> <li>• <a href="#"><u>Elecciones</u></a></li> </ul>	<p>F</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#"><u>Funcionarios públicos</u></a></li> </ul>
<p>I</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#"><u>Imprenta</u></a></li> </ul>	<p>J</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#"><u>Jurisdicción y conflictos</u></a></li> </ul>
<p>M</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#"><u>Minas</u></a></li> <li>• <a href="#"><u>Montes</u></a></li> </ul>	

<p>P</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#"><u>Procedimiento Administrativo</u></a></li> <li>• <a href="#"><u>Propiedad intelectual e industrial</u></a></li> <li>• <a href="#"><u>Puertos</u></a></li> </ul>	
<p>R</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#"><u>Régimen local común</u></a></li> <li>• <a href="#"><u>Régimen local foral</u></a></li> <li>• <a href="#"><u>Régimen local insular</u></a></li> </ul>	
<p>T</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#"><u>Textos fundamentales</u></a></li> </ul>	



**Documento 3. Modelo formulario de solicitud de discusión parlamentaria.**

## Formulario de solicitud Debate parlamentario

\*Obligatorio



UNIVERSITAS Miguel Hernández de Elche

LegisHca

Base de datos de Legislación Histórica

**Nombre y apellidos del solicitante \***

**Correo electrónico \***

**Institución a la que pertenece \***  
Ej. Universidad Miguel Hernández de Elche

**Señale el Núm. Identificación de la Norma de la que solicita el Debate parlamentario**  
Ej. 5-11



## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.

### I. BIBLIOGRAFÍA.

#### *Fuentes primarias*

- ABELLA, FERMÍN, *Manual teórico-práctico de lo Contencioso-Administrativo y del procedimiento especial en los asuntos de Hacienda*, Madrid, 1882.
- AGUIRRE DE TEJADA, MANUEL, "El restablecimiento de la Jurisdicción contencioso-administrativa y el Decreto de 20 de enero de 1875" en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Colección bibliográfica de lo Contencioso-Administrativo*, Madrid, 1882, pp. 358-441.
- ALCANTARA Y PEREZ, ANTONIO y DE MORALES SERRANO, JUAN, *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar a los empleados administrativos*, Vol. II, Madrid, 1866.
- ALFARO Y LAFUENTE, SANTOS, *Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la procedencia de las Demandas administrativas, recopilada por materias y extractadas*, Madrid, 1867.
- . *Tratado completo de lo Contencioso-Administrativo ó sea lecciones dadas sobre los principios generales, legislación, jurisprudencia y procedimientos de estas materias en la academia maritense de jurisprudencia y legislación durante el curso de 1873 a 1874*, Madrid, 1875.
- ARCOS ORODEA, LORENZO, "Estudios sobre las competencias" en *La escuela del Derecho*, *Revista Jurídica* II, 1863, pp. 221-244 y pp. 285-308.
- ARRAZOLA, LORENZO, *Enciclopedia española de Derecho y Administración, o nuevo teatro universal de la legislación de España e Indias*, Madrid, 1848.
- BARÓN DE MONTESQUIEU, CHARLES DE SECONDANT, *Del espíritu de las Leyes por Montesquieu vertido al Castellano con notas y observaciones*. Traducido por GARCÍA DEL MAZO, SIRO, Madrid, 1906.
- BIEC, JUAN MARÍA y CARAVANTES, JOSÉ VICENTE, *Suplemento al diccionario razonado de legislación y jurisprudencia de Don Joaquín Escriche*, Madrid, 1851.
- BONNIN, C.J.B, *Compendio de los principios de Administración*, Traducido por SAAVEDRA, J.M., Madrid, 1834.
- BORDIU Y GÓNGORA, CRISTOBAL y GIL Y ZÁRATE, ANTONIO, *Cuestiones políticas y administrativas*, Madrid, 1836.
- BORREGO MORENO, ANDRÉS, *De la organización de los partidos en España considerada como medio de adelantar la educación constitucional de la Nación, y de realizar las condiciones del Gobierno representativo*, Madrid, 1855.
- BRAVO MURILLO, JUAN, *Opúsculos*, Madrid, 1865.
- CALVO Y PEREYRA, MARIANO, *De las aguas tratadas bajo el punto de vista legal y con aplicación á las construcciones y abastecimiento de las ciudades en sus diferentes usos*, Madrid, 1862.
- CAMILO JOVER, NICASIO, *Reseña histórica de la ciudad de Alicante*, Alicante, 1863.

- CHAUVEAU, ADOLPHE, *Principes de compétence et de juridiction administratives*, Paris, 1841.
- COLMEIRO PENIDO, MANUEL, *Derecho administrativo español*, Tomo I, Madrid, 1850.
- . *Derecho administrativo español*, Tomo II, Madrid, 1850.
- . *Derecho administrativo español*, Tomo I, Madrid, 1858.
- . *Derecho administrativo español*, Tomo II, Madrid, 1858.
- . *Derecho Administrativo español*, Tomo I, Madrid, 1865.
- . *Derecho Administrativo español*, Tomo II, Madrid, 1865.
- . *Elementos del Derecho Político y Administrativo de España*, Madrid, 1870.
- COS GAYÓN, FERNANDO y CÁNOVAS DEL CASTILLO, EMILIO, *Diccionario manual de Derecho Administrativo español, para uso de los funcionarios dependientes de los ministerios de Gobernacion y Fomento, y de los Alcaldes y Ayuntamientos*, 1860.
- . *Cronica General de España. Historia descriptiva de sus provincias, poblaciones mas importantes y posesiones de ultramar*, Madrid, 1868.
- D.F.C, *La Constitución de 1837 y su reforma*, Madrid, 1844.
- DE BURGOS, JAVIER, *Anales del Reinado de Doña Isabel II*, Tomo I, Madrid, 1850.
- DE CÁRDENAS, FRANCISCO, *El Derecho moderno, Revista de Jurisprudencia y Administración*, Tomo VI, Madrid, 1849.
- DE LOS RÍOS, JUAN MIGUEL, *Derecho político, general, español y europeo*, Madrid, 1846.
- DE PAULA MADRAZO, FRANCISCO, *Manual de Administración*, París, 1857.
- DE POSADA HERRERA, JOSÉ. *Lecciones de Administración*, Tomo I, Madrid, 1843.
- . "De lo contencioso administrativo en el ramo de hacienda" en *Revista de España, de Indias del Extranjero* I, 1845, pp. 41-72.
- . "Prólogo" en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Coleccion bibliográfica de lo Contencioso-Administrativo*, Madrid, 1882, pp. V-XXIII.
- . "De lo Contencioso-Administrativo" en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Coleccion bibliográfica de lo Contencioso-Administrativo*, Madrid, 1882, pp. 246-284.
- DÍAZ, VENTURA, *Estudios practicos administrativos, económicos y políticos*, Tomo II, Madrid, 1855.
- DÍAZ DE ARGÜELLES, ISIDRO, *De los Consejos Provinciales*, 1847.
- DÍAZ ÚFANO Y NEGRILLO, JOSÉ, *Tratado teórico-práctico de materia contencioso-administrativas en la Península y Ultramar*, Madrid, 1866.
- DUBOIS DE NIERMONT, M. EM, *Organisation, compétence, jurisprudence et procédure des Conseils de Préfecture*, París, 1841.
- ESCRICHE, JOAQUÍN, *Manual del abogado, ó elementos del derecho español*, Tomo I, Barcelona, 1839
- GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881.

- .*Coleccion bibliográfica de lo Contencioso-Administrativo*, Madrid, 1882.
- GARCÍA GOYENA, FLORENCIO; AGUIRRE, JOAQUÍN y MONTALBAN, JUAN MANUEL, *Febrero, o librería de jueces, abogados y escribanos*, Tomo IX, 1845.
- .*Febrero, o librería de jueces, abogados y escribanos*, Tomo VI, Madrid, 1852.
- GIL DE ZÁRATE, ANTONIO, "Administración de los Tribunales contencioso-administrativos" en *Revista de Madrid*, 1838, pp. 97-110.
- ."El empleado" en *Los españoles pintados por sí mismos*, 1843, pp. 77-86.
- ."Administracion de los Tribunales contencioso-administrativos" en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Coleccion bibliográfica de lo Contencioso-Administrativo*, Madrid, 1882, pp. 145-160.
- GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO, *Instituciones del Derecho Administrativo español*, Tomo I, Madrid, 1843.
- ."Jurisdicción contencioso-administrativa" en *Revista general de legislación y jurisprudencia*, Núm. 24, 1864, pp. 239-248.
- ."Supresion de la Jurisdiccion contencioso-Administrativa" en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Colección bibliográfica de lo Contencioso-Administrativo*, Madrid, 1882, pp. 331-347.
- GOTARREDONA, PEDRO, "Jurisdiccion contencioso-administrativa" en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Colección bibliográfica de lo Contencioso-Administrativo*, Madrid, 1882, pp. 349-357.
- MARTÍNEZ ALCUBILLA, MARCELO, *Diccionario de Administracion*, Tomo I, Madrid, 1858.
- .*Diccionario de la administracion española, peninsular y ultramarina: compilación ilustrada de la novisima legislacion de españa en todos los ramos de la administracion pública*, Tomo I, Madrid, 1868.
- ODILÓN-BARROT, *De la centralización y sus efectos*, Traducido por D.E.M, Madrid, 1869.
- OLIVÁN Y BORRUEL, ALEJANDRO, *De la Administración Pública con relación a España*, Madrid, 1843.
- ."De la Administracion Pública" en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Colección bibliográfica de lo Contencioso-Administrativo*, Madrid, 1882, pp. 311-318.
- ORTIZ DE ZÚÑIGA, MANUEL, *El libro de los alcaldes y Ayuntamientos*, Tomo I, Granada, 1841.
- .*Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo I, Granada, 1842.
- .*Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo III, Granada, 1843.
- PANTOJA AGUDO, JOSÉ MARÍA, *Repertorio de la Jurisprudencia Administrativa española*, Madrid, 1869.
- PASTOR DE LA ROCA, JOSÉ, *Historia general de la ciudad y castillo de Alicante*, Alicante, 1854.
- PELAEZ DEL POZO, JULIAN, *Tratado Teórico-Práctico de la organización, competencia y procedimientos en materia contencioso-administrativas*, 1849.

- RICO Y AMAT, JUAN, *Diccionario de los políticos*, PAREDES, JAVIER (edic. y notas), Biblioteca Homolegens, Madrid, 2012.
- SANTAMARÍA DE PAREDES, VICENTE, *Curso de Derecho Administrativo según principios generales y la legislación actual de España*, Madrid, 1885.
- SILVELA Y BLANCO, FRANCISCO AGUSTÍN, *Colección de Proyectos, dictámenes y Leyes Orgánicas ó estudios prácticos de la Administración*, Madrid, 1839.
- SUNYÉ, JUAN, *Jurisprudencia Administrativa. Coleccion razonada de resoluciones del Gobierno a consulta del Consejo Real en materias de Administración*, Tomo I, Madrid, 1847.
- VV.AA. *Coleccion completa de las decisiones dictadas a consulta del Consejo Real, desde su instalacion en 1846 hasta su supresion en 1854*, Tomo II, 1857.
- VV.AA. *Colección legislativa de España, primer cuatrimestre de 1847*, Tomo XL, Madrid, 1849.
- . *Colección legislativa de España, tercer cuatrimestre de 1852*, Tomo LVII, Madrid, 1852.
- . *Colección legislativa de España, segundo trimestre de 1858*, Tomo LXXVI, Madrid, 1858.
- VV.AA. *Jurisprudencia administrativa (Primera época). Coleccion completa de las decisiones y sentencias dictadas a consulta del Consejo Real, desde su instalacion en 1846 hasta su supresion en 1854*, Revista General de legislación y jurisprudencia, Madrid, 1859.

#### *Fuentes secundarias*

- ACOSTA RAMIREZ, FRANCISCO, "Perfiles políticos del Consejo Provincial de Jaén" en CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL, *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Dykinson S.L., Madrid, 2014, pp. 329-356.
- AIMO, PIERO, *Le origini della Giustizia Amministrativa. Consigli di Prefettura e Consiglio di Stato Nell'Italia Napoleonica*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milan, 1990.
- ÁLVAREZ CORA, ENRIQUE, "La evolución del enjuiciamiento en el siglo XIX" en *Anuario de Historia del Derecho Español*, Tomo LXXXII, 2012, pp. 81-111.
- ARENILLA SÁEZ, MANUEL, "La ciencia de la Administración en la época de Oliván" en GIL CREMADES, JUAN JOSÉ, SEOANE VACAS, CORAL, NAGORE LAÍN, FRANCHO, y VICENTE Y GUERRERO, GUILLERMO, *La configuración jurídico política del estado liberal en España: actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de Alejandro Oliván (1796-1996)*, Huesca, 12-13 de diciembre de 1996, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1997, pp. 175-200.
- ARROYO LLANES, LUIS MIGUEL, *La ordenación de la Funcion Pública contemporánea: la carrera administrativa (1808-1963)*, Instituto Andaluz de Administracion Pública, Sevilla, 1996.

- ARTOLA GALLEGO, MIGUEL, *Partidos y programas políticos, 1808-1936*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.
- . *La España de Fernando VII*, Espasa Fórum, Madrid, 1999.
- AUGUSTIN, JEAN-MARIE, "Les conseillers de préfectures au XIXe siècle, l' exemple du département de la Vienne" en GOJOSSO, ÉRIC, *Les conseils de préfecture (an VII-1953)*, Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, 2006, pp. 101-122.
- BAENA DE ALCÁZAR, MARIANO, "La generación primitiva de administrativistas y la moderna ciencia de la Administración" en GIL CREMADES, JUAN JOSÉ; SEOANE VACAS, CORAL; NAGORE LAÍN, FRANCHO y VICENTE Y GUERRERO, GUILLERMO, *La configuración jurídico política del estado liberal en España: actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de Alejandro Oliván (1796-1996)*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1997, pp. 145-160.
- BARRIOS PINTADO, FELICIANO, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española 1521-1812*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944.
- BERMEJO MARTÍN, FRANCISCO y DELGADO IDARRETA, JOSÉ MIGUEL, *La Administración Española. La Diputación provincial de la Rioja*, Gobierno de la Rioja, Consejería de Administraciones Públicas, Logroño, 1989.
- BERTHÉLEMY, HENRY, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, Arthur Rousseau, Paris, 1913.
- BIGOT, GRÉGOIRE, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002.
- BIGOT GREGOIRE y BOUVET, MARC, *Regards sur l' histoire de la justice administrative. Journées d' études du Centre d' histoire du droit de l' Université de Rennes I*, LexisNexis, Paris, 2006.
- BOUVET, MARC, "La composición de los Consejos de Prefectura (1800-1851)" en CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL, *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Dykinson S.L, Madrid, 2014, pp. 303-328.
- BRUN-JANSEM, MARIE-FRANÇOISE, *Le Conseil de Prefecture de L'Isere, an VIII-1926*, C.R.H.E.S.I, Grenoble, 1981.
- CAJAL VALERO, ARTURO, *El Gobernador Civil y el Estado centralizado del siglo XIX*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1999.
- CALATAYUD BAYA, JOSÉ, *Diccionario abreviado de personajes alicantinos*, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Alicante, 1977.
- CÁNOVAS SÁNCHEZ, FRANCISCO, "Los partidos políticos" en *La era isabelina y el sexenio democrático, Vol. XXXIV de Historia de España Ramón Menéndez Pidal*, Espasa-Calpe, Madrid, 1996, pp. 373-487.
- CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL, *La Diputación Provincial de Jaén en el primer Estado constitucional: historia política y jurídica de la Diputación Provincial de Jaén (1813-1868), entre el modelo liberal-constitucional y el modelo moderado-isabelino*, Instituto de Estudios Giennenses, Jaén, 2004.

- . “El Modelo de Diputación provincial en la España Isabelina” en *Rudimentos legales: Revista de historia del derecho*, Núm. 4, 2002, pp. 153-196.
- . “El origen de la Diputación Provincial de Jaén (1813-1836)” en *Boletín del Instituto de estudios Giennenses*, Núm. 207, 2013, pp. 203-266.
- . “Los Consejos provinciales: atribuciones contenciosas, procedimiento y sistema de recursos” en CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL, *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Dykinson S.L., Madrid, 2014, pp. 397-426.
- CHEVALLIER, JACQUES, *L'Élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Lextenso éditions, Paris, 1970.
- CHUST, MANUEL, *Historia de la Diputación provincial de Valencia*, Diputación de Valencia, Valencia, 1995.
- COMELLAS GARCÍA-LLERA, JOSÉ LUIS, *La teoría del Régimen Liberal español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.
- . *Isabel II. Una reina y un reinado*, Ariel, Barcelona, 1999.
- CORDERO TORRES, JOSÉ M<sup>a</sup>, *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944.
- CORONAS GONZÁLEZ, SANTOS M<sup>a</sup>, “La crisis del Antiguo Régimen consultivo en la España constitucional” en *Revista de Estudios políticos*, Núm. 57, 1987, pp. 177-190.
- DE BENITO FRAILE, EMILIO, “El consejo provincial de Madrid (1852-1853)” en *Fuero, Nueva Época*, Núm. 6, 2007, pp. 93-157.
- DE CASTRO MONSALVE, CONCEPCIÓN, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 1982.
- DEL NIDO Y SEGALERVA, JUAN, *Antología de las Cortes desde 1840 a 1846*, Madrid, 1910.
- DÍAZ MARÍN, PEDRO, *Las estructuras de poder durante la década moderada: Alicante, 1844-1854*, Alicante, Tesis Doctoral, 1997.
- DÍEZ DEL CORRAL, LUIS, *El Liberalismo Doctrinario*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1946.
- ENTRENA CUESTA, RAFAEL, “El concepto de administración pública en la doctrina y el derecho positivo españoles” en *Revista de la Administración Pública*, Núm. 32, 1960, pp. 55-74.
- FARIÑA JAMARDO, XOSÉ y PEREIRE FIGEROA, MIGUEL, *La Diputación de Pontevedra 186-1986*, Diputación Provincial de Pontevedra, Pontevedra, 1986.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, “La doctrina de los vicios de orden público en el contencioso-administrativo: orígenes y solución” en *Revista de Administración Pública*, Núm. 56, 1968, pp. 223-278.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, IGNACIO, “Los partidos políticos en el pensamiento español (1783-1855)” en *Historia Constitucional*, Núm. 1, 2000, pp. 97-163.

- FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Civitas, Madrid, 1998.
- . *Historia legal de la Jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1998)*, Iustel, Madrid, 2007.
- GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO, *Administración y Jueces: gubernativo y contencioso. Reflexiones sobre el Antiguo Régimen y el Estado constitucional y los fundamentos del Derecho administrativo español*, Instituto de Estudios de la Administración, Madrid, 1971.
- . "Influencias nacionales y foráneas en la creación del Derecho administrativo español" en *Posada Herrera y los orígenes del Derecho administrativo español*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2001, pp. 31-77.
- GALVÁN RODRÍGUEZ, EDUARDO, *El origen de la autonomía canaria. Historia de una Diputación Provincial (1813-1925)*, Ministerios, Madrid, 1995.
- GARCÍA-GALLO DE DIEGO, ALFONSO, "Cuestiones y problemas de la historia de la Administración española" en *Actas del I Symposium de historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970, pp. 39-59.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972.
- . *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Civitas S.A., Madrid, 1994.
- . *Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de Excepción Singular a la Plenitud Jurisdiccional. ¿Un cambio de Paradigma?*, Aranzadi, Navarra, 2007.
- GARCÍA-GALLO PEÑUELA, CONCEPCIÓN, "El estatuto de los empleados públicos según los reales decretos de 1844 y 1852" en *Anuario de Historia del Derecho Español*, Núm. 41, 1971, pp. 865-898.
- GARCIA OVIEDO, CARLOS, "Los orígenes del Derecho Administrativo español" en *Revista General de legislación y jurisprudencia*, 1943, pp. 577-600.
- GARCÍA SEGURA, MARIA CONCEPCIÓN, *Historia de la Diputación provincial de Soria: Siglo XIX*, Diputación Provincial de Soria, Soria, 2003.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO, "La evolución del recurso contencioso-administrativo en España" en *Revista de Administración Pública*, Núm. 55, 1968, pp. 9-26.
- GASCÓN Y MARTIN, JOSÉ, "Oliván y la ciencia de la Administración", en *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944, pp. 9 y ss.
- GIL NOVALES, ALBERTO, *Rafael del Riego. La revolución de 1820 día a día. Cartas, escritos y discursos*, Tecnos, Madrid, 1976.
- GÓMEZ RIVERO, RICARDO, *El Primer Consejo de Estado Constitucional, 1812-1814*, Civitas, Madrid, 2012.
- . *Consejo de Estado y Regencia del Reino (1812-1814)*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2013.
- GONZÁLEZ DÍEZ, EMILIANO, "Administración y Justicia: el Consejo Provincial de Palencia" en CALLEJA GONZÁLEZ, MARÍA VALENTINA, *Actas del III*

- Congreso de Historia de Palencia: 30, 31 de marzo y 1 de abril de 1995*, Vol. 2, Diputación Provincial de Palencia, Palencia, 1995, pp. 605-648.
- . "De la Justicia Administrativa: el Ensayo de los Tribunales provinciales" en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1997, pp. 1399-1422.
- GONZÁLEZ MARIÑAS, PABLO ISIDORO, *Las Diputaciones provinciales en Galicia: Del Antiguo Régimen al constitucionalismo*, Diputación de A Coruña, La Coruña, 1978.
- JIMENEZ ASENSIO, RAFAEL, "La Administración Pública en los orígenes del Estado Constitucional" en *Revista española de Derecho Constitucional*, 1998, pp. 305-328.
- JORDÀ FERNÁNDEZ, ANTONIO, *Las Diputaciones provinciales en sus inicios: Tarragona 1836-1840. La guerra como alteración en la aplicación de la norma jurídica*, Diputación provincial de Tarragona, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002.
- . "Alejandro Oliván (1796-1878) y la administración del territorio" en *Reformistas y reformas en la Administración, III Seminario de Historia de la Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, pp. 319-332.
- JORDANA DE POZAS, LUIS, "El principio de unidad y sus consecuencias políticas y administrativas" en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 3-4, 1941, pp. 621-640.
- . *El Consejo de Estado español y las influencias francesas a lo largo de su evolución*, Consejo de Estado, Madrid, 1953.
- JOVER ZAMORA, JOSÉ MARÍA, *La civilización española de mediados del s. XIX*, Espasa Calpe, Madrid, 1991.
- KIERNAN, V.G., *La revolución de 1854 en España*, Aguilar, Madrid, 1966.
- LANDI, GUIDO, *Instituzioni di Diritto Pubblico del Regno delle due Sicilie (1815-1861)*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milan, 1977.
- LOZANO, BLANCA. "Los conflictos entre la Administración y los Tribunales, perspectiva histórica y nueva configuración" en *Revista de la Administración Pública*, 1989, pp. 175-217.
- MALUENDA, ABADÍA, LORETO, *Los orígenes de la Diputación provincial de Madrid (1812-1843)*, 2 Vols., Universidad Complutense, 2003.
- MARICHAL, CARLOS, *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España, 1834-1844*, Ediciones Cátedra, Madrid, 1980.
- MARTIN BOBILLO, PABLO, *Orígen de la Diputación provincial de Zamora (1812-1823)*, Diputación Provincial de Zamora, Zamora, 1998.
- MARTÍN DELGADO, ISAAC, *Función jurisdiccional y ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo. Hacia un sistema de ejecución objetivo normalizado*, Madrid, Marcial Pons, 2005.
- MARTÍN OVIEDO, JOSÉ MARÍA, *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-1812)*, Madrid, 2012.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, FAUSTINO, "O Consello Provincial de Lugo. Os primeiros anos (1845-1849)" en *Revista galega de administración pública*, Núm. 18, 1998, pp. 105-169.

- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO, "Unidad de Jurisdicción para la Administración Pública" en *Revista de Administración Pública*, Núm. 49, 1966, pp. 143-192.
- MARTIN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIAN, "Introducción", en MARTIN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIAN, *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo I, Aproximación histórica (1812-1931), Hombres, hechos e ideas, ediciones Alfaguara, Madrid, 1973, pp. I-LXIV.
- . *Alejandro Oliván: reflexiones sobre su vida y obra*, Civitas, Madrid, 1997.
- MARTIN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIÁN y ARGULLOL MURGADAS, ENRIQUE, "Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931", *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo I, Aproximación histórica (1812-1931), Hombres, hechos e ideas, ediciones Alfaguara, Madrid, 1973, pp. 5-356.
- MEDINA MUÑOZ, MIGUE ÁNGEL, "La reforma constitucional de 1845" en *Revista de estudios políticos*, Núm. 203, 1975, pp. 75-105.
- MERGUEY, ANTHONY, "La mirada de la doctrina administrativa francesa sobre los Consejos de Prefectura" en CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL, *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Dykinson, S.L, Madrid, 2014, pp. 201-228.
- MESA SEGURA, ANTONIO, *Labor Administrativa de Javier de Burgos*, Publicaciones del Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1946.
- MEYER, J., *La administración y la organización administrativa en Inglaterra, Francia, Alemania y Austria*, Analecta, Madrid, 2003.
- MORENO NIETO, LUIS, *Historia de la Administración Provincial de Toledo*, Diputación de Toledo, Toledo, 1986.
- MORENO TEJADA, SARA, "El gobierno del agua en la Provincia de Alicante (1845-1866)" en BENITO LÓPEZ, MIGUEL ÁNGEL, *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI*, Thomson Reuters. Aranzadi, 2015, España, pp. 267-288.
- NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, "Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España" en *Revista de Administración Pública*, Núm. 50, 1966, pp. 27-50.
- . "Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo Contencioso-administrativo" en *Revista de administración pública*, Núm. 57, 1968, pp. 9-34.
- . "Apuntes para una historia de los autores de Derecho Administrativo" en NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, *34 artículos seleccionados de la revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1983, pp. 17-65.
- . *Los primeros pasos del Estado Constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina*, Ariel, Barcelona, 2006.
- ORDUÑA REBOLLO, ENRIQUE, *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia, 1833-1900*, Diputación Provincial de Segovia, Segovia, 1991.
- ORTEGO GIL, PEDRO, *Evolución legislativa de la Diputación Provincial en España, 1812-1845: La Diputación de Guadalajara*, Diputación de Guadalajara, Madrid, 1990.

- . *Historia de la Diputación Provincial de Guadalajara*, Diputación Provincial de Guadalajara, Guadalajara, 2002.
- PANIAGUA, JAVIER y PIQUERAS JOSÉ ANTONIO, *Diccionario biográfico de políticos valencianos 1810-2003*, Centro Francisco Tomás y Valiente, UNED, Valencia, 2003.
- . *Diccionario biográfico de políticos valencianos 1810-2006*, Centro Francisco Tomás y Valiente, 2006.
- PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, "Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso" en *Revista de Administración Pública*, 1968, pp. 65-112.
- . "Réplica a Nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo" en *Revista de Administración Pública*, Núm. 59, 1969, pp. 41-70.
- PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, *La Diputación Provincial de Alicante*, Elche, Tesis Doctoral, 2003.
- . *Centralismo y descentralización. Organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- . "Evolución histórica del Régimen Provincial" en REIG MULLOR, JAVIER y PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO, *El Papel de las Diputaciones Provinciales en el Siglo XXI. Análisis particular de la Provincia de Alicante*, Navarra, Aranzadi, 2008, pp. 19-37.
- . "Atribuciones consultivas de los Consejos Provinciales" en CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL, *El nacimiento de la justicia administrativa provincial: de los Consejos de prefectura a los Consejos provinciales*, Madrid, Dykinson, 2014, pp. 427-454.
- PÉREZ JUAN, JOSÉ ANTONIO y MORENO TEJADA, SARA, "Legislación histórica en Red (LegisHca). Una herramienta para la docencia en Historia del Derecho" en *Las TIC y las redes sociales y la docencia del Derecho*, Huygens editorial, España, 2015, pp. 73-81.
- POLO MARTÍN, REGINA, *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional. Su gestación y evolución conceptual entre 1808 y 1936*, Universidad Carlos III, 2014.
- POSADA, ADOLFO, "Sobre el estado actual de los estudios de derecho administrativo en España" en MEYER, J., *La Administración y la organización administrativa en Inglaterra, Francia, Alemania y Austria*, Analecta editorial, Madrid, 2003, pp. 1-12.
- . "Introducción al estudio del Derecho Administrativo" en MEYER, J., *La Administración y la organización administrativa en Inglaterra, Francia, Alemania y Austria*, Analecta editorial, Madrid, 2003, pp.13-49.
- RAMOS PÉREZ, VICENTE, *Historia de la Diputación Provincial de Alicante*, Alicante, Diputación Provincial de Alicante, 2000.
- RAMOS VÁZQUEZ, ISABEL y BLÁZQUEZ VILAPLANA, BELÉN, "La justicia administrativa en la doctrina española del moderantismo" en CHAMOCHO CANTUDO, MIGUEL ÁNGEL, *El nacimiento de la Justicia Administrativa Provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Dikynson. S.L, Madrid, 2014, pp. 229-259.

- ROCA ROCA, EDUARDO, *Las ideas de Administración de Javier de Burgos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, JAIME, "Sobre el origen de la Ciencia Administrativa en España" en GIL CREMADES, JUAN JOSÉ; SEOANE VACAS, CORAL; NAGORE LAÍN, FRANCHO y VICENTE Y GUERRERO, GUILLERMO, *La configuración jurídico política del estado liberal en España : actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de Alejandro Oliván (1796-1996): Huesca, 12-13 de diciembre de 1996*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1997, pp. 161-173.
- SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, "Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa" en *Revista de Administración Pública*, Núm. 77, 1975, pp. 81-180.
- . *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, Iustel, Madrid, 2006.
- SANTANA MOLINA, MANUEL, *La Diputación Provincial en la España Decimonónica*, Madrid, 1989.
- SEPE, STEFANO; MAZZONE, LAURA; PORTELLI, IGNACIO y VETRITTO, GIOVANNI, *Lineamenti di Storia Dell'amministrazione Italizana (1861-2006)*, Carocci, Roma, 2007.
- SESMA MUÑOZ, JOSÉ ANGEL y ARMILLAS VICENTE, JOSÉ ANTONIO, *La Diputación de Aragón: el gobierno aragonés del Reino a la Comunidad autónoma*, Ediciones Oroel, Zaragoza, 1991.
- SOSA WAGNER, FRANCISCO, "Posada Herrera: su significado como jurista y como político" en GIL CREMADES, JUAN JOSÉ; SEOANE VACAS, CORAL; NAGORE LAÍN, FRANCHO y VICENTE Y GUERRERO, GUILLERMO, *La configuración jurídico política del estado liberal en España: actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de Alejandro Oliván (1796-1996): Huesca, 12-13 de diciembre de 1996*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1997, pp. 31-73.
- STOLLEIS, MICHAEL, *Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Materielem, Methodik, Fragestellungen*, De Gruyter Oldenbourg, 2017.
- TIMMERMANN, ANDREAS y MÜSSIG, ULRIKE, "Sovereignty doctrines in the constitutional debates around the Cádiz Cortes: Transition of monarchical sovereignty to national sovereignty?" en *Journal of Constitutional History*, Núm. 34, Vol II, 2017, pp. 105-135.
- TUÑÓN DE LARA, MANUEL, *Estudios sobre el siglo XIX español*, Siglo Veintiuno de España editores, Madrid, 1976.
- VICENTE Y GUERRERO, GUILLERMO, "Alejandro Oliván: una biografía intelectual", en GIL CREMADES, JUAN JOSÉ; SEOANE VACAS, CORAL; NAGORE LAÍN, FRANCHO y VICENTE Y GUERRERO, GUILLERMO, *La configuración jurídico política del estado liberal en España: actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de Alejandro Oliván (1796-1996): Huesca, 12-13 de diciembre de 1996*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1997, pp. 13-28.

- VILLAR PALASÍ, JOSÉ LUIS, "El fin del Antiguo Régimen y los orígenes del Estado constitucional en España. La aparición del Derecho Administrativo" En *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo español*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2001, pp. 17-28.
- VV.AA. *Diccionario biográfico de parlamentarios españoles 1820-1854*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013.
- VV.AA. *La Provincia. Dimensiones histórica y política*, Instituto de Ciencias Sociales de la Diputación Provincial de Barcelona, Barcelona, 1966.
- WEILL, HERMAN, "Judicial Reform in Eighteenth Century Prussia: Samuel von Concejí and the Unification of the Courts" en *The American Journal of Legal History*, vol. 4, 1960, pp. 226-240.



## II. FUENTES.

### A. FUENTES IMPRESAS.

#### 1. Diario de sesiones de Cortes.

##### CONGRESO:

DSCD, viernes, 9 de marzo de 1838, Núm. 93.  
DSCD, viernes, 9 de marzo de 1838, apéndice 2º al Núm. 93.  
DSCD, jueves, 15 de marzo de 1838, Núm. 98.  
DSCD, martes, 20 de marzo de 1838, Núm. 101.  
DSCD sábado, 12 de mayo de 1838, apéndice al Núm. 145.  
DSCD, jueves, 15 de noviembre de 1838, Núm. 6.  
DSCD, viernes, 16 de noviembre de 1838, apéndice 3º al Núm. 7.  
DSCD, miércoles, 21 de noviembre de 1838, Núm. 12.  
DSCD, lunes, 26 de noviembre de 1838, Núm. 17.  
DSCD, sábado, 2 de febrero de 1839, apéndice 2º al Núm. 72.  
DSCD, jueves, 7 de noviembre de 1844, Núm. 25.  
DSCD martes, 12 de noviembre de 1844, apéndice al Núm. 29.  
DSCD, jueves, 5 de diciembre de 1844, Núm. 48.  
DSCD, viernes, 6 de diciembre de 1844, Núm. 49.  
DSCD, lunes, 16 de diciembre de 1844, apéndice 1º al Núm. 52.  
DSCD sábado, 28 de diciembre de 1844, Núm. 59.  
DSCD, miércoles, 10 de febrero de 1858, apéndice 2º al Núm. 20.  
DSCD viernes, 12 de febrero de 1858, Núm. 22.  
DSCD viernes, 19 de febrero de 1858, Núm. 25.  
DSCD, viernes, 2 de noviembre de 1860, apéndice 4º al Núm. 32.  
DSCD, lunes, 12 de noviembre de 1860, Núm. 35.  
DSCD, viernes, 11 de enero de 1861, apéndice 2º al Núm. 70.  
DSCD viernes, 1 de febrero de 1861, apéndice 4º al Núm. 86.  
DSCD, martes, 5 de febrero de 1861, Núm. 88.  
DSCD, miércoles, 6 de febrero de 1861, Núm. 89.  
DSCD, jueves, 7 de febrero de 1861, Núm. 90.  
DSCD sábado, 9 de febrero de 1861, apéndice 2º al Núm. 92.  
DSCD jueves, 14 de febrero de 1861, Núm. 93.  
DSCD, jueves, 14 de febrero de 1861, apéndice 3º al Núm. 93.  
DSCD viernes, 15 de febrero de 1861, Núm. 94.  
DSCD miércoles, 20 de febrero de 1861, Núm. 98.  
DSCD viernes, 22 de febrero de 1861, Núm. 100.  
DSCD miércoles, 27 de febrero de 1861, Núm. 104.  
DSCD miércoles, 20 de marzo de 1861, apéndice al Núm. 121.  
DSCD jueves, 21 de marzo de 1861, Núm. 122.  
DSCD viernes, 22 de marzo de 1861, Núm. 123.  
DSCD, miércoles 3 de abril de 1861, apéndice 7º al Núm. 125.

## SENADO:

DSCS jueves, 10 de octubre de 1844, Núm. 1, Sesión regia de apertura de las Cortes.  
DSCS, viernes, 18 de octubre de 1844, Núm. 9.  
DSCS, lunes, 21 de octubre de 1844, Núm. 10.  
DSCS, jueves, 24 de octubre de 1844, Núm. 11.  
DSCS, sábado, 26 de octubre de 1844, Núm. 13.  
DSCS, lunes, 29 de octubre de 1844, Núm. 14.  
DSCS, jueves, 6 de noviembre de 1851, apéndices 2º y 5º al Núm. 28.  
DSCS lunes, 10 de noviembre de 1851, Núm. 31.  
DSCS martes, 18 de noviembre de 1851, Núm. 34.  
DSCS, martes, 22 de noviembre de 1853, Núm. 4.  
DSCS miércoles, 10 de febrero de 1858, apéndice 2º al Núm. 20.  
DSCS, lunes, 11 de noviembre de 1861, Núm. 4.  
DSCS lunes, 20 de enero de 1862, apéndice al Núm. 34.  
DSCS lunes, 27 de enero de 1862, Núm. 36.  
DSCS, martes, 28 de enero de 1862, Núm. 37.  
DSCS, miércoles, 29 de enero de 1862, Núm. 38.  
DSCS viernes, 31 de enero de 1862, Núm. 40.  
DSCS sábado, 1 de febrero de 1862, Núm. 41.  
DSCS, lunes, 3 de febrero de 1862, Núm. 43.  
DSCS jueves, 6 de febrero de 1862, Núm. 45.  
DSCS, viernes, 7 de febrero de 1862, Núm. 46.  
DSCS martes, 11 de febrero de 1862, Núm. 48.  
DSCS sábado, 15 de febrero de 1862, Núm. 52.  
DSCS viernes, 4 de abril de 1862, apéndice 4º al Núm. 62.  
DSCS lunes, 7 de abril de 1862, Núm. 63.  
DSCS lunes, 7 de abril de 1862, apéndice 3º al Núm. 63.  
DSCS martes, 29 de abril de 1862, Núm. 71.  
DSCS martes, 29 de abril de 1862, apéndice 3º al Núm. 71.

## **2. Hemeroteca digital. Biblioteca Nacional de España.**

### El Castellano. Periódico de política, administración y comercio:

- Martes, 22 de octubre de 1844, Núm. 2558.
- Miércoles, 9 de abril de 1845, Núm. 2701.
- Jueves, 1 de mayo de 1845, Núm. 2720.
- Sábado, 3 de mayo de 1845, Núm. 2722.
- Viernes, 18 de julio de 1845, Núm. 2780.
- Miércoles, 13 de agosto de 1845, Núm. 2802.
- Martes, 24 de marzo de 1846, Núm. 2992.

### El Católico:

- Sábado, 2 de marzo de 1844, Núm. 1448.

### El Clamor Público, Periódico político, literario é industrial:

- Domingo, 20 de octubre de 1844, Núm. 149.

- Domingo, 27 de octubre de 1844, Núm. 155.
- Domingo, 13 de abril de 1845, Núm. 298.
- Jueves, 17 de julio de 1845, Núm. 379.
- Viernes, 3 de octubre de 1845, Núm. 415.
- Viernes, 26 de diciembre de 1845, Núm. 517.
- Viernes, 23 de julio de 1847, Núm. 979.
- Sábado, 24 de julio de 1847, Núm. 980.
- Domingo, 2 de diciembre de 1849, Núm. 1663.
- Miércoles, 17 de marzo de 1852, Núm. 2366.
- Sábado, 25 de septiembre de 1852, Núm. 2511.
- Jueves, 2 de diciembre de 1852, Núm. 2569.
- Jueves, 5 de mayo de 1853, Núm. 2699.
- Jueves, 10 de noviembre de 1853, Núm. 2860.
- Miércoles, 9 de agosto de 1854, Núm. 3077.
- Sábado, 28 de abril de 1855, Núm. 3303.
- Sábado, 18 de octubre de 1856, Núm. 3756.
- Martes, 6 de enero de 1857, Núm. 3822.
- Viernes, 25 de enero de 1857, Núm. 3837.
- Sábado, 10 de noviembre de 1860, Núm. 76.
- Miércoles, 16 de enero de 1861, Núm. 132.

#### El Contemporáneo:

- Miércoles, 16 de septiembre de 1863, Núm. 829.
- Martes, 20 de octubre de 1863, Núm. 858.

#### Diario Constitucional de Palma:

- Domingo, 13 de abril de 1845, Núm. 13.

#### Eco del Comercio:

- Jueves, 31 de marzo de 1836, Núm. 701.
- Domingo, 20 de octubre de 1844, Núm. 6547.
- Viernes, 11 de abril de 1845, Núm. 803.
- Martes, 5 de agosto de 1845, Núm. 902.
- Miércoles, 30 de diciembre de 1846, Núm. 1300.
- Viernes, 12 de marzo de 1847, Núm. 1365.

#### El Español:

- Viernes, 25 de julio de 1845, Núm. 336.
- Sábado, 16 de agosto de 1845, Núm. 235.
- Viernes, 25 de julio de 1845, Núm. 336.
- Jueves, 16 de octubre de 1845, Núm. 407.
- Sábado, 22 de noviembre de 1845, Núm. 439.
- Sábado, 9 de octubre de 1847, Núm. 1.011.
- Martes, 12 de octubre de 1847, Núm. 1013.

#### El Espectador:

- Viernes, 11 de abril de 1845, Núm. 1171.
- Sábado, 12 de abril de 1845, Núm. 1172.
- Jueves, 17 de abril de 1845, Núm. 1178.
- Jueves, 17 de julio de 1845, Núm. 1625.

- Martes, 16 de septiembre de 1845, Núm. 1317.
- Miércoles, 8 de octubre de 1845, Núm. 1336.

El Genio de la libertad:

- Domingo, 9 de noviembre de 1851, Núm. 272.
- Viernes, 5 de diciembre de 1851, Núm. 296.
- Martes, 17 de mayo de 1853, Núm. 117.

El Heraldo. Periódico político, religioso, literario e industrial:

- Jueves, 6 de febrero de 1845, Núm. 818.
- Sábado, 12 de abril de 1845, Núm. 874.
- Viernes, 30 de mayo de 1845, Núm. 913.
- Viernes, 13 de junio de 1845, Núm. 915.
- Miércoles, 6 de agosto de 1845, Núm. 926.
- Viernes, 19 de septiembre de 1845, Núm. 1000.
- Miércoles, 24 de septiembre de 1845, Núm. 1004.
- Domingo, 5 de octubre de 1845, Núm. 1014.
- Domingo, 12 de octubre de 1845, Núm. 1020.
- Viernes, 23 de julio de 1847, Núm. 1570.
- Miércoles, 5 de enero de 1848, Núm. 1713.
- Miércoles, 6 de octubre de 1852, Núm. 3173.
- Sábado, 21 de mayo de 1853, Núm. 3366.

El Observador:

- Sábado, 26 de abril de 1851, Núm. 947.

El Pensamiento de la Nación:

- Miércoles, 6 de noviembre de 1844, Núm. 40.

El Popular:

- Lunes, 1 de mayo de 1848, Núm. 584.

El Tiempo:

- Sábado, 12 de abril de 1845, Núm. 328.

La Correspondencia de España:

- Lunes, 30 de abril de 1866, Núm. 3010.
- Domingo, 15 de julio de 1866, Núm. 3075.

La Discusión. Diario democrático:

- Domingo, 19 de octubre de 1856, Núm. 196.

La Época:

- Jueves, 10 de abril de 1851, Núm. 649.
- Sábado, 14 de mayo de 1853, Núm. 1279.
- Martes, 3 de enero de 1854, Núm. 1480.
- Sábado, 18 de octubre de 1856, Núm. 2328.
- Lunes, 26 de enero de 1857, Núm. 2410.
- Viernes, 29 de enero de 1858, Núm. 2709.
- Jueves, 29 de noviembre de 1866, Núm. 5803.

La España:

- Viernes, 21 de noviembre de 1851, Núm. 1117.
- Martes, 21 de junio de 1853, Núm. 1600.
- Sábado, 12 de noviembre de 1853, Núm. 1723.
- Viernes, 25 de septiembre de 1863, Núm. 5258.

La Esperanza, periódico monárquico:

- Martes, 22 de abril de 1845, Núm. 166.
- Sábado, 31 de mayo de 1845, Núm. 199.
- Sábado, 2 de octubre de 1847, Núm. 920.
- Viernes, 15 de octubre de 1847, Núm. 931.
- Lunes, 20 de diciembre de 1847. Suplemento al Núm. 987.
- Miércoles, 23 de julio de 1851, Núm. 2081.
- Martes, 28 de marzo de 1854, Núm. 2895.
- Lunes, 16 de julio de 1866, Núm. 6681.

La Iberia:

- Viernes, 17 de octubre de 1856, Núm. 587.
- Domingo, 5 de julio de 1857, Núm. 925.

La Nación, periódico progresista constitucional:

- Domingo, 15 de mayo de 1853, Núm. 1830.
- Jueves, 26 de mayo de 1853, Núm. 1539.
- Martes, 2 de mayo de 1865, Núm. 306.

La Posdata. Periódico joco-serio:

- Miércoles, 9 de abril de 1845, Núm. 975.
- Martes, 22 de abril de 1845, Núm. 983.
- Martes, 6 de mayo de 1845, Núm. 995.

**3. Boletín Oficial de la provincia de Alicante:**

- Sábado, 5 de julio de 1845, Núm. 3947.
- Jueves, 7 de agosto de 1845, Núm. 181.
- Sábado, 23 de agosto de 1845, Núm. 189.
- Miércoles, 24 de noviembre de 1847, Núm. 143.
- Miércoles, 5 de abril de 1848, Núm. 41.
- Lunes, 23 de junio de 1851, Núm. 75.
- Lunes, 19 de abril de 1852, Núm. 47.
- Lunes, 9 de agosto de 1852, Núm. 95.
- Miércoles, 11 de agosto de 1852, Núm. 96.
- Miércoles, 14 de julio de 1858, Núm. 109.

## B. FUENTES MANUSCRITAS.

### 1. Archivo de la Diputación Provincial de Alicante.

#### - Libros de Actas.

Legajo	Año
GE-24603/2	1845
GE-24603/3	1846
GE-24603/4	1847
GE-24603/5	1848
GE-24604/1	1849
GE-24604/2	1850
GE-24604/3	1851
GE-24605/1	1852
GE-24605/2	1853
GE-24605/3	1854
GE-24605/4	1856
GE-24606/1	1857
GE-24606/2	1858
GE-24607/1	1859
GE-24607/2	1860
GE-24608/1	1861
GE-24608/2	1862
GE-24609/1	1863
GE-24609/2	1864
GE-24610/1	1865
GE-24611/1	1866
GE-24612/1	1867
GE-24612/2	1868

#### - Sección de quintas:

##### *Libros de actos públicos de quintas:*

Legajos GE-17357/2; GE-17357/3, GE-17357/4; GE-17357/5; GE-17357/6; GE-17358/1; GE-17358/2; GE-17359/1; GE-17359/2; GE-17359/3; GE-17359/4; GE-17359/5; GE-17360/1; GE-17360/2; GE-17360/3; GE-17360/4; GE-17361/1; GE-17361/2; GE-17361/3; GE-17361/4; GE-17362/1; GE-17362/2; GE-17362/3.

*Expedientes de quintas:*

Legajos GE-5183/61; GE-5883/14; GE-11708/10; GE-11841/51; GE-16418/1; GE-16960/4; GE-16977/1; GE-16977/2; GE-16977/5; GE-16977/6; GE-16977/8; GE-16978/9; GE-16978/10; GE-16978/12; GE-16978/13; GE-16978/15; GE-16978/16; GE-16978/21; GE-16979/2; GE-16979/5; GE-17022/7; GE-17028/18; GE-17172/2; GE-17172/3; GE-17173/2; GE-17192/2; GE-17197/2; GE-17202/2; GE-17211/1; GE-17227/1; GE-17241/1; GE-17257/2; GE-17257/5; GE-17257/6; GE-17257/10; GE-17261/1; GE-17265/1; GE-17265/2; GE-17290/3; GE-17290/4; GE-17299/1; GE-17299/2; GE-19508/3; GE-19508/4; GE-19510/1; GE-19510/2.

- Correspondencia:

Legajos GE-16947/3; GE-11839/15.

- Nóminas de empleados de Diputación y del Consejo Provincial.

Legajos GE-11730/27; GE-11730/30; GE-11736/2; GE-11829/45; GE-44278/1; GE-44278/2; GE-44278/3

- Expedientes relacionados con funciones político-administrativas:

*Elecciones:*

Legajos GE-15453/4; GE-15453/8; GE-15491/3; GE-15491/4; GE-15836/1; GE-15925/1; GE-16871/1; GE-16871/2.

*Control administrativo de los entes locales y supervisión de las resoluciones de los alcaldes:*

Legajos GE-14897/6; GE-16568/59; GE-16722/25; GE-16722/26; GE-16953/21; GE-16953/27 ;GE-16953/39; GE-17897/6.

*Creación, deslinde y amojonamiento de términos municipales:*

Legajos: GE-16311/6; GE-16570/28; GE-18727/7; GE-18727/8; GE-18727/13; GE-18727/15; GE-18729/3; GE-18729/10; GE-18729/11; GE-18733/16; GE-18734/11;

GE-18734/13; GE-18734/18; GE-18735/2; GE-118735/3; GE-18735/4; GE-18735/5;  
GE-18735/6; GE-18735/13; GE-18739/3; GE-18739/5; GE-18739/7; GE-18739/18.

- Fomento:

*Obras públicas:*

Legajos: GE-11790/16; GE-11849/65; GE-16212/1; GE-16223/11; GE-16231/1; GE-16231/2; GE-16467/9; GE-16614/4; GE-16662/23.

*Montes:*

Legajos: GE-16570/20; GE-16570/27; GE-16570/29; GE-16571/10; GE-16571/14;  
GE-16571/15; GE-16571/17; GE-16571/18; GE-16571/18; GE-16571/19; GE-16571/26; GE-16571/27.

*Caminos vecinales:*

Legajos: GE-16223/1; GE-16467/9; GE-16558/1; GE-16558/2; GE-16614/1.

*Recursos hídricos:*

Legajos: GE-11701/37; GE-16319/5; GE-16570/2; GE-16614/2; GE-16953/39; GE-17860/26.

- Expedientes relacionados con facultades de tipo económico:

Legajos: GE-5182/5; GE-11261/1; GE-11496/1; GE-11823/18; GE-13474/1; GE-14430/1.

- Expedientes relativos a autorizaciones para procesar:

Legajos: GE-5183/74; GE-5183/82; GE-16571/15; GE-16953/20; GE-16953/21; GE-16953/23; GE-16953/24; GE-16953/26; GE-16953/27; GE-16953/28; GE-16953/29; GE-16953/31; GE-16953/32; GE-16953/36; GE-16953/41; GE-16953/43; GE-16953/44;

GE-16953/45; GE-16953/46; GE-16953/47; GE-16953/49; GE-16953/50; GE-16954/18;  
GE-17029/48; GE-17029/52; GE-17029/54; GE-17029/55.

- Expedientes relativos a cuestiones de competencia:

Legajos: GE-16570/5; GE-16593/20; GE-16593/28; GE-16593/29; GE-16593/37;  
GE-16953/38; GE-16954/37.

- Sección contencioso-administrativa:

Legajos GE-10622/4; GE-12799/3; GE-13300/2; GE-13252/1; GE-14618/2; GE-  
16418/1; GE-16418/2; GE-16590/2; GE-16590/3; GE-16600/2; GE-16603/1; GE-  
16656/1; GE-16992/1; GE-17006/3

## 2. Archivo Histórico Nacional.

FC\_Mº HACIENDA:

Legajo 309, Exp. Núm. 122

Legajo 2648, Exp. Núm. 1149.

Legajo 2740, Exp. Núm. 818.

Legajo 3084, Exp. Núm. 80

Legajo 3177, Exp. Núm. 197.

FC-Mº INTERIOR, Serie general, Personal Adicional, Consejos provinciales:

Legajos 8; 10; 16.

FC-Mº JUSTICIA\_MAG\_JUECES:

Legajo 4286, Exp. Núm. 862.

Legajo 4320, Exp. Núm. 1307.

Legajo 4463, Exp. Núm. 3357.

Legajo 4660, Exp. Núm. 5746.

Legajo 4851, Exp. Núm. 10152.

Legajo 4808, Exp. Núm. 8887.

Legajo 4822, Exp. Núm. 9182.

FC-Mº JUSTICIA\_REG\_PROPIEDAD:

Legajo 343, Exp. Núm. 72

### **3. Archivo General de la Administración:**

Legajo 17291, p. 10.

Legajo Núm. 18191, Exp. 154.

Legajo Núm. 18310, Exp. 628.

Legajo Núm. 20966, Exp. 532.

Legajo Núm. 21595, Exp. 82.

Legajo Núm. 21803, Exp. 1589.

### **4. Archivo del Congreso de los Diputados:**

Legajo 69, caja 3. Código de referencia: ES.28079.A.C.D.//P-01-000057-0069.



C. REPERTORIO LEGISLATIVO.



<b>Fecha</b>		<b>Contenido</b>	<b>Publicación</b>	<b>Fuente</b>
8 de enero de 1845	Ley	Organización y atribuciones de los Ayuntamientos.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 3776, miércoles, 15 de enero de 1845.	<i>LegisHca.</i>
8 de enero de 1845	Ley	Organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 3776, miércoles, 15 de enero de 1845.	<i>LegisHca.</i>
2 de abril de 1845	Ley	Organización y atribuciones de los Consejos provinciales.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 3860, miércoles, 9 de abril de 1845.	<i>LegisHca.</i>
2 de abril de 1845	Ley	Para el Gobierno de las provincias.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 3860, miércoles, 9 de abril de 1845.	<i>LegisHca</i>
13 de abril de 1845	Orden	Solicitando informe del jefe político para la designación de los Consejeros provinciales.	ADPA, Legajo GE-16947/3	
1 de julio de 1845	Decreto	De las autoridades y empleados que entienden en el ramo de montes.	TORRES, FRANCISCO JORJE, <i>Guía de Alcaldes y Ayuntamientos...</i> , op.cit., p. 279.	
2 de julio de 1845	Orden	Establecimiento de los Consejos Provinciales.	BOPA, Núm. 3947, sábado, de 5 de julio de 1845.	
6 de julio de 1845	Ley	Organización y atribuciones del Consejo Real	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 3955, domingo, 13 de julio de 1845.	<i>LegisHca</i>
5 de septiembre de 1845	Orden	Circular aclarando el párrafo 8.º del artículo 4 de la ley de 2 de abril de 1845, relativa al gobierno de las provincias.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 4020, martes, 16 de septiembre de 1845	<i>LegisHca</i>

16 de septiembre de 1845	Decreto	Reglamento para la ejecución de la ley de 8 de Enero de 1845 sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 4022, jueves, 18 de septiembre de 1845.	<i>LegisHca</i>
22 de septiembre de 1845	Decreto	Completando la organización del Consejo Real	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 4032, domingo, 28 de septiembre de 1845.	<i>LegisHca</i>
1 de octubre de 1845	Decreto	Reglamento sobre el modo de proceder los Consejos provinciales en los negocios contenciosos de la Administración.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 4038, sábado, 4 de octubre de 1845.	<i>LegisHca</i>
22 de octubre de 1845	Orden	Disponiendo que los consejeros provinciales residan en la capital de provincia durante el tiempo que dure su ejercicio	ADPA, Legajo GE-16947/3.	
28 de noviembre de 1845	Orden	Estableciendo que los cargos de consejero y diputado son compatibles.	ADPA, Legajo GE-16947/3, Doc. Núm. 39	
11 de marzo de 1846	Orden	Reglas por las que deben regirse para el establecimiento de nuevos riegos, fábricas y otras empresas agrícolas e industriales, en que se trata de aprovechar de diversos modos las aguas de los ríos.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 4201, lunes, 16 de marzo de 1846.	<i>LegisHca</i>
14 de marzo de 1846	Orden	Reglas para el establecimiento de nuevos riegos, fábricas y otras empresas agrícolas e industriales para el aprovechamiento de las aguas de los ríos.	CALVO Y PEREYRA, MARIANO, <i>De las aguas tratadas bajo el punto de vista legal y con aplicacion á las construcciones...</i> , op.cit., p. 25.	
18 de marzo de 1846	Ley	Relativa a las elecciones de diputados a Cortes	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 4206, sábado, 21 de marzo de 1846.	<i>LegisHca</i>

20 de marzo de 1846	Ley	Indemnización de los partícipes legos de diezmos.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 4207, domingo, 22 de marzo de 1846. <i>LegisHca</i>
21 de marzo de 1846	Circular	Creación distritos electorales	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 4212, viernes, 27 de marzo de 1846 <i>LegisHca</i>
1 de abril de 1846	Decreto	Declarando corresponder á los jefes políticos el deslinde de los montes del Estado y de los que confinan con ellos en todo o en parte, ya pertenezcan á los propios y comunes, corporaciones y establecimientos públicos, o a los particulares.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 4219, viernes, 3 de abril de 1846. <i>LegisHca</i>
3 de abril de 1846	Orden	Encargando a los jefes políticos la proposición del arreglo administrativo de los establecimientos de beneficencia.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 4220, sábado, 4 de abril de 1846. <i>LegisHca</i>
4 de octubre de 1846	Orden	Ley decretando una quinta de 25.000 hombres para el reemplazo del ejército	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 4408, viernes, 9 de octubre de 1846. <i>LegisHca</i>
21 de octubre de 1846	Orden	Disposiciones que deben observarse en la quinta para el reemplazo de 25.000 hombres, á fin de que se ejecute á la mayor brevedad posible.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 4421, jueves, 22 de octubre de 1846. <i>LegisHca</i>
30 de diciembre de 1846	Reglamento	Sobre el modo de proceder el Consejo Real en los negocios contenciosos de la administración.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núms. 4505-4515, 14 a 24 de enero de 1847. <i>LegisHca</i>
1 de enero de 1847	Orden	Vacancia de los Consejos provinciales.	<i>Colección legislativa de España, primer cuatrimestre de 1847</i> , Tomo XL, Madrid, 1849, p. 4
4 de junio de 1847	Decreto	Corresponde al Rey en uso de las prerrogativas constitucionales dirimir las competencias de jurisdicción y atribuciones que ocurran entre las autoridades administrativas y los tribunales ordinarios y especiales, y en las cuestiones de atribución y jurisdicción que se originen	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 4648, domingo, 6 de junio de 1847. <i>LegisHca</i>

		entre estas autoridades, sólo los jefes políticos podrán promover contienda de competencia, y más que expresa.		
29 de septiembre de 1847	Decreto	Dando nueva organización a los Consejos administrativos y de provincia.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 4764, jueves, 30 de septiembre de 1847.	<i>LegisHca</i>
5 de octubre de 1847	Decreto	Declarando suspensa la reforma administrativa de septiembre.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 4770, miércoles, 6 de octubre de 1847.	<i>LegisHca</i>
27 de marzo de 1848	Orden	Asistencia a las sesiones del Consejo de los vocales supernumerarios.	BOPA, Núm. 41, miércoles, 5 de abril de 1848.	-
7 de abril de 1848	Decreto	Que los caminos no comprendidos en las carreteras nacionales o provinciales se denominen en lo sucesivo caminos vecinales.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 4958, martes, 11 de abril de 1848.	<i>LegisHca</i>
11 de abril de 1849	Ley	fijando las disposiciones sobre la propiedad, jurisdicción y para la explotación de minas.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 5327, sábado, 14 de abril de 1849.	<i>LegisHca</i>
28 de abril de 1849	Ley	Ley dictando las normas que se expresan para la construcción, conservación y mejora de los caminos vecinales.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 5344, martes, 1 de mayo de 1849.	<i>LegisHca</i>
20 de junio de 1849	Ley	Establecimientos de beneficencia.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 5398, domingo, 24 junio de 1849.	<i>LegisHca</i>
28 de diciembre de 1849	Decreto	disponiendo que en sustitución de los Jefes políticos é Intendentes, se crea una sola Autoridad civil superior en cada provincia con la denominación de Gobernadores de provincia.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 5631, domingo, 30 de diciembre de 1849.	<i>LegisHca</i>
20 de febrero de 1850	Ley	Sobre jurisdicción en materias de Hacienda.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 5686, sábado, 23 de febrero de 1850.	<i>LegisHca</i>

27 de marzo de 1850	Decreto	Reglas para procesar á los Gobernadores de provincia y á los empleados y corporaciones dependientes de estos por hechos relativos al ejercicio de sus funciones.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 5722, domingo, 31 de marzo de 1850	<i>LegisHca</i>
22 de julio de 1851	Orden	Mandando que los Gobernadores de provincia en todo el reino emitan su informe acerca de las leyes y disposiciones generales de Ayuntamientos, Gobiernos, etc.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 6219, jueves, 24 de julio de 1851.	<i>LegisHca</i>
18 de junio de 1851	Proyecto de ley	Capítulos del proyecto de ley de reemplazos aprobado por el Senado en 29 de Enero de 1850 que han de regir en la quinta de dicho año, según previene la ley sancionada por S. M. en 18 de Junio de 1851.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 6188, lunes, 23 de junio de 1851.	<i>LegisHca</i>
6 de noviembre de 1851	Proyecto de ley	Organización y atribuciones de los Ayuntamientos, Diputaciones y Consejos provinciales y de Gobierno de las provincias	DSCS, apéndice 5º al Núm. 28, jueves, 6 de noviembre de 1851.	
2 de abril de 1852	Ley	Real decreto estableciendo reglas para el ejercicio de la libertad de imprenta.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 6496, lunes, 5 de abril de 1852.	<i>LegisHca</i>
14 de mayo de 1852	Reglamento	Ejecución de la ley de Beneficencia.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 6537, domingo, 16 de mayo de 1852	<i>LegisHca</i>
24 de junio de 1852	Proyecto de ley	Sobre jurisdicción de Hacienda y represión de los delitos de contrabando y defraudación aprobado por el Senado y pendiente en el Congreso de Diputados.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 6576, jueves, 24 de junio de 1852.	<i>LegisHca</i>
20 de agosto de 1852	Orden	Dictando instrucciones para que por los Consejos provinciales y jueces de primera instancia se continúen los negocios de Hacienda como previene el artículo 1º del Real decreto de 20 de junio de 1852.	<i>Colección legislativa de España, tercer cuatrimestre de 1852, Tomo LVII, Madrid, 1852, pp. 181-186</i>	
20 de septiembre de 1852	Orden	Declarando corresponder al conocimiento de los Consejos provinciales, y del Real e su caso, las cuestiones contenciosas relativas á la validez, inteligencia y	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 6665, martes, 21 de septiembre de 1852	<i>LegisHca</i>

		cumplimiento de los arriendos y subastas de los bienes nacionales.		
27 de julio de 1853	Decreto	Reglamento para la aplicación de la ley de 17 de Julio de 1836 sobre enajenación forzosa por causa de utilidad pública.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 213, lunes, 1 de agosto de 1853	<i>LegisHca</i>
7 de agosto de 1854		Real decreto restableciendo la ley de 3 de Febrero de 1823 y demás disposiciones vigentes al publicarse el decreto de 30 de Diciembre de 1843, para que se arreglen á ellas los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus atribuciones administrativas y económicas, y que las atribuciones de los Jefes políticos é Intendentes sean desempeñadas por los Gobernadores de provincia.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 584, martes, 8 de agosto de 1854.	<i>LegisHca</i>
5 de mayo de 1855	Ley	Ley de Enjuiciamiento Civil	-	<i>LegisHca</i>
21 de mayo de 1855	Orden	Reglas a las que deben sujetarse las sociedades que tengan por objeto la sustitución o redención del servicio militar.	<i>Colección legislativa de España, segundo trimestre de 1858, Tomo LXXVI, Madrid, 1858, p. 260</i>	
30 de enero de 1856	Ley	Fijando las reglas que deben observarse para el reemplazo del ejército	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 1125, sábado, 2 de febrero de 1856.	<i>LegisHca</i>
16 de octubre de 1865	Decreto	Reestableciendo en toda su fuerza y vigor las leyes administrativas decretadas en virtud de la ley de 1 de Enero de 1845.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 1383, viernes, 17 de octubre de 1856	<i>LegisHca</i>
14 de enero de 1857	Decreto	Real decreto reorganizando la carrera administrativa de los Gobiernos de provincia.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 1473, jueves, 15 de enero de 1857.	<i>LegisHca</i>
13 de julio de 1857	Proyecto de ley	Ley de imprenta mandando que se haga cumplir á todos los Tribunales, Justicias, Jefes, Gobernadores y demás Autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 1652, martes, 14 de julio de 1857.	<i>LegisHca</i>

23 de julio de 1857	Ley	Carreteras.	<i>Boletín Oficial de la provincia de Madrid</i> , Núm. 1114, jueves, 30 de julio de 1857.	<i>LegisHca</i>
10 de febrero de 1858	Proyecto de ley	Organización y atribuciones de los Consejos provinciales.	DSCD, apéndice 2º al Núm. 20, miércoles, 10 de febrero de 1858	
21 de mayo de 1858	Orden	Disponiendo que las sociedades que tengan por objeto la sustitución ó redención del servicio militar se sujeten á las reglas citadas.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 142, sábado, 22 de mayo de 1858.	<i>LegisHca</i>
6 de julio de 1859	Ley	Regulando todos los aspectos relacionados con las minas.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 282, domingo, 9 de octubre de 1859.	<i>LegisHca</i>
29 de junio de 1861	Orden	Disposiciones para la instrucción de expedientes por deudas fallidas, moratorias y perdones de Pósitos.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 181, domingo, 30 de junio de 1861	<i>LegisHca</i>
8 de junio de 1863	Orden	Facultando á los Gobernadores para que oyendo á los Consejos provinciales y á los vecinos de los pueblos interesados en la refundición de los Pósitos puedan autorizar la mejora con arreglo á las disposiciones que se expresan.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 161, miércoles, 10 de junio de 1863.	<i>LegisHca</i>
25 de septiembre de 1863	Ley	Gobierno y administración de las provincias	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 270, domingo, 27 de septiembre de 1863.	<i>LegisHca</i>
25 de septiembre de 1863	Reglamento	Para la ejecución de la ley relativa al gobierno y administración de las provincias.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 272, martes, 29 de septiembre de 1863.	<i>LegisHca</i>
14 de octubre de 1863	Ley	Presupuestos y contabilidad provincial.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 297, sábado, 24 de octubre de 1863.	<i>LegisHca</i>
20 de diciembre de 1863	Orden	Aumentando la gratificación de los consejeros.	ADPA, Legajo GE-11839/15, s/f.	

18 de julio de 1865	Ley	Autorizando al Gobierno para plantear una nueva ley electoral para Diputados a Cortes.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 212, lunes, 31 de julio de 1865.	<i>LegisHca</i>
7 de julio de 1866	Ley	Ley relativa al dominio y aprovechamiento de aguas.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 219, martes, 7 de agosto de 1866.	<i>LegisHca</i>
7 de marzo de 1867	Proyecto de Ley	Libertad de imprenta	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 67, viernes, 8 de marzo de 1867.	<i>LegisHca</i>
27 de junio de 1867	Ley	Ley reformando la vigente de reemplazos.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 178, jueves, 27 de junio de 1867.	<i>LegisHca</i>
13 de octubre de 1868	Decreto	Decreto suprimiendo la jurisdicción contencioso-administrativa que ejercían el Consejo de Estado y los Consejos provinciales.	<i>Gaceta de Madrid</i> , Núm. 288, miércoles, 14 de octubre de 1868.	<i>LegisHca</i>

