

UNA INSTITUCIÓN DEL LIBERALISMO MODERADO EN LOS ORÍGENES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA: EL CONSEJO PROVINCIAL DE ALICANTE

A MODERATE LIBERAL INSTITUTION IN THE ORIGINS OF THE JURISDICTION OF THE ADMINISTRATIVE COURTS: THE PROVINCIAL COUNSEL OF ALICANTE

Victoria Sandoval Parra
Universidad de Murcia

Recensión de / Review of: Sara Moreno Tejada, *El Consejo provincial (1845-1868). Estudio particular de la Corporación Alicantina*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020.

Palabras clave: Consejo provincial, Administración pública, contencioso-administrativo, centralización, liberalismo doctrinario, poder Ejecutivo.

Key words: Provincial Council, Government Administration, contentious-administrative, centralization, doctrinal liberalism, Executive Branch.

La Prof. Dra. Sara Moreno Tejada presenta una extensa monografía sobre la configuración e implantación de los Consejos provinciales en 1845 hasta su final disolución en 1868 tras el triunfo de la Revolución Gloriosa, prestando a su vez una especial atención al funcionamiento del Consejo alicantino. En esencia, el impulso de dicha institución durante la etapa del liberalismo moderado pretende, a imitación del modelo francés, la creación de un aparato de justicia administrativo directamente dependiente del Estado y cuyas competencias asumiría el poder Ejecutivo. Hay en la creación de dichas corporaciones una puesta en práctica del doctrinarismo político que diseña los engranajes administrativos territoriales conforme a una mayor centralización nuclear del sistema estatal. Este condicionamiento político moderado que corre parejo al apuntalamiento, en el seno de la división teórica de Poderes, de la potestad ejecutiva, se evidencia en la supresión temporal de la actividad consiliar durante el Bienio progresista, y en su cese definitivo en 1868.

La autora divide su obra en dos partes bien diferenciadas. La primera de ellas, titulada “El liberalismo doctrinario y la administración territorial”, está compuesta de dos capítulos que versan sobre el origen de la ciencia de la Administración y su acción (ejecución, consulta y procedimiento contencioso), y el análisis de la normativa que regula los Consejos provinciales y su puesta en práctica en clave moderantista. La segunda atiende a la “Estructura, funcionamiento y competencias” de los Consejos; dividida en tres capítulos, expone con una notable minuciosidad el organigrama administrativo de la institución, analizando detalladamente su composición, funcionamiento y atribuciones. Merecen una mención especial tanto la meditada metodología

utilizada en el planteamiento y orden de la investigación, como la muy completa relación de fuentes histórico-jurídicas utilizadas para la elaboración del trabajo: la amplitud cuantitativa y la cuidadosa y sistemática utilización de una exhaustiva normativa, de su preparación y discusión parlamentarias, de las fuentes doctrinales impresas y de la documentación archivística, a las que se une la lectura de una completa y acertada bibliografía, hacen de ésta una investigación histórico-jurídica absolutamente fundamentada y contrastada.

Analizando de forma algo más detenida el contenido de la obra, el capítulo I de la primera parte, “Antecedentes y evolución histórica”, aporta las claves para comprender el origen de la ciencia de la Administración pública tras el fin del Trienio Liberal y la distinción ya claramente establecida entre moderados y progresistas, cuyas divergencias ideológicas se reflejan en la composición y estructura de la administración provincial del Estado: mientras que los primeros abogarían por un modelo de Estado centralizado, los segundos defenderían un sistema de índole autonómica. En esta tesitura, la autora concreta el comienzo de la confección de una Ciencia de la Administración en la década de los cuarenta, a partir de un criterio según el cual, si bien la doctrina jurídica atendería a la distinción conceptual entre “Gobierno” y “Administración”, no obstante se admitiría una conexión íntima y una necesaria armonización entre ambas entidades: la Administración Pública quedaría configurada, en definitiva, como una atribución del Poder Ejecutivo. Es este resultado conceptual el caldo de cultivo para que, durante la etapa liberal moderada, se proceda a la realización de ajustes y modificaciones a imitación del modelo centralista francés. En esta línea, las instituciones locales quedarían subordinadas al Poder central, y en la organización y modificación de las provincias y municipios se incrustaría la creación de los Consejos provinciales en 1845. Ahora bien, como explica la autora, la creación de una Administración fuerte y centralizada “implicaba, forzosamente, la alteración de la división de poderes” que por primera vez había reconocido la Constitución de 1812: de esta forma, ahora, durante la vigencia del texto constitucional de 1845, al Poder Judicial “se le entendería como un orden dentro del Ejecutivo”. Esta inclinación sin embargo produce el efecto de la disfuncionalidad, por contraria al principio de contradicción, de la actuación del poder gubernativo en aquellas causas judiciales en las que el interés público del Estado se viera afectado de alguna manera; de ahí la necesidad, en la que insistió la literatura jurídica, de delimitar las funciones y competencias de esta nueva rama contencioso-administrativa dependiente del Ejecutivo. Desde este punto de vista, el enjuiciamiento de todo asunto de carácter contencioso-administrativo encuentra un intento de solución en la delimitación de la competencia de los Consejos provinciales en primera instancia, aunque en retorno al seno ejecutivo en la instancia ulterior ante el Consejo de Estado, lo cual no terminaría con importantes problemas en cuanto a la diferenciación de las competencias y asuntos judiciales que corresponderían a la justicia ordinaria —al Poder judicial entendido como una jurisdicción independiente— y a la justicia administrativa —como una rama derivada y dependiente del Poder Ejecutivo—.

Parece evidente que el problema fundamental reside entonces en la necesidad de definir y esclarecer el significado de lo contencioso-administrativo, para poder marcar con claridad las competencias de esta nueva rama jurisdiccional. En esencia, afirma Moreno Tejada, “lo contencioso-administrativo no era más que la propia Administración deteniéndose a examinar y juzgar sus

propios actos cuando estos dañaban derechos o intereses legítimos”. La doctrina distinguiría la jurisdicción administrativa contenciosa, que sigue las formalidades procedimentales características de un juicio, y la jurisdicción graciosa o voluntaria, sin la imperativa observancia de un procedimiento reglado. Asimismo, se subrayaba la idea de que en el objeto de todo juicio administrativo se proyectaba un desacuerdo entre un particular y el interés público, al entender que un derecho precedente había resultado vulnerado por un acto gubernamental. Sería entonces la legislación la que fijaría los asuntos que dependiesen de lo contencioso-administrativo, señalando por ende su competencia objetiva (la ventilación de todo conflicto con intervención pública administrativa). Pues bien, los Consejos provinciales se convierten en la institución para la puesta en funcionamiento de este sistema, entendidos como “Cuerpos consultivos y Tribunales de la Administración territorial”.

En el segundo capítulo, la autora estudia el “Marco legal y la puesta en práctica del modelo moderado” comenzando por una revisión de los diferentes proyectos legislativos para la reforma de la Administración que antecedieron a la finalmente aprobada por las leyes de 8 de enero y 2 de abril de 1845, concediendo una especial atención al proyecto que en febrero de 1838 presentó Fernando Agustín Silvela —pues serviría de modelo al aprobado en 1845— y en el que se insistía, entre otras cuestiones, en la necesidad de implantar el denominado “Consejo de Provincia”, con atribuciones consultivas y de asesoramiento al Gobierno provincial, y jurisdiccionales para la resolución de causas de la vía contencioso-administrativa. El 9 de octubre de 1844 Isabel II autoriza la elaboración de un proyecto de ley sobre la modificación de la Administración provincial y local, impidiendo su “tramitación ordinaria” al no ser este texto sometido a aprobación de las Cortes, y entrando “en vigor automáticamente por la vía de la delegación legislativa”. A pesar de las críticas, finalmente fue ratificado por el Senado en octubre de 1844 y el 6 de diciembre por el Congreso, promulgándose como ley el 28 de diciembre de 1844. Asimismo, el 8 de enero de 1845 se publicaban las normas para la “organización y atribuciones de los Ayuntamientos y de las Diputaciones provinciales”, y el 2 de abril las de “organización y atribuciones de los Consejos provinciales” y “para el gobierno de las provincias”. La implantación de los Consejos provinciales afectaría seriamente a las Diputaciones en cuanto a la restricción y supresión de muchas de sus competencias, que pasarían a ser asumidas por aquellos Consejos. Ahora bien, por decreto de 7 de agosto de 1854 los Consejos provinciales serán suprimidos tras el advenimiento del denominado “Bienio progresista”. Las funciones que hasta ahora habían asumido los Consejos provinciales retornaron a las autoridades e instituciones a quienes correspondieron antes de la ley de 2 de abril de 1845, y las Diputaciones provinciales recuperaron aquellas competencias absorbidas por los Consejos, como la prosecución de las causas pendientes y los pleitos incoados antes de la promulgación de una nueva ley sobre la jurisdicción contencioso-administrativa. Tras el fin del Bienio progresista en 1856, se retomaría la actividad de los Consejos provinciales conforme a las leyes promulgadas en 1845, viéndose de nuevo mermadas las competencias judiciales de las Diputaciones.

Para completar el capítulo, la autora repasa las propuestas de reforma de dichas Corporaciones que de alguna manera pondrían de manifiesto su inestabilidad y “difícil encuadre en la Administración”. Así, con la entrada en vigor

de la ley provincial de 27 de septiembre de 1863 se produciría la modificación de los Consejos provinciales en el sentido de pretender “descentralizar la Administración en lo que no se opusiese a la unidad monárquica y constitucional”. Se trataba pues de una reforma con la que se pretendía “aliviar” al Poder Ejecutivo, simplificando sus atribuciones para que de este modo pudiera enfocar la atención sobre aquellos objetivos materiales de mayor requerimiento, en busca de una mayor eficacia. De esta forma, conforme a la nueva ley provincial, se aumentarían algunas de las competencias de las Diputaciones, como su participación en la selección de los miembros del Consejo provincial. De nada sirvió, sin embargo, pues tres años después se aprobó una modificación de la norma de 1863 en “términos más centralizadores”. Finalmente, tras el triunfo de la Revolución Gloriosa, el 13 de octubre de 1868, los Consejos provinciales fueron suprimidos y sus causas remitidas a las Audiencias provinciales. El Gobierno provisional justificó su disolución admitiendo, en líneas generales, que la jurisdicción contencioso-administrativa y su dependencia del Ejecutivo actuaba en contra de las bases esenciales del Derecho, despojando a la justicia ordinaria de multitud de causas de su competencia; efectivamente, los liberales demócratas criticaban un sistema pseudojudicial, en rigor no contradictorio, lento y deficitario en la protección de los derechos del justiciable y cuyas resoluciones definitivas dependían del arbitrio del Ejecutivo.

En la segunda parte de la obra la autora analiza la estructura, el funcionamiento y las competencias de los Consejos provinciales, con el método particular de su atención a la praxis —consultiva y jurídico-administrativa— del Consejo de Alicante. En primer lugar Moreno Tejada se detiene en su composición, advirtiendo de las dificultades que derivan de su regulación escasa, una laguna colmada mediante el examen de la documentación de archivo. Los Consejos estarían compuestos por un presidente, jefe político con “voto cualificado para los casos de empate” y cuya designación dependería en exclusiva del Poder Ejecutivo; un vicepresidente, encargado de la sustitución del presidente en caso de ausencia o incapacidad, elegido entre los consejeros numerarios por el Ejecutivo (figura que desaparecería tras la reforma de 1863); consejeros numerarios, de tres a cinco titulares (el número variaba en función de la importancia de la provincia) cuya designación y remoción dependería en exclusiva del Ejecutivo, sin la existencia de unos criterios claros de cara a su selección y formación; consejeros supernumerarios, en calidad de suplentes en caso de enfermedad, recusación o separación de algún titular, con obligación de asistir a todas las reuniones aun sin derecho a voto —salvo que actuaran como interinos— y cuyas pautas de nombramiento o deposición tampoco estarían bien definidas; y el personal auxiliar, incluidos el secretario —encargado de la emisión de certificados, redacción y atestiguación de actas—, más otros oficiales y auxiliares administrativos encargados del orden de las reuniones, emplazamientos, citaciones, notificaciones, etc. En el segundo capítulo Moreno Tejada estudia el funcionamiento de los Consejos provinciales, examinando el procedimiento común de reunión de la Administración consultiva —sometida a previa convocatoria por parte del jefe político—, y el procedimiento contencioso-administrativo en su faceta jurisdiccional —composición del Tribunal, apertura del proceso, acto administrativo y plazos para la interposición de la demanda, actores legitimados y desarrollo del proceso judicial: emplazamiento y notificación, declaración de rebeldía, acusación, contestación, réplica y dúplica, fase probatoria, vista y sentencia, recurso, nulidad y ejecución—. En el último capítulo son analizadas las

atribuciones de los Consejos, tanto las de naturaleza consultiva: político-administrativas —de carácter electoral, control administrativo de ayuntamientos, cuestiones relacionadas con términos municipales—, beneficencia, fomento —en particular recursos hídricos—, económicas, ámbito y práctica de la actividad judicial —autorizaciones para procesar y licencias para litigios—, quintas —recepción de quejas, reclamaciones o recursos de quintos—, e imprenta —permisos para la instalación de tipografías—; como las contencioso-administrativas: el conocimiento de aquellas causas recogidas por la ley de 2 de abril de 1845 y posterior reforma de 1863, fundamentalmente ligadas al uso, distribución y disfrute de bienes comunales, tributos, contratos públicos, obras públicas, deslindes, o subastas y arrendamientos de obras públicas.

Sara Moreno Tejada consigue de esta manera en su investigación, con un examen exhaustivo de las fuentes, un resultado que combina el conocimiento normativo y doctrinal de las fórmulas ensayadas y los obstáculos técnicos en el proceso de la instauración de una jurisdicción contencioso-administrativa en la España liberal, y la atención concreta al Consejo provincial de Alicante no como una singularidad, sino como la práctica determinada de un instrumento que así permite redondear y completar los aspectos no desvelados por las previsiones teóricas del sistema jurídico, siempre sin perder de vista, como telón de fondo, el problema político del complicado asentamiento del principio constitucional de la división de poderes.

Enviado el (Submission Date): 15/04/2020

Aceptado el (Acceptance Date): 3/05/2020