

El Consejo Provincial de Alicante

S. Moreno Tejada¹

¹ Profesora Ayudante Historia del Derecho y de las Instituciones, cursando doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas de Universidad Miguel Hernández de Elche s.moreno@umh.es

1. Notas sobre el proyecto de tesis.

El trabajo afrontado consiste en la elaboración de una investigación histórico-jurídica sobre el Consejo Provincial de Alicante. Se trata de un órgano, parte de la administración pública del estado, cuya existencia vino a coincidir con dos períodos del siglo XIX: un primer ciclo, denominado como “Década Moderada”, que comenzó en 1844 y finalizó en 1854 con la sublevación de julio, y una segunda etapa, que principió en 1856 y concluyó en 1868 con la Revolución Gloriosa.

La regulación del momento le otorgó una doble naturaleza: por un lado, se trató de un cuerpo consultivo de la autoridad civil superior de la provincia y, por otro, se configuró como el primer tribunal ad hoc contencioso-administrativo en la historia de nuestro país.

Este hecho nos obligará a realizar un examen de la referida institución desde diferentes ámbitos:

- Histórico-social

Deberemos analizar el pensamiento jurídico del momento. Para ello examinaremos los Diarios de las distintas sesiones celebradas en el Congreso de Diputados durante el periodo temporal citado, centrándonos en aquellos cuyo debate estuviese focalizado en la administración pública y en el poder judicial.

Indagando en los expedientes legislativos del Parlamento tendremos, además, la posibilidad de descubrir si hubo proyectos o anteproyectos de ley anteriores a la legislación objeto de estudio, que tratasen, sin éxito, de instalar organismos afines al que constituye objeto de nuestra indagación, pudiendo, por lo tanto, conocer sus antecedentes.

Asimismo, acudiremos a las fuentes doctrinales, esto es a la bibliografía contemporánea sobre la figura examinada, con el fin de sondear los argumentos a favor o en contra de su existencia.

Por otro lado, será necesario explorar en las diferentes hemerotecas con el fin de hallar periódicos del momento que nos ayuden a comprender los sucesos históricos acontecidos durante la vida de la entidad examinada, así como el reflejo que la misma tuvo en la sociedad del momento.

De la lectura de todas estas fuentes extraeremos una instantánea fidedigna de los acontecimientos que rodearon al cuerpo consultivo, así como de la ideología política

existente en el momento. Todo lo cual nos ayudará a vislumbrar la finalidad pretendida con la instalación de esta institución, así como también el devenir histórico de la misma.

- Administrativo:

Además de las fuentes doctrinales ya citadas, resulta imprescindible explorar la legislación para comprender, entre otros aspectos, la posición otorgada al Consejo Provincial dentro de la administración; las facultades que se le atribuyeron; la composición que, según normativa, debía tener; o las distintas cualidades que debían detentar sus miembros; así como las reformas de las que el mismo fue objeto.

Para llegar a un discernimiento completo sobre este órgano, es esencial, además de la labor ya manifestada, el examen de las actas de sus sesiones y los expedientes elaborados por el mismo.

Asimismo, estudiaremos bibliografía, contemporánea y actual, relativa al derecho administrativo del siglo XIX, para entender la organización administrativo-territorial de la época.

Igualmente, se comparará el ente Alicantino con los de Lugo, Madrid, Valencia y Jaén, de los que ya existe información, para conocer, entre otros aspectos, las semejanzas y/o diferencias en su *modus operandi*, en los asuntos de que eran competentes, y en su composición.

- Procesal:

Para averiguar el funcionamiento de este cuerpo colegiado como tribunal contencioso administrativo, será necesario, además de la lectura y reflexión sobre la normativa que lo regulaba como tal, el análisis pormenorizado de los diferentes expedientes contencioso-administrativos tramitados por el mismo. Obtendremos, como resultado de esta indagación, pormenores del procedimiento tales como los requisitos de representación exigidos a las partes, los plazos procesales existentes, los medios de prueba permitidos, la posibilidad de apelación de las sentencias...

Por otro lado, es también precisa la exploración de los posibles conflictos de competencia que pudieran surgir. No debemos olvidar que estos órganos se erigieron en Tribunales concedores de las cuestiones contencioso-administrativas a costa de la extracción de estos asuntos de la competencia del poder judicial. Ello, sin duda, ocasionaría dificultades en la práctica y su exposición resulta parte esencial de nuestro cometido.

- Comparado:

No puede faltar un análisis comparado, que se realizará a través de la lectura de bibliografía de otros países como Francia, Italia o Alemania relativa al derecho administrativo y a la justicia contencioso-administrativa de los mismos.

2. Hipótesis de trabajo y objetivos pretendidos

El establecimiento de los Consejos Provinciales respondió a la puesta en práctica del ideario político del liberalismo doctrinario. Esta ideología implicó, por un lado, la aplicación en España de los principios de racionalidad, control jerárquico, responsabilidad efectiva, dependencia inmediata y centralismo; y por otro, el rechazo a la concepción clásica del principio de división de poderes acogiendo, en cambio, una versión dual del mismo. Triunfó, de esta manera, la corriente doctrinal que primaba la máxima independencia de la Administración con respecto al Poder Judicial.

Como consecuencia de toda esta doctrina, se promulgó una completa y novedosa legislación sobre organización y atribuciones de Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, entre la que cabe destacar la Ley de 2 de abril de 1845, creadora de las corporaciones objeto de nuestro estudio.

Esta normativa atribuía a los referidos órganos colegiados dos tipos de facultades: una de carácter consultivo y otra de carácter jurisdiccional.

La primera implicaba una asunción de competencias que hasta el momento habían sido asumidas por las Diputaciones Provinciales, suponiendo esto, por tanto, una reducción significativa de sus facultades, hasta el punto de dejarlas casi sin contenido.

La segunda suponía el traslado del conocimiento de los procedimientos contencioso administrativos, que hasta el momento pertenecía a la jurisdicción de los Juzgados y Tribunales, a la Administración.

Se trata, por lo tanto, de un ente de doble naturaleza, de real importancia dada la envergadura de las potestades que asumió y lo estratégico de su existencia, pues proporcionaba al gobierno central el control total de la periferia, tanto en los asuntos gubernativos, como en los pleitos que estos levantasen, lo que, yendo más allá, permitía al poder ejecutivo actuar como juez y parte de sus propios conflictos.

Abordando el estudio del Consejo Provincial de Alicante, pretendemos cubrir la laguna historiográfica que su desconocimiento ocasiona. Con un examen completo de este órgano, no solo averiguaremos, los pormenores relativos al funcionamiento, composición y funciones del mismo, sino también trataremos de indagar su verdadero protagonismo en la provincia y su posición en el entramado de la administración del Estado.

3. Justificación del tema de investigación:

A pesar del protagonismo y longevidad de los Consejos Provinciales, lo cierto es que han sido escuamente estudiados por la historiografía. Si bien es cierto que se ha examinado la legislación creadora y reguladora de los mismos, también lo es que escasos autores han realizado un estudio profundo de este ente, atendiendo a su práctica, composición y funcionamiento interno.

Al respecto cabe señalar los trabajos de F. Acosta Ramírez, "Perfiles políticos del Consejo provincial de Jaén (1845-1854)"; M.A. Chamocho Cantudo, "Los consejos provinciales:

atribuciones contenciosas, procedimiento y sistema de recursos”; J.A Pérez Juan, “Atribuciones consultivas de los Consejos provinciales”, todos en M.A. Chamocho, El nacimiento de la Justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales, Madrid, 2010; E. De Benito Fraile, “El Consejo provincial de Madrid (1852-1853)” en Foro, Nueva época, núm. 6/2007, pp. 97-157; E. González Díez, “Administración y Justicia: El Consejo provincial de Palencia”, en Actas del III Congreso de Historia de Palencia, 30-31 de marzo y 1 de abril de 1995, coord. M. V. Galleja González, Vol. 2, 1995, pp. 605-648; F. Martínez Martínez, “O Consello Provincial de Lugo. Os primeiros anos (1845-1849)” en Revista Galea de Administración Pública, Xaneiro-Abril, 1998, núm. 18, pp. 105-166 y “La instalación del Consejo Provincial de Lugo” en Boletín Informativo de la Excelentísima Diputación Provincial de Lugo, Julio 1998, núm. 44, pp. 96-97; A. Laguna Platero y F. A. Martínez Gallego “Una jurisdicción de privanza. El Consejo Provincial” en M. Chust, Historia de la Diputación de Valencia, Valencia, 1995

Se trata por tanto, y pese a su gran relevancia, de un órgano desconocido. Y de ahí lo inédito de nuestra investigación.

4. Metodología y Plan de Trabajo

Una vez descrito de forma concisa el objeto de estudio de nuestra Tesis Doctoral y los objetivos pretendidos con ella, pasaremos a describir, brevemente, la metodología que emplearemos en nuestra labor.

Ésta se basa en el conjunto de reglas que integran el método histórico-jurídico que exige una depuración previa de las fuentes de conocimiento para poder utilizarlas posteriormente, a tenor de los sucesivos planteamientos, con la finalidad de responder a los problemas que se plantean o de alcanzar una solución explicativa que integre razonablemente todos los elementos de respuesta.

En consecuencia, la base principal de la indagación, dado el carácter inédito de la misma, y la naturaleza de nuestro objetivo, debe consistir en una extensa recogida de documentación custodiada en los diferentes archivos que deberán seleccionarse a tenor de criterios previamente definidos.

Así, deberá llevarse a cabo, de un lado, un intenso e imprescindible trabajo de archivo, que no supone abandonar la búsqueda de datos contenidos en fuentes ya publicadas, pero que dado el carácter novedoso de la obra y la consiguiente escasez de publicaciones, no puede realizarse de ninguna forma únicamente a partir de éstos últimos; de otro, se deberá atender al análisis continuo de los datos obtenidos para comprender su significado en relación al plan de investigación. En todo caso, no se olvidará en ningún momento las ventajas que ofrece el método comparativo para ubicar correctamente dentro de un cuadro más amplio los trazos del diseño que vayan emergiendo en el transcurso de nuestro cometido.

Las dificultades y limitaciones que encontramos derivan principalmente del ingente caudal de documentación inédita de la que se dispone y de la escasez de bibliografía que haya tratado el tema objeto de nuestra tesis doctoral.

Para concluir la descripción acerca de nuestra Tesis Doctoral, en las siguientes líneas describiremos brevemente el Plan de Trabajo que nos hemos marcado.

1º Año:

Durante este primer año, atendiendo al método histórico-jurídico que ha de presidir nuestra labor, y a la escasez de publicaciones sobre el tema objeto de la misma, se deberá acudir a los diferentes Archivos para obtener información directa de sus fondos, a saber:

- Archivo de la Diputación de Alicante.
- Archivo Municipal de Alicante.
- Archivo Histórico de Alicante.
- Archivo del Reino de Valencia.
- Archivo Histórico Nacional. Madrid.
- Archivo del Congreso de los Diputados.
- Archivo del Consejo de Estado.
- Biblioteca Nacional. Madrid.

Se espera, con esta actividad, obtener todos aquellos expedientes relativos al Consejo Provincial. Esto es, tanto los referentes a su instauración, composición, y funcionamiento, como los elaborados por éste órgano en el ejercicio de sus competencias.

2º Año:

Una vez recopilada la tan ingente información obtenida de los distintos archivos, en su mayor parte inédito, el material resultante será debidamente analizado y estructurado. Además, se analizará la bibliografía sobre el tema referido.

Se pretende con ello, obtener toda la información necesaria para el conocimiento de su composición, funcionamiento, competencias e, incluso, su relación con otros entes del estado.

3º Año:

Finalmente, siguiendo los objetivos previstos al inicio del trabajo, se procederá a la organización del material confeccionado y a la redacción final del estudio.

Se trata, por tanto, de una ambiciosa labor que permitirá arrojar luz sobre uno de los órganos más desconocidos del siglo XIX. Y esto pese a su indiscutible importancia, al resultar ser el ente en el que se corporeizó el nacimiento de la justicia contencioso-administrativa.