

EL CONSEJO PROVINCIAL DE MADRID (1852-1853)

Emilio DE BENITO FRAILE

Profesor Titular de Historia del Derecho
Departamento de Historia del Derecho
Facultad de Derecho
Universidad Complutense de Madrid
emibe@der.ucm.es

RESUMEN

El presente estudio tiene como objeto ofrecer una visión práctica del quehacer cotidiano del Consejo Provincial de Madrid, tanto en su calidad de órgano consultivo y asesor del Gobernador Civil, como de tribunal de la recién creada jurisdicción contencioso-administrativa, durante el periodo 1852-1853.

Palabras clave: Consejo Provincial, Gobernador Civil, Consultivo, Asesor, Tribunal, Jurisdicción contencioso-administrativa, siglo XIX.

ABSTRACT

The aim of this study is to offer a practical overview of the daily functions of the Provincial Council of Madrid (Consejo Provincial), both as a consultative and advisory body of the Civil Governor and a court for the recently created contentious-administrative proceedings, during the period spanning 1852-1853.

Keywords: Provincial Council of Madrid, Civil Governor, Consultative, Advisory, Court, Contentions-administrative proceedings, 19th century.

ZUSSAMENFASSUNG

Die vorliegende Studie möchte einen praktischen Einblick in das Tagesgeschäft des Provinzialrats von Madrid (Consejo Provincial) geben; und zwar in seiner Eigenschaft als Sachverständiger und Berater des Provinzgouverneurs, als Gerichtsinstanz, des gerade erst geschaffenen Verwaltungsgerichts, in den Jahren 1852 bis 1853.

Stichwörter: Provinzialrat, Provinzgouverneur, Beratungsinstanz, Berater, Gericht, Verwaltungsgericht, 19. Jahrhundert.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. PRECEDENTES.—3. LOS CONSEJOS PROVINCIALES.—3.1. Esquema organizativo.—3.2. Los Consejos como cuerpos consultivos de la autoridad civil superior de cada provincia.—3.3. Los Consejos provinciales como Tribunales administrativos.—4. EL CONSEJO PROVINCIAL DE MADRID 1852-1853.—4.1. Composición del Consejo.—4.2. Periodicidad y

estructura de las sesiones.—4.3. La labor del Consejo como cuerpo consultivo: procedimiento y materias.—4.4. La labor del Consejo como tribunal contencioso-administrativo.—5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La idea de llevar a cabo el presente estudio surge como consecuencia del vacío existente en el conocimiento del funcionamiento práctico de los Consejos provinciales, aspecto que, sin embargo, consideramos de suma importancia, al permitirnos conocer el acontecer diario de una institución que será una consecuencia más, un resultado, de las innovaciones que se producen en la España del siglo XIX, y que encuentran su fuente de inspiración en las nuevas corrientes provenientes de Francia.

Es cierto que está el estudio de Fernández Torres¹, quien al proceder al análisis de la formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa, nos ofrece una visión del origen y evolución de la institución desde una perspectiva normativa y doctrinal; así como algunas referencias, de carácter muy general, en manuales de Derecho administrativo de los siglos XIX y principios del XX², y de Historia del Derecho y de las instituciones actuales³; a las que hay que añadir diversos datos marginales aportados por estudios que versan sobre otras instituciones

¹ J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *La formación histórica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1845-1868)*, Madrid, 1998.

² J. POSADA DE HERRERA, *Lecciones de Administración, trasladadas por sus discípulos Juan Antonio de Bascón, Francisco de Paula Madrazo y Juan Pérez Calbo*, Madrid, 1843; ORTIZ DE ZUÑIGA, *Elementos de Derecho administrativo*, t. II, Granada, 1843; J. PELÁEZ DEL POZO, *Tratado teórico-práctico de la organización, competencia y procedimientos en materias contencioso-administrativas*, Madrid, 1849; M. COLMEIRO, *Derecho Administrativo Español*, tt. I y II, Madrid, 1850, y *Elementos de Derecho Político y Administrativo de España*, Madrid, 1875; P. CABEZA DE VACA, *Tratado de los medios de mejorar nuestra Administración*, Valladolid, 1860; J. DÍAZ DE UFANO Y NEGRILLO, *Tratado teórico-práctico de materias contencioso-administrativas de la Península y Ultramar*, Madrid, 1866; J. ESCRICHE, voz «Consejos provinciales», *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia*, t. II, Madrid, 1874, así como también en las voces «Diputación Provincial», «Jurisdicción contencioso-administrativa» y «Procedimiento contencioso-administrativo»; S. ALFARO Y LAFUENTE, *Tratado completo de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1875; F. ABELLA, *Manual teórico-práctico de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1882; F. MELLADO, *Resumen de Derecho Administrativo*, Madrid, 1890; A. POSADA, *Tratado de Derecho Administrativo según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, t. II, Madrid, 1898, y V. SANTAMARÍA DE PAREDES, *Curso de Derecho administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, Madrid, 1908.

³ A. ÁLVAREZ DE MORALES, *Historia de las Instituciones españolas, siglos XVIII y XIX*, Madrid, 1982, y J. SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas*, Madrid, 1994, e *Instituciones político-administrativas*, Madrid, 1995.

decimonónicas, especialmente aquellos concernientes a las Diputaciones provinciales⁴.

Son escasísimos, sin embargo, aquellos otros trabajos que profundicen sobre la actividad concreta de estos órganos provinciales, sobre el devenir de cada día, asuntos de los que conocían y forma de proceder, que en definitiva nos permitan disponer de un conocimiento más profundo de esta institución en un sentido más integral⁵.

Ésta es la razón que nos impulsó a realizar una búsqueda de la documentación existente en los archivos, y de manera especial, la relativa al Consejo Provincial de Madrid. Los resultados de esta búsqueda no satisfarían nuestras expectativas iniciales, al comprobar que no se ha conservado la documentación concerniente a la institución madrileña, y que tan sólo ha resistido el paso del tiempo un Libro de Actas correspondiente al intervalo de tiempo transcurrido entre el 11 de agosto de 1852 y 29 de abril de 1853. Escasa documentación, no cabe duda, pero que al menos nos permitirá elaborar unos trazos fundados sobre el funcionamiento práctico de esta corporación, inexistentes hasta el momento, y que constatados con los otros estudios realizados sobre otros Consejos provinciales, y los que se puedan realizar en el futuro, nos permitan lograr una aproximación más real del funcionamiento práctico de estos órganos de la Administración española del siglo XIX.

Por las razones expuestas, es decir, como las publicaciones hasta ahora existentes han incidido, aunque con mayor o menor extensión, en el origen y evolución de esta institución desde un punto de vista normativo-doctrinal, será este aspecto tratado por nosotros de una forma somera, para centrar, principalmente, nuestro examen en el funcionamiento del Consejo Provin-

⁴ J. M. FRADERA, «Entre progressites i moderats: la Diputació de 1840 a 1868», en B. DE RIQUER (dir.), *Historia de la Diputación de Barcelona*, t. I, Barcelona, 1987; P. ORTEGO GIL, *Evolución legislativa de la Diputación Provincial en España, 1812-1845. La Diputación Provincial de Guadalajara*, Madrid, 1990; E. ORDUÑA REBOLLO, *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia*, Segovia, 1991; J. PÉREZ NUÑEZ, *El poder provincial en Vizcaya, 1808-1868: La Diputación Foral*, Madrid, 1992; E. GALVÁN RODRÍGUEZ, *El origen de la Autonomía Canaria. Historia de una Diputación Provincial (1813-1925)*, Madrid, 1995, y A. PRADO GÓMEZ, *La Diputación Provincial de Lugo en la época isabelina*, Lugo, 2005.

⁵ En este sentido tan sólo encontramos los trabajos de E. GONZÁLEZ Díez relativos al Consejo Provincial de Palencia en *Administración y Justicia: El Consejo Provincial de Palencia*, en «Actas del III Congreso de Historia de Palencia», Palencia, 1995, y F. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, «O Consello Provincial de Lugo. Os primeiros anos (1845-1849)», en *Revista Gallega de Administración Pública (REGAP)*, núm. 18, 1998. Asimismo, ofrecen algunos datos relativos al Consejo Provincial de Valencia A. LAGUNA PLATERO y F. A. MARTÍNEZ GALLEGU en «Una jurisdicción de privanza. El Consejo Provincial», en M. CHUST, *Historia de la Diputación de Valencia*, Valencia, 1995.

cial de Madrid durante el periodo de tiempo que abarca el cuaderno de actas encontrado, aunque incidiremos en un inicio en los precedentes e influencias que con el paso del tiempo se materializaron en la Ley de 1845 que dio la luz a la citada institución, y que consideramos que son fundamentales para comprender las razones que determinaron su creación en España.

2. PRECEDENTES

Con el Decreto de las Cortes de Cádiz de 24 de septiembre de 1810 quedó instaurado por primera vez en la historia de España el principio de división de poderes; y como consecuencia de la dinámica del mismo, de acuerdo con Santamaría Pastor⁶, surgirá el Derecho administrativo español como fruto de los conflictos y relaciones recíprocas entre el poder ejecutivo y el poder judicial, relaciones que determinaron la creación de un status privilegiado para la Administración pública. Bien es verdad que se tratará de un mera invocación nominal: «Nos conviniendo queden reunidos el Poder legislativo, el ejecutivo y el judicial...», cuyo desarrollo se irá gestando en las disposiciones posteriores de las propias Cortes y que logrará su formulación definitiva en la Constitución de 18 de marzo de 1812.

La separación de poderes instaurada por los legisladores doceañistas responde a un esquema sustentado sobre los principios más ortodoxos de la teoría liberal en el plano orgánico, en el que quedaban delineadas de forma nítida las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder judicial, consagrando la separación radical de las autoridades judiciales y administrativas, la más absoluta independencia de los juzgados y tribunales, y su monopolio estricto de la función jurisdiccional, perdiendo, por tanto, la Administración sus potestades jurisdiccionales y pasando la tutela de su actividad a los Tribunales ordinarios. Frente a la diversidad de jurisdicciones privativas del Antiguo Régimen, se establecía, asimismo, la unidad de fueros para toda clase de personas, extinguiéndose los regímenes jurídicos privilegiados.

Este sistema articulado sobre la separación de poderes en el plano orgánico, sin embargo, no se verá acompasado en el plano funcional. Esta ausencia de armonía generará auténticas dificultades a la hora de trasplantar los esquemas orgánicos al plano material, máxime cuando los textos políticos en los que se inspiró la reforma no suministraban criterio prácti-

⁶ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo XIX (1812-1845)*, Sevilla, 1973, p. 27.

co alguno. Extremo que motivó que fueran las soluciones arbitradas para resolver las relaciones y conflictos entre el poder ejecutivo y el poder judicial las que fueran perfilando la distribución funcional de las competencias administrativas y judiciales y su asignación a unas u otras autoridades. En este sentido, Santamaría Pastor⁷ señala «que en las primeras ocasiones en que las Cortes se enfrentan con las delimitaciones de las competencias administrativas y judiciales, la perplejidad es evidente, y no se suministra criterio alguno de distinción, sino simples y vagas referencias».

La gran imprecisión existente a la hora de realizar la separación funcional de órganos motivaría que ésta no se llevara a cabo sobre la base de principios teóricos, sino de acuerdo con la dicotomía gubernativo-contencioso, solución a la que se acudió, a juicio de Santamaría Pastor⁸, ante la ausencia de otra mejor, y que el paso del tiempo y la rutina se encargarían de consolidar.

Dicotomía que aparece ya esbozada en diferentes Decretos de las Cortes de Cádiz⁹, aunque su plasmación más clara la vamos a encontrar en la propia Constitución, así como en el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia de 9 de octubre de 1812, donde quedan delimitadas sus competencias, excluyendo expresamente del conocimiento de los mismos todo lo concerniente a los asuntos gubernativos o económicos.

Del estudio de las disposiciones mencionadas, así como de otros muchos datos, aunque menos significativos, Santamaría Pastor¹⁰ llega a la conclusión de que la inspiración de los legisladores doceañistas derivaba, en cuanto a la estructura del poder judicial, de la más pura tradición liberal inglesa, y no tanto de la concepción francesa de la división de poderes, que derivó en la implantación de un sistema claramente judicialista basado en la independencia absoluta del poder judicial y en su monopolio estricto de la función jurisdiccional, objetivo obsesivo de aquéllos, y que exigía que los jueces se limitaran a juzgar y a aplicar las leyes, excluyendo su intervención en los asuntos gubernativos y económicos.

A diferencia de Francia, donde al discutirse la Ley de organización del Poder Judicial se había afrontado el arduo tema del contencioso de la Administración, en España no se plantea en momento alguno el citado

⁷ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis del...*, op. cit., p. 55.

⁸ *Ibid.*

⁹ Decreto LXXXVI, de 24 de agosto de 1811, sobre dirección y administración de los Pósitos del Reino, y Decreto CXXI, de 17 de enero de 1812, sobre los negocios de represas y confiscos.

¹⁰ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis del...*, op. cit., pp. 61 y 62.

tema de lo contencioso-administrativo de modo frontal y directo, al carecer esta categoría de sustantividad, no sólo por no existir una conciencia clara de lo que era un asunto contencioso-gubernativo, sino porque desde el Antiguo Régimen, en el ámbito de los asuntos gubernativos se podían localizar tanto controversias civiles como administrativas, y no existir una conciencia clara de la especialidad de lo administrativo. Para Santamaría Pastor, el concepto de lo administrativo como el de lo contencioso-administrativo es de naturaleza eminentemente orgánica, y este planteamiento que hoy nos resulta familiar es enteramente desconocido para los diputados de las Cortes de Cádiz, quienes separaban rígidamente el aspecto orgánico del funcional: no hay asuntos administrativos, hay órganos ejecutivos y función gubernativa. En la mentalidad de los constituyentes gaditanos, lo contencioso-administrativo es pura y simplemente contencioso. Para el citado autor, al ser los litigios contra los órganos ejecutivos primariamente materia contenciosa, nadie podía conocer de ellos sino el poder judicial, los jueces ordinarios, por lo que, según el mismo, no se puede hablar, tal y como lo hace Nieto, de zona de nadie, como tampoco de atribución expresa y consciente del contencioso-administrativo a la jurisdicción ordinaria, por lo que la competencia de los jueces en los litigios de la Administración fue una consecuencia automática y quizás no meditada del juego de conceptos gubernativo-contencioso.

Para el prestigioso administrativista, si bien la Constitución gaditana limita las competencias judiciales a las «causas civiles y criminales», sin embargo, esta alusión a lo civil y criminal no puede interpretarse con categorías actuales, sino que, por el contrario, de acuerdo con la mentalidad de la época en la que «lo administrativo» era ignorado, los citados términos abarcarían temas que hoy consideraríamos estrictamente jurídico-públicos o jurídico-administrativos. Asimismo, aludiendo a la previsión realizada por la misma Constitución en su art. 278 a «Tribunales especiales para conocer determinados negocios», nos dice que si bien en el Discurso Preliminar, LVIII, sobre este precepto, la alusión a tribunales especiales incita a pensar en el contencioso-administrativo, sin embargo, la aclaración que hace Argüelles, autor del discurso, deja claro el significado de las alusiones y pone en evidencia que los constituyentes no planearon en modo alguno un sistema de Tribunales contencioso-administrativos, y que, si el texto constitucional preveía tribunales especiales para los negocios contenciosos del fisco, se trataría de órganos judiciales especializados, no de órganos administrativos con competencia contenciosa, y además, la creación de una jurisdicción especial en momento alguno respondía a necesidades per-

manentes, sino que se configuraba con carácter transitorio y como solución de urgencia hasta que se reformase el sistema tributario, quedando así reflejado en el art. XXXII del Reglamento de Audiencias y Juzgados de Primera Instancia de 9 de octubre de 1812.

La reforma de los Juzgados de la Hacienda que se llevó a cabo un año después, el 13 de septiembre de 1813, no hace sino confirmar el sistema judicialista establecido por la propia Constitución, otorgando a los tribunales y jueces ordinarios las competencias para conocer de los negocios judiciales de la Hacienda, fenómeno que no será exclusivo de la Hacienda pública, sino que se extiende a las demás ramas de la Administración.

En parecidos términos se pronuncian otros administrativistas, como son, entre otros, Fernández Torres¹¹, quien insiste en que resulta difícilmente rebatible el que, de acuerdo con las prescripciones constitucionales, tan sólo a los tribunales les correspondía juzgar con carácter exclusivo y excluyente de todos los litigios, entre los que quedarían incluidos los negocios contenciosos de la Administración, o Betancor Rodríguez¹², quien redundaba en esta misma idea de que sólo los tribunales juzgan, conociendo también de los asuntos contenciosos surgidos en el ámbito de lo gubernativo.

Será Nieto¹³ quien, como ya aludíamos más arriba citado por Santamaría Pastor, difiera de tales interpretaciones y considere que el sistema de división de poderes absoluto establecido en el texto constitucional supuso la atribución a los tribunales de la aplicación de las leyes en asuntos civiles y criminales, dejando sin juzgadores otras controversias jurídicas que no proceden de un derecho o título civil ni de ningún hecho punible, sino de agravio o lesión de derechos puramente administrativos, lo que provocaría que se creara una zona peligrosa de nadie en la que no conocían los tribunales ordinarios, al tratarse de materias administrativas excluidas de su competencia, ni tampoco los tribunales administrativos especiales, puesto que, salvo excepciones, ya no existían.

Al margen de los distintos posicionamientos, todos los autores coinciden en destacar los nefastos resultados que la aplicación del sistema judicialista supusieron en los escasos años de vigencia del texto constitucional, citando para ello un testimonio de un autor contemporáneo, Gil de Zára-

¹¹ J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Madrid, 1998, pp. 100 y 101.

¹² A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *El acto ejecutivo*, Madrid, 1992, p. 103.

¹³ A. NIETO GARCÍA, «Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España», en *RAP*, núm. 50 (1966), pp. 30 y ss.

te¹⁴, quien en 1838 se pronunciaba en los siguientes términos: «error fue éste, nacido de los principios exclusivos que establecía aquella Constitución, y error cuyas fatales consecuencias se dejaron conocer bien pronto. La Administración se vio de repente sin fuerza, y acometida de una paralización espantosa, no le fue dado ejercer en bien de la sociedad ninguna de sus funciones. La recaudación de las contribuciones, las obras públicas, los servicios de toda clase quedaron entorpecidos, y no hubo ramo que no se resintiese lastimosamente, y en que el Estado no recibiese perjuicios de consideración. En los tres años que duró aquel vicioso sistema, fue tal el desconcierto en que cayó la Administración general del reino, que ya se dejaba sentir, hasta por los más obcecados, la necesidad de una reforma».

Cuando los liberales recuperan el poder en 1820, tras el periodo absolutista, se restablecerá la Constitución gaditana, y con ella de nuevo la vigencia, al menos formal, del dogma de la división de poderes. Ahora bien, la situación por la que atravesaba el país, en todos sus ámbitos, contribuiría a que el frágil equilibrio existente entre los poderes constitucionales quedara roto. Las relaciones entre el ejecutivo y los órganos judiciales inician un camino que progresivamente se irá decantando en favor del primero. Todo tendía a un reforzamiento de los poderes de la Administración que no se produciría en detrimento de las facultades de las Cortes o de la libertad ciudadana, sino que, como es habitual, el delicado equilibrio existente se resquebrajaría por la zona más delicada, que no era otra que la representada por el poder judicial, cuyos poderes excluyentes sobre los asuntos contenciosos quebrarían en favor de la Administración, a menos en dos sectores básicos, como lo eran la Hacienda y el régimen local.

El legislador ordinario, en razón de los más que evidentes resultados desastrosos que había supuesto para la Hacienda la aplicación estricta del sistema judicialista, se siente en la necesidad de proceder a la conversión de todas las controversias sobre cobranza de contribuciones y otras rentas, dentro de la dicotomía gubernativo-contencioso, en asuntos puramente gubernativos con el ánimo de poder eludir el control judicial.

A estas nuevas sensibilidades responde el Decreto de 12 de mayo de 1821, cuyo objetivo principal consistió en arbitrar medidas para la más pronta y fácil exacción y recaudación de las contribuciones y toda clase de impuestos y que supusieron un desapoderamiento absoluto de

¹⁴ A. GIL DE ZÁRATE, «Administración de los Tribunales contencioso-administrativos», *Revista de Madrid*, 1838, apud J. GALLOSTRA Y FRAU, *Colección bibliográfica de lo contencioso-administrativo*, t. I, pp. 147 y 148.

los poderes de decisión y ejecución que ostentaban los jueces y tribunales comunes en materia de contribuciones. La solución se presentaba como transitoria «por ahora y hasta que se establezca el arreglo general de la Hacienda», sin embargo, un mes después, el 25 de junio de 1821, se promulga un nuevo Decreto por el que se aprobó el sistema administrativo de la Hacienda Pública; el cual, por un lado, reforzaba las facultades de ejecución de las autoridades administrativas, y por otro, lo que va a constituir un auténtico giro radical en el sistema administrativo de la Hacienda, instauraba el carácter estrictamente administrativo del procedimiento de liquidación y cobranza de créditos, del que se excluye a los tribunales ordinarios; y, asimismo, regulaba un sistema de agravios producidos en el reparto de contribuciones, cuyo conocimiento correspondía a las Diputaciones provinciales, ya fueran de pueblo a pueblo, o de los pueblos y partidos; y a los Ayuntamientos cuando el agravio era individual, de particular a particular. En el supuesto de no resolución de los agravios por parte de los Ayuntamientos, la competencia resolutoria pasaba a una Junta de Agravios, constituida por funcionarios de Hacienda y un representante de la Diputación. Decreto que, a juicio de Santamaría Pastor¹⁵, «instaura el germen de lo que más tarde será la jurisdicción económico-administrativa y contiene una precisión del más alto valor dogmático: la creación de las que llamaremos materias administrativas *per se*, categoría atípica en la clásica dicotomía gubernativo-contenciosa, que será la base material sobre la que veinte años más tarde se construirá el nuevo concepto del contencioso-administrativo».

Dado que, de acuerdo con las prescripciones constitucionales, los órganos de la jurisdicción ordinaria tenían asignada, con carácter exclusivo, la tutela del derecho de propiedad, el legislador, mediante Decreto de 27 de junio de 1822, procede a la generalización del principio *solve et repete* como requisito previo a la interposición de recursos (aunque ya había quedado circunscrito exclusivamente a la apelación de las sentencias de los jueces de primera instancia favorables a la Hacienda pública en el Decreto de 13 de septiembre de 1813).

¹⁵ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis del...*, *op. cit.*, p. 89. Sobre el alcance del mencionado Decreto existen distintos posicionamientos doctrinales, como es el caso de R. PARADA VÁZQUEZ, quien considera que el mismo supone una exclusión total de la competencia de los jueces ordinarios en materia fiscal, en «Replica a Nieto sobre el proceso de decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo», *RAP*, núm. 59, pp. 41 y ss., mientras que J. J. MANZANEDO MATEOS entiende que dicho desapoderamiento total no se produjo, y lo que el Decreto realmente perseguía era organizar la vía previa a la judicial, la moderna económico-administrativa, *op. cit.* por J. A. SANTAMARÍA PASTOR, en *ibid.*

La decisiva importancia del citado decreto no deja lugar a ninguna duda, en cuanto supuso el reforzamiento de la Administración recaudadora, instaurándose la actuación autónoma de la misma. Asimismo, respetando los esquemas formales de la división de poderes y buscando, por tanto, la justificación constitucional, la única forma que permitía escapar de la rigidez del binomio gubernativo-contencioso era declarando todo lo relativo al cobro de las contribuciones como un «negocio puramente gubernativo» que no podía constituirse en contencioso, y para ello se acudió al «viejo truco», en términos de Santamaría Pastor¹⁶, de prohibir *ex lege* que un negocio se haga contencioso en tanto no se haya pagado.

Con el aludido decreto quedaba consumado el primer gran ataque al sistema judicialista de Cádiz, que, por otra parte, no sería el único, al sufrir un nuevo quebranto con la «Instrucción para el gobierno económico de las provincias» aprobada por Decreto de 3 de febrero de 1823. La citada Instrucción, junto con el mantenimiento de la vía gubernativa del recurso y el reforzamiento de los poderes de ejecución de los actos y acuerdos de los órganos de gobierno local, establece un extenso elenco de negocios que en ningún caso podían hacerse contenciosos y que se debían resolver gubernativamente sin ulterior recurso, disponiendo, asimismo, que junto al contencioso-gubernativo, cuyo conocimiento compete a las Diputaciones provinciales, coexista el contencioso ordinario civil en los asuntos que pertenecen privativamente a las atribuciones de los Ayuntamientos, cuyo conocimiento correspondería a los Tribunales ordinarios, y el contencioso ordinario penal, condicionando su apertura, en todo caso, a la previa satisfacción del débito con la Hacienda pública.

Como muy bien señala Santamaría Pastor, el sentido y la finalidad de esta ley no era otro que excluir buena parte de la actividad administrativa al conocimiento de los tribunales ordinarios, no tanto ya por razones políticas como por motivos de conveniencia, y teniendo en cuenta la posible inconstitucionalidad de las medidas adoptadas, la solución se adopta sobre la base del juego de los conceptos gubernativo-contenciosos: «califiquemos estos litigios de dudas, reclamaciones, quejas o recursos, atribuyéndoles carácter gubernativo, en cuanto relativos a las competencias de los órganos administrativos, y démosles una tramitación sumaria, sin figura de juicio, y tendremos ya configurada la exención judicial de la Administración»¹⁷.

¹⁶ *Ibid.*, p. 92.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 99 y 100.

El fortalecimiento de los poderes de la Administración, que venimos observando, en detrimento de los juzgados y tribunales ordinarios, no va a quedar limitada a los ámbitos operativos destacados, sino que se ampliará a otras materias, como podemos comprobar si procedemos a un repaso de los Decretos de la época¹⁸, que no vienen sino de nuevo a incidir en el proceso de distanciamiento y separación que se operó en el Trienio con respecto del sistema judicialista instaurado por las Cortes de Cádiz.

El hundimiento del régimen constitucional provocó el retorno al Antiguo Régimen, abriéndose un paréntesis en las reformas que nos ocupan que tardarían diez años en replantearse.

Tras la muerte de Fernando VII y la caída del gobierno absolutista de Cea Bermúdez, con el nuevo Ministerio constituido por Martínez de la Rosa, los liberales entran de nuevo en el juego político. Se planteaba la necesidad de dotar al Estado de las instituciones precisas articuladas en el correspondiente texto constitucional. Frente a quienes respaldaban el restablecimiento de la Constitución de 1812, prevaleció el proyecto constitucional, de inspiración moderada, que desembocará en el Estatuto Real promulgado el 10 de abril de 1834, el cual tan sólo regulaba la organización de las Cortes, sus funciones y determinados poderes del monarca en relación a las mismas, dejando las cuestiones relativas a la organización y competencia de los tribunales relegados al plano de la legalidad ordinaria.

Los políticos del Estatuto Real, aunando sus esfuerzos para hacer valer su fuerza e imponer sus criterios, volvieron a reproducir con exactitud el proceso de delimitación que las Cortes llevaron a cabo de 1811 a 1813. Sus primeros objetivos se dirigieron a la consecución de una reforma de la estructura orgánica del Estado, y en concreto, de la Administración de Justicia, articulándose, de nuevo en lo fundamental, sobre el criterio de la separación de los órganos administrativos y jurisdiccionales, reinstaurando la organización y el orden correlativo de atribuciones que ambos poderes tuvieron en el primer periodo liberal. Sin embargo, en el plano funcional, la distribución de competencias encontrará dificultades, al quedar de nuevo condicionada a la apriorística categorización legislativa de los negocios en cuestión, resultando determinante, una vez más, la labor del legislador a la hora de establecer el grado de sumisión efectiva de la Administración a los tribunales ordinarios.

¹⁸ Ejemplo de ello son el Decreto XLV, de 4 de octubre de 1820, o la Orden de 7 de junio de 1822.

Las nuevas orientaciones que presidieron el gobierno liberal, y que se sustanciaban en la consecución de la separación y deslinde entre la parte administrativa y la judicial, no sólo se dejaron sentir en las nuevas disposiciones promulgadas (Decreto de 27 de marzo de 1834, Reales Decretos de 5 de septiembre y 19 de noviembre de 1834, entre otros), sino que, además, respondían a los principios en que se inspiraba el discurso de la Reina Gobernadora. De acuerdo con el mismo, el legislador se conduce al restablecimiento, de forma paulatina pero decidida y firme, del principio de división de poderes establecido en la Constitución de 1812, silenciando el trasfondo ideológico de las reformas. Buena prueba de ello, según Santamaría¹⁹, lo constituye el Real Decreto de 26 de septiembre de 1835, que en gran medida se trata de una transcripción del Reglamento de Audiencias y Juzgados de 9 octubre de 1812.

Las insistentes reivindicaciones que operaban en favor del restablecimiento de la Constitución gaditana hallarán su virtual consumación en el Decreto de la Reina Gobernadora de 13 de agosto de 1836, por el que se ordenaba la publicación de la Constitución de 1812, de forma provisional y mientras tanto las Cortes aprobasen un nuevo texto. La nueva Constitución aprobada por las Cortes constituyentes, mayoritariamente progresistas, será promulgada con fecha 18 de junio de 1837.

Se trata de una Constitución que, si bien se nos presenta como una mera adaptación de la gaditana a las nuevas circunstancias, mantiene en toda su integridad sus principios más emblemáticos, entre los que destaca el de división de poderes según los parámetros judicialistas, aunque, no cabe duda, que bastante golpeado por las interesadas veleidades interpretativas de los legisladores y de la doctrina ius administrativista, y una práctica, en muchos casos, alejada de sus propios preceptos. En términos de Santamaría Pastor²⁰, las relaciones entre los poderes del Estado experimentarán una auténtica revolución, como consecuencia de los ataques sistemáticos y deliberados a la posición constitucional del poder legislativo, del poder judicial y del poder municipal, aunque no de suficiente entidad como para lograr la total autonomía del poder ejecutivo, el cual, aunque ve acrecentadas sus posibilidades de intervención en aras a un mayor robustecimiento de la Corona, continúa, sin embargo, sometido, en no pocos aspectos, al poderoso poder judicial, el cual sigue manteniendo en régimen de monopolio la titularidad de la función jurisdiccional.

¹⁹ *Ibid.*, p. 118.

²⁰ *Ibid.*, p. 134.

Progresivamente se va imponiendo un proceso tendente a la consecución de la autonomía de la Administración con respecto del poder judicial, y, por tanto, al abandono de las tesis judicialistas, y una aproximación al sistema «heterodoxo francés» de la división de poderes, pero con la diferencia apuntada por Nieto²¹ de que mientras en Francia se había partido de unas mismas bases constitucionales, y en la alternativa entre el poder ejecutivo y el poder judicial optaron por el primero, con el objetivo de evitar las injerencias del segundo en sus actividades, en España, la situación será muy diferente. Nuestros autores, en su mayoría, muestran un interés obsesivo por delimitar las respectivas áreas de influencia de los ámbitos ejecutivo y judicial, para lo cual parten de la tesis del no reconocimiento de la autonomía del poder judicial, en cuanto que constituye una parte integrante, junto al poder administrativo, del poder ejecutivo, que corresponde al Monarca. Son expresivos, en este sentido, los términos en que se pronuncia Gil de Zárate, para quien: «El Gobierno de toda la nación se divide, como es sabido, en dos grandes ramas: el Poder legislativo y el Poder ejecutivo..., lo que regularmente se llama el Poder judicial no es más que uno de los ramales del Poder ejecutivo»²². Otros muchos textos de Posada Herrera²³, Silvela²⁴, Colmeiro²⁵, Díaz de Ufano²⁶, Pantoja²⁷, Abella²⁸ o Caballero y Montes²⁹ mantienen esta misma tesis en contra de un sector minoritario, que continúa defendiendo los principios liberales ortodoxos de la división de poderes, como es el caso de Paso y Delgado, quien señala: «Nunca he tenido por buena la división del Poder ejecutivo en administrativo y judicial. He creído y sigo creyendo, que el Poder público o del Estado es fundamentalmente o se manifiesta por modo sus-

²¹ A. NIETO, «Los orígenes del contencioso-administrativo en España», *RAP*, núm. 50 (1966), p. 33.

²² GIL DE ZÁRATE, «Administración de los Tribunales contencioso-administrativos», en *Revista de Madrid*, 1838. Artículo reproducido (de donde se cita) en la *Colección bibliográfica de lo contencioso-administrativo*, de Gallostra, 1882, pp. 145-160.

²³ J. DE POSADA HERRERA, *Lecciones de Administración*, Madrid, 1843, reedición de INAP, Madrid, 1989, pp. 81 y 82.

²⁴ F. A. SILVELA, *Estudios prácticos de Administración*, Madrid, 1839, pp. 181 y ss.

²⁵ M. COLMEIRO, *Elementos del Derecho político y administrativo de España*, Madrid, 1858, p. 115.

²⁶ J. DÍAZ DE UFANO Y NEGRILLO, *Tratado teórico-práctico de materias contencioso-administrativas de la Península y Ultramar*, Madrid, 1866, p. 2.

²⁷ J. M. PANTOJA, *Repertorio de la jurisprudencia administrativa española*, Madrid, 1869, p. XVIII.

²⁸ J. ABELLA, *Tratado teórico-práctico de lo contencioso-administrativo y del procedimiento especial en los asuntos de Hacienda*, Madrid, 1888, p. 20.

²⁹ J. M. CABALLERO Y MONTES, *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1992, pp. 2-5.

tancial de tres maneras, a saber: función legislativa, función ejecutiva y función judicial»³⁰.

En rigor, este proceso no viene sino a indicarnos la profunda transformación de perspectiva que se está operando en el plano de la dialéctica entre la Administración y los tribunales ordinarios. La entrada en escena de los asuntos contencioso-administrativos³¹, como muy bien señala Torres Fernández³², nos muestra que el eje en torno al cual giran los ámbitos materiales propios del ejecutivo y del judicial se han desplazado desde su punto de partida originario hacia su polo opuesto. Todos los esfuerzos se encaminan a establecer las bases de una nueva forma de delimitación, no funcional sino orgánica, que permitiese a la Administración asumir un abanico de facultades más amplio que el que se pudiera derivar de la distinción estricta del binomio gubernativo-contencioso, facultándola para llevar a efecto sus resoluciones sin intromisión de los tribunales ordinarios, evitando de esta forma el entorpecimiento de su acción.

Las modificaciones que se van operando no responden, sin embargo, a una planificación previamente pergeñada y desarrollada de acuerdo con pautas preestablecidas, sino que, por el contrario, serán el reflejo de la situación de confusión existente, provocando reacciones carentes de homogeneidad y coherencia interna, que en muchos casos alcanzarán la propia labor de los legisladores, generando consecuentemente indefinición a la hora de llevar a cabo una delimitación nítida de las áreas de lo gubernativo y de lo contencioso y su engranaje con la nueva categoría de lo contencioso-administrativo. Ejemplo claro de esta situación de indefinición la observamos en las palabras de Ortiz de Zúñiga, quien señala: «es un axioma de jurisprudencia que los asuntos contenciosos corresponden exclusivamente al poder judicial, pero está al mismo tiempo sujeto a muchas

³⁰ N. PASO Y DELGADO, *Teoría de los procedimientos contencioso-administrativos*, Madrid, 1889, p. 9.

³¹ La recepción del Derecho administrativo francés cumple para ello un papel innegable, como lo atestiguan autores como: el Marqués de Valgonera, Consejo de Estado, *Revista de Madrid*, 1838, *apud*. GALLOSTRA Y FRAU, *Colección Bibliográfica de lo contencioso-administrativo*, t. I, pp. 117 y ss.; F. A. SILVELA, *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o estudios prácticos de la Administración*, Madrid, 1839, p. 375; A. OLIVÁN, *De la Administración pública con relación a España* (1843), Madrid, IEP, 1954, p. 301; E. GARCÍA ENTERRÍA, *La Administración española*, Madrid, 1872, pp. 22 y 23; A. NIETO, *Introducción general a 34 artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, Madrid, INAP, 1984; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis...*, *op. cit.*, pp. 126 y ss., y J. A. GARCÍA TREVIJANO FOS, «Hacia un nuevo sistema de justicia administrativa en España», *RAP*, núm. 54 (1961), pp. 293-310.

³² J. R. TORRES FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p.173.

dudas y a opiniones muy opuestas el fijar con exactitud la clase de negocios que pueden entrar en la esfera de lo contencioso, y el momento en que debe dárseles esta calificación (...) Temerario sería atreverse a dar una regla fija que determinase, con precisión y claridad, cuáles negocios corresponden a la clase de contenciosos, cuáles a la de gubernativos y cuáles otros a esta clase mixta, que debieran decidirse por los tribunales contencioso-administrativos, aún no establecidos en España»³³.

Esta falta de definición es intentada solucionar por la doctrina, la cual trata de establecer una serie de pautas claras y precisas que permitan delinear las respectivas áreas de competencia entre la Administración y los tribunales ordinarios. Así lo observamos en las obras de autores tan destacados como el mismo Ortiz de Zuñiga³⁴ o García Goyena³⁵, entre otros. A juicio de Fernández Torres, será Posada Herrera quien, abstrayéndose de la situación en la que los poderes públicos están inmersos, intenta elaborar un concepto teórico de lo contencioso-administrativo, que define de la siguiente forma: «Todo juicio administrativo tiene que recaer sobre un hecho y un derecho: el hecho será el acto de la autoridad administrativa contra el que reclama el individuo, y el derecho será el que el particular pide ante la misma autoridad para que la conserve. De manera que para que haya contencioso-administrativo ha de fundarse la parte que reclame en la existencia de un hecho de la Administración que ataca derechos preexistentes (...) que habiendo de resolverse por principios de equidad y de conveniencia pública, no pueden nunca sujetarse a la jurisdicción de los tribunales ordinarios»³⁶.

Elaboraciones doctrinales que se irán plasmando en las normas y que tendrán su reflejo en diversas medidas adoptadas, como fueron, entre otras: la prohibición de los interdictos contra las actuaciones realizadas por la Administración dentro del ámbito de sus atribuciones, la proclamación del privilegio de inembargabilidad de los bienes públicos como consecuencia de una sentencia judicial, la implantación de la autorización previa para procesar a empleados administrativos, el establecimiento de un sistema de resolución de conflictos de competencias y el establecimiento de las jurisdicciones administrativas especializadas, que constituyen una

³³ M. ORTIZ DE ZUÑIGA, *El Libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, Granada, 1842-1843, reed. de IEAL, Madrid, 1978, pp. 430 y 431.

³⁴ *Ibid.*, pp. 431 y 432.

³⁵ F. GARCÍA GOYENA, *Febrero o Librería de jueces, abogados y escribanos*, Madrid, t. V, 1842, p. 104.

³⁶ J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *op. cit.*, pp. 184 y 185.

manifestación clara de este proceso de elusión de la versión judicialista de la división de poderes consagrada en la Constitución de 1837.

La necesidad sentida de crear unos tribunales competentes para conocer de los negocios contencioso-administrativos, independientes de la jurisdicción ordinaria, queda manifiestamente expuesta en distintas ocasiones antes de su consagración definitiva en 1845³⁷. Extremo que viene a demostrar la inquietud que despertaba entre los políticos y autores, y que, en palabras de Santamaría Pastor³⁸, no era sino un «ansia enfermiza de independización».

Tras un periodo aproximadamente de dos años de ausencia total de referencias al tema en cuestión, el 12 de noviembre de 1838 Silvela presenta al Congreso de los Diputados una proposición de ley de creación de la organización y atribuciones de los Consejos y tribunales de la Administración provincial, proposición que no prosperaría, aunque, en palabras de Gallostra y Frau³⁹, allanaría el camino para el establecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. El impulsor, por tanto, del sistema francés, según señala Nieto⁴⁰, no fue otro que el propio Silvela, quien concretó sus ideas en el citado proyecto legislativo que serviría de base a las realizaciones de 1845.

El citado autor, en la dicha proposición de ley, de acuerdo con la corriente mayoritaria, se opone a la solución judicialista y a la de tribunales administrativos independientes, decantándose por la vía administrativista, defensora de que «de conformidad con el dogma constitucional, el supremo administrador del Estado debe ser, al propio tiempo, el Juez supremo en la contiendas administrativas, bajo la responsabilidad de sus Ministros». Sin embargo, al considerar que determinado principio no puede llevarse, en todo su rigor, a la práctica, impone una doble corrección, y ésta es, en palabras de Nieto⁴¹, la gran aportación de Silvela para justificar en nuestro Derecho la importación del sistema francés. Corrección consistente, en primer lugar, en la consideración de la conveniencia de crear un órgano asesor que estudie y prepare las resoluciones (el Consejo de Estado), ante la falta de conocimientos jurídicos específicos del monarca y de sus minis-

³⁷ Como son, entre otras, la Real Orden del Ministerio del Interior de 5 de mayo de 1835: «todo hasta que se establezcan los tribunales que deben entender de lo contencioso-administrativo», o Reales Ordenes de 12 de marzo y 22 de noviembre de 1836, así como el Real Decreto de 6 de junio de 1844.

³⁸ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis...*, *op. cit.*, p. 145.

³⁹ J. GALLOSTRA Y FRAU, Prólogo de la obra *Colección bibliográfica...*, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁰ A. NIETO, *Los orígenes de lo contencioso...*, *op. cit.*, p. 40.

⁴¹ *Ibid.*

tros, así como sus muchas otras actividades consustanciales a su cargo, que operaría, en rigor, en segunda y última instancia, y en segundo lugar, ante la imposibilidad de que un solo órgano, el Consejo de Estado, atiende todos los asuntos de la Monarquía, aconsejaba la creación de otros órganos de rango inferior, como son los Consejos provinciales, con competencia en primera instancia, en cada una de las provincias donde se asientan, y con una diferencia sustancial entre el primero y los segundos consistente en que, mientras el Consejo de Estado goza de unas competencias consultivas y de asesoramiento y se encuentra sujeto, en las controversias de índole contencioso-administrativas, al principio de jurisdicción retenida, los Consejos provinciales van a dictar auténticas resoluciones o sentencias en materias contenciosas, gozando, por tanto, de jurisdicción delegada.

Las reformas que progresivamente se han ido introduciendo y las reflexiones ya maduras de los autores, junto a una coyuntura política favorable, se concretarían, no sin obstáculos, en la Ley de 1 de enero de 1845, por la que se autorizaba al Gobierno para arreglar la organización y fijar las atribuciones de los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Gobiernos políticos, Consejos provinciales, y de un Cuerpo o Consejo supremo de Administración del Estado, aplicando las medidas adoptadas y dando después cuenta a las Cortes. En la exposición de motivos del proyecto de la citada Ley se señalaban tres órdenes de la acción administrativa, como eran: deliberar, ejecutar y juzgar, y como consecuencia de este último y dentro de su órbita son concebidos los Consejos provinciales, con atribuciones para resolver las controversias y reclamaciones de los actos de la Administración con los particulares o de sus propios órganos.

Con la aprobación, más tarde, de la Constitución de 1845, la versión judicialista de la separación de poderes consagrada en las Constituciones de 1812 y 1837 queda rota, para adoptar un sistema orgánico calcado del francés. El propio texto constitucional no utilizará el término «Poder Judicial», sino que adoptará la denominación de «Administración de Justicia», lo que para Fernández Torres⁴² denota la clara voluntad de apartarse del modelo judicialista clásico de la división de poderes y la pretensión conservadora de debilitar y degradar la posición institucional del aparato judicial en favor de la prevalecía del ejecutivo⁴³, aunque si observamos la propia

⁴² J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *op. cit.*, p. 129.

⁴³ En este mismo sentido lo interpreta N. PÉREZ SERRANO al señalar «una fórmula política, elemental y primaria de independencia judicial consiste en atribuir la categoría de un Poder (Poder Judicial) a los Tribunales encargados de la función jurisdiccional. Al menos, representa un síntoma adverso la tendencia a reducir el rango, hablando sólo de “Adminis-

Constitución de 1812, instauradora de un sistema de división de poderes netamente judicialista, sin embargo, en su título V se refiere a «De los Tribunales y de la Administración de justicia en lo civil y criminal». Al margen de las expresiones utilizadas en los textos constitucionales, ya sea «Poder Judicial» o «Administración de Justicia», la discusión doctrinal se desenvuelve en torno al debilitamiento del modelo judicialista, como se observa claramente en la intervención de A. Oliván en la discusión de la denominación del título X de la propia Constitución de 1845, que en defensa de la enmienda presentada por el mismo señala: «... el orden judicial es impasible, aislado, sin acción, sin espontaneidad, ni estatuye, ni manda; es cierto que tiene una misión grande, sublime, tutelar, venerada, pero que carece de los caracteres y naturaleza del poder»⁴⁴; extremo que reconoce el propio Clavero, quien considera que el silencio del art. 4 del texto constitucional significa otorgar al Gobierno plena libertad de configuración del modelo específico de organización judicial que haya de presidir las controversias entre los particulares y la de éstos con la Administración⁴⁵.

De acuerdo, por tanto, con las nuevas prescripciones constitucionales nada obsta para que puedan establecerse órdenes jurisdiccionales diferentes del común, como será el caso de la jurisdicción contencioso-administrativa, a la que se le atribuya el conocimiento y resolución de las controversias en las que sea parte la Administración, como ya destacaba Silvela en su propuesta anteriormente citada.

En efecto, de acuerdo con la Ley de 1 de enero de 1845, antes mencionada, por Ley de 2 de abril de ese mismo año se crean los Consejos provinciales, como los órganos destinados a resolver en primera instancia todos los asuntos contencioso-administrativos, que junto con la Ley de 6 de julio del mismo año, de creación del Consejo Real, instauraran la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa, una vez salvado el escollo de la legitimación de su creación a partir del texto constitucional de 1845, que no por casualidad fue aprobada con anterioridad a la publicación de las citadas leyes.

tración de Justicia”, como era de tradición en las Constituciones españolas de matiz conservador o doctrinario». Véase el Discurso de contestación al de recepción del académico de número Manuel de la Plaza Navarro en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas pronunciado el 22 de junio de 1954, en *Escritos de Derecho político*, reed. IEAL, Madrid, 1984, p. 743.

⁴⁴ *Diario de Sesiones del Congreso de 3 de diciembre de 1844*, p. 221.

⁴⁵ B. CLAVERO SALVADOR, *Manual de Historia constitucional de España*, Madrid, 1989, p. 77.

3. LOS CONSEJOS PROVINCIALES

Con los antecedentes del proyecto de Silvela de 12 de noviembre de 1838, mediante la Ley de 2 de abril de 1845, como ha quedado expuesto previamente, se crean los Consejos provinciales, configurándolos como órganos dotados de una doble naturaleza: no sólo actuarán como simple autoridad consultiva, sino que, y ésta es la gran novedad, se conciben como tribunales administrativos, en la recién creada jurisdicción contencioso-administrativa.

Tras el pronunciamiento progresista de 1854, recibirían un duro golpe que supuso su supresión, retornando al sistema provincial instaurado por la Ley de 3 de febrero de 1823⁴⁶. Después de este paréntesis, representado por el Bienio Progresista, la llegada al poder de los moderados conllevaría la vuelta a la situación anterior, quedando, de nuevo, restablecidos los Consejos provinciales mediante Real Decreto de 16 de octubre de 1856, al establecer la vuelta a las leyes de 1845.

Se iniciará una nueva etapa y última de los Consejos provinciales que transcurrirá hasta el año 1868. La Revolución de septiembre de 1868 entrañaría un nuevo golpe, y éste ya definitivo, a los mismos. Instalado en Madrid el gobierno revolucionario promulga un nuevo decreto de supresión de los Consejos provinciales, con fecha 13 de octubre de 1868, que será confirmado por otro dado tres días después —16 de octubre de 1868—. Aunque acabó el conocido como Sexenio Revolucionario (1868-1874), con la Restauración monárquica de 1875, recuperándose el orden legal prerrevolucionario, sin embargo, el mismo no rehabilitó los Consejos provinciales, lo que conllevó, por tanto, su desaparición definitiva.

3.1. Esquema organizativo

La citada Ley de 1845 establecía la constitución de un Consejo provincial en cada capital de provincia, que estaría integrado por el Jefe Político, en su calidad de Presidente, y de tres a cinco Vocales designados por el Rey, requiriendo para al menos dos de éstos la condición de Letrados⁴⁷. Junto al Presidente, existiría un Vicepresidente, nombrado por el

⁴⁶ Real Decreto de 7 de agosto de 1854.

⁴⁷ Art. 1.

Gobierno entre los Vocales del Consejo⁴⁸, y que, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, será el que habitualmente presida las reuniones ante la ausencia del Presidente. La designación de los miembros del Consejo por el Gobierno denota una clara dependencia orgánica del poder central, y una muestra expresa de esta tendencia a la centralización que caracteriza a la legislación moderada, según hemos tenido ocasión de observar en el capítulo precedente.

Junto a la figura del vocal numerario, la ley prevé el nombramiento de consejeros supernumerarios por un número igual a los existentes, para aquellos casos de ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones de los titulares, los cuales podían asistir a las sesiones, pero sin voz ni voto, salvo en aquellos casos en que entraran en el ejercicio como consejeros efectivos⁴⁹.

Asimismo, la Ley preveía que los gastos ocasionados por estas corporaciones: gratificaciones de los consejeros⁵⁰, los sueldos de los demás empleados y demás gastos derivados de su actuación, serían satisfechos por los fondos provinciales⁵¹.

Por Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 2 de julio del mismo año, se establecieron las bases sobre las que los Jefes Políticos debían operar para la instalación de los Consejos provinciales. En ellas se insta a los primeros para que procedan, lo más pronto que fuere posible, al establecimiento de los Consejos, y en todo caso con anterioridad al 1 de agosto de ese mismo año⁵². Asimismo se precisan cuestiones relativas a la constitución⁵³ y organización de los mismos, como lugar de celebración de

⁴⁸ Art. 2.

⁴⁹ Art. 4.

⁵⁰ El art. 3 establece una gratificación de 8 a 12.000 reales al año para los consejeros provinciales, además de contemplar el uso por los mismos del uniforme y distinción que los reglamentos señalen, sirviéndoles los servicios prestados en estos cargos como mérito especial para sus respectivas carreras. Asimismo el art. 5 establece que en el caso de los consejeros supernumerarios que entren a actuar, cobrarán la mitad de la gratificación que corresponda al propietario, mientras dure su interinidad.

⁵¹ Art. 5.

⁵² Prev. 1.^a

⁵³ La Prev. 2.^a compete al Jefe Político al fin de que oficie a los consejeros, tanto numerarios como supernumerarios, poniendo en conocimiento el día de la instalación, indicando también la necesidad de fijar, con carácter inmediato, su residencia y domicilio en la capital de provincia, para aquellos establecidos fuera de la capital. Art. 147 del Reglamento de 26 de septiembre de 1863.

En su prev. 3.^a alude a la constitución propiamente dicha, así como a la fórmula del juramento: «En el día señalado para la instalación, y a la hora que se hubiere determinado, asistirán al mismo local del Gobierno político todos los consejeros nombrados, así efectivos

las sesiones⁵⁴, las retribuciones de los consejeros⁵⁵, nombramiento de un secretario del Consejo, quien actuaría, tan sólo, en aquellos casos y negocios en que la citada institución no procediera como tribunal administrativo⁵⁶, así como cuestiones relativas a la forma de proceder, que analizaremos con posterioridad.

Posteriormente, por Real Decreto de 29 de septiembre de 1847 se procedió a modificar determinados aspectos concernientes a la composición de los Consejos provinciales, que no alterarían, en modo alguno, las competencias que se les habían atribuido.

De acuerdo con la nueva planta, los Consejos provinciales se compondrían del Gobernador civil, del Secretario del Gobierno civil, de un Consejero letrado y un Diputado provincial, todos ellos nombrados por el Gobierno⁵⁷, siendo el Gobernador civil el que actuaría como Presidente del Consejo y el Secretario del Gobierno civil, en calidad de vicepresidente del mismo⁵⁸. Se establecía, asimismo, un sistema de sustituciones para supuestos de ausencias del Consejero letrado y Consejero diputado, designados, igualmente, por el Gobierno⁵⁹, y se reservaba a juicio del Gobernador civil la facultad de convocar a los suplentes para asistir con voz y

como supernumerarios. Precederá a la instalación la lectura de la Ley de 2 de abril próximo pasado, relativa a la organización y atribuciones de los Consejos provinciales, las de los nombramientos de los respectivos consejeros y la de esta Real orden circular. El jefe político, como presidente, recibirá de cada uno de los consejeros el debido juramento con arreglo a la siguiente fórmula: «¿Jurais por Dios y por los Santos Evangelios guardar y hacer guardar la Constitución de la monarquía y las leyes, ser fiel á S. M. la Reina Doña Isabel II, y conducirlos fiel y lealmente en el desempeño de vuestro cargo?» —Sí, juro. —Si así lo hicieris, Dios os lo premie, y si no, os lo demande».

Y en su prev. 5.^a establece la obligación del juramento previo al comienzo del desempeño del cargo.

⁵⁴ En su prev. 6.^a vuelve a aludir a la estrecha ligazón entre los Consejos provinciales y los Gobiernos políticos, estableciendo como lugar de celebración de las sesiones de los consejos una habitación situada en el mismo edificio del Gobierno político para facilitar sus comunicaciones, que han de ser continuas y frecuentemente verbales. También art. 154 del Reglamento de 25 de septiembre de 1863.

⁵⁵ De acuerdo con el art. 3 de la Ley de 2 de abril, se establecen, en su prev. 11.^a, unas gratificaciones que oscilarían entre los 8.000 reales para las provincias de tercer clase y 12.000 reales en Madrid.

⁵⁶ Prev. 7.^a

⁵⁷ Art. 1.

⁵⁸ Art. 2.

⁵⁹ Art. 4: «Para reemplazar al consejero letrado se nombrará por el Gobierno en cada provincia un supernumerario, el cual tendrá facultad de asistir a las sesiones, pero sin voz ni voto, excepto cuando entre en ejercicio; en este caso, y mientras dure su interinidad, cobrará la mitad de la gratificación que corresponda al propietario», y art. 5: «El consejero diputado provincial tendrá también un suplente designado por el Gobierno».

voto a las sesiones del Consejo, siempre que la multitud o la urgencia de los asuntos del servicio lo requiriera⁶⁰, así como un sistema de gratificación para el Consejero letrado similar al establecido en las disposiciones anteriores⁶¹. La nueva organización introducía la creación de un Consejo de Gobierno general⁶², con similares tareas a las atribuidas a los Consejos provinciales, pero con un ámbito de actuación territorial más amplio⁶³.

Reforma que, sin embargo, no trascendió prácticamente del texto legal, ya que unos días después de su promulgación, con fecha 5 de octubre, fue sancionado un nuevo real decreto por el que se dejaba sin efectos, quedaba suspendida «hasta que las Cortes puedan ocuparse de tan grave asunto», la reforma administrativa comprendida en el Real Decreto anterior de 29 de septiembre de ese mismo año y demás disposiciones para llevarla a efecto.

Es importante destacar que en ninguna de las disposiciones citadas se establecía pauta alguna acerca de las condiciones que debían concurrir para ser designado Consejero y ejercer su cargo, así como sobre las garantías estatutarias necesarias para el desempeño del mismo; hasta el punto, según señala Peláez del Pozo⁶⁴, que, interpretando el articulado de la Ley de 2 de abril de 1845, cabría la posibilidad de acumular el cargo con el ejercicio de otra profesión, incluido el ejercicio de la abogacía. Existiendo, asimismo, una ausencia total de delimitación de las causas que podían provocar la separación de los consejeros, así como de un procedimiento según el cual llevarse a cabo la misma, por lo que los consejeros podían ser removidos de sus cargos con total libertad por la misma autoridad que les había designado, lo que facilitaba la separación de aquellos que pudieran resultar incómodos.

Habrá que esperar a 1863, para que el legislador decida regular el acceso al cargo de Consejero, estableciendo una serie de requisitos precisos para

⁶⁰ Art. 6.

⁶¹ Art. 3.

⁶² Art. 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 del Real nombramiento». Además, en el art. 7 se ordenaba que en aquellas capitales en que se hubiese establecido el Consejo de Gobierno general, el secretario del Gobierno civil de la provincia, sería el Presidente del provincial.

⁶³ Art. 15: «Los Consejos de Gobierno general entenderán en los negocios que se designen como peculiares de los provinciales, cuando en vez de corresponder a una sola provincia, se refieren por su generalidad al conjunto de territorio que se les ha designado, procediendo en tal caso con sujeción a las mismas reglas ya prescritas para los provinciales».

⁶⁴ J. PELÁEZ DEL POZO, *Tratado teórico-práctico de la organización, competencia y procedimientos en materias contencioso-administrativas*, Madrid, 1849, pp. 90-91.

poder aspirar al mismo. Efectivamente, será la Ley de 25 de septiembre de 1863 la que resuelva establecer determinadas condiciones para poder ser designado Consejero provincial, tales como: ser español o tener treinta años de edad, junto con otra serie de circunstancias que vienen señaladas en la Ley⁶⁵ y que vienen a elevar la competencia técnica de los consejeros y dotar a los mismos de mayor respetabilidad. Asimismo determina una serie de supuestos que son incompatibles con el cargo de Consejero⁶⁶.

La citada Ley, junto con el Reglamento para la ejecución de la misma de idéntica fecha, introduce otra serie de reformas, tales como la relativa a la designación de los consejeros provinciales, ahora nombrados en virtud de reales órdenes expedidas por el Ministro de la Gobernación y a propuesta de las Diputaciones provinciales⁶⁷, requiriendo, asimismo, la propuesta de la Diputación provincial para variar el número de consejeros, facultad reservada al Gobierno⁶⁸, así como para reemplazar a los conseje-

⁶⁵ Art. 69: «Para ser Consejero provincial de número o supernumerario, se necesita ser español, tener treinta años de edad, y alguna de las siguientes circunstancias: 1.ª Pagar en la provincia 800 rs. de contribución territorial desde 1.º de enero del año anterior a su nombramiento. Para computar la contribución se considerarán como bienes propios los espresados en el párrafo último del art. 23 de esta ley. 2.ª Ser Abogado con cuatro años de estudio abierto, y pagar en este concepto desde 1.º de enero del año anterior una cantidad superior a la cuota media que se satisfaga en el Colegio a que corresponda, o 400 rs. por contribución territorial. Para el cómputo de esta se considerarán como bienes propios los espresados en el párrafo y artículo antedichos. 3.ª Haber servido cuatro años en la carrera judicial o fiscal. 4.ª Haber servido cuatro años en la carrera administrativa con título de Licenciado en Leyes o Administración, disfrutando por el mismo tiempo 12.000 rs. a lo menos de sueldo o haber desempeñado la plaza de Secretario de un Consejo de provincia por el mismo tiempo. 5.ª Haber servido seis años cualquier cargo de la Administración pública con el sueldo mínimo de 16.000 rs. 6.ª Haber servido, previa oposición, la plaza de Aspirante del Consejo de Estado durante seis años. 7.ª Haber ejercido el cargo de Consejero provincial numerario por tiempo de dos años. 8.ª Haber desempeñado el cargo de Diputado provincial».

Art. 70: «La mayoría de los Consejeros provinciales efectivos y la de los supernumerarios se compondrá precisamente de Letrados».

⁶⁶ Art. 71: «El cargo de Consejero provincial es incompatible con cualquier otro empleo público en servicio».

Art. 72: «Los Consejeros provinciales no podrán ser elegidos individuos de Ayuntamiento ni Diputados a Cortes en la provincia donde ejercen su cargo».

Art. 73: «No pueden ser Consejeros provinciales: 1.º Los arrendatarios de arbitrios provinciales o municipales y sus fiadores. 2.º Los contratistas de obras públicas provinciales o municipales, y sus fiadores. 3.º Los deudores de fondos del Estado, provinciales o municipales, como segundos contribuyentes. 4.º Los recaudadores de las contribuciones generales del Estado. 5.º Los incapacitados legalmente para servir destinos públicos».

⁶⁷ Art. 3.

⁶⁸ Art. 63: «El Consejo provincial se compondrá de tres Consejeros en las provincias que no lleguen a 300.000 almas, y en las demás de cinco. Se reserva el Gobierno la facultad de reducir este número a tres en el último caso, o aumentarlo a cinco en el anterior, cuando lo estime conveniente, a propuesta de la Diputación provincial, y art. 145 del Reglamento, el

ros en caso de vacantes, ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones⁶⁹, estableciendo mejoras en las dotaciones económicas de los mismos, y determinando que los derechos económicos devengados serán de abono para cesantía o jubilación⁷⁰. La Presidencia se fija en uno de los consejeros nombrado por el Gobierno, siempre y cuando no asista el Gobernador de la provincia, en cuyo caso le corresponde presidir las sesiones⁷¹, permitiendo la nueva normativa la asistencia, sin voto, de una serie de empleados públicos que por razón de su cargo puedan resultar de interés para los asuntos debatidos⁷².

3.2. Los Consejos como cuerpos consultivos de la autoridad civil superior de cada provincia

Como órganos de asistencia al Jefe Político, sus funciones vienen determinadas por la Ley de 2 de abril de 1845, en cuyo art. 6 se establece: «Los Consejos provinciales, como cuerpos consultivos, darán su dictamen siempre que el Jefe Político por sí o por disposición del Gobierno se

cual añade que la propuesta de la Diputación deberá ser razonada, así como se fija el plazo de ocho días para dar curso a la dicha propuesta».

⁶⁹ Art. 65: «Para reemplazar a los Consejeros en ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones, el Gobierno podrá nombrar, a propuesta en lista triple de la Diputación provincial, un número de Consejeros supernumerarios igual al de los efectivos. Los supernumerarios tendrán facultad de asistir a las sesiones, pero sin voz ni voto, excepto cuando entren en ejercicio». Art. 146 del Reglamento: «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 sesión que celebren para que puedan hacer la propuesta en terna de que habla el n.º 5 del art. 55 de la Ley. En estas propuestas expresarán las Diputaciones las circunstancias que concurran en los interesados, acompañando los documentos que las acrediten. Las propuestas se elevarán al Ministerio de la Gobernación por conducto de los Gobernadores, quienes les darán curso con su informe. Ver también art. 148 del mismo, referido a la autorización para ausentarse».

⁷⁰ Arts. 74, 75 y 76.

⁷¹ Art. 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 más edad».

Art. 9: «... El que sustituya accidentalmente al Gobernador no podrá presidir la Diputación ni el Consejo provincial».

⁷² Art. 64: «Cuando el Gobernador lo considere oportuno, o el Consejo lo reclame por exigirlo así la índole especial de los negocios, podrán asistir también a 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, Montes y el Arquitecto Provincial».

lo pida, o cuando las leyes, reales órdenes y reglamentos lo prescriban»⁷³. Se trata, por tanto, de instrumentos a los que se les confiere una labor de consulta e información nada desdeñable, que con el paso de los años, como tendremos ocasión de comprobar, prevalecerá de forma notable sobre cualquier otra⁷⁴.

Este carácter consultivo atribuido a los Consejos ya aparecía recogido en el proyecto de ley de Silvela de 16 de noviembre de 1838, en el cual se establecía, en su art. 46, como primera atribución de los mismos la de «ilustrar y auxiliar» a la autoridad superior de la provincia, a través de una serie de actuaciones que quedan enumeradas, asimismo, en el citado artículo⁷⁵.

El citado concurso del Consejo provincial, de carácter general, establecido tanto en la Ley de 2 de abril de 1845, como en el Real Decreto de 29 de septiembre de 1847, aparece recogido, asimismo, en la Ley y Reglamento de 25 de septiembre de 1863⁷⁶, en los cuales además se detallan de manera expresa una serie de supuestos de forma pormenorizada en los que se requiere necesariamente tal consulta⁷⁷, lo que no impedi-

⁷³ También art. 62 de la Ley de 26 de septiembre de 1863.

⁷⁴ Su carácter, principalmente, de tipo consultivo es reconocido por la mayor parte de los autores, como es el caso de Peláez del Pozo, quien señala que, al margen de que la ley les atribuya una naturaleza mixta, sin embargo, deja claro que su espíritu es que predomine el carácter consultivo y de agente de la Administración sobre el carácter de tribunal, en *Tratado teórico-práctico de la competencia, organización y procedimientos contencioso-administrativos*, Madrid, 1849, pp. 97-98.

⁷⁵ El aludido artículo alude como atribuciones que pertenecen a esta clase: «1.º Evacuar los informes que pida el jefe político. 2.º Darle su parecer en los casos en que las leyes exijan este requisito (...) 3.º Asistir con su presencia y cooperación al jefe político en los actos en que las leyes lo prevengan. 4.º Examinar, censurar y presentar a la aprobación del jefe político los presupuestos anuales de los pueblos (...) 5.º Examinar, censurar y presentar a la aprobación del jefe político las cuentas anuales de los pueblos cuyos presupuestos no excedan de 100.000 rs (...) 6.º Las disposiciones contenidas en el número que antecede son extensivas a las cuentas de positos, a las de los administradores de hospitales (...) y demás establecimientos públicos provinciales dependientes del ministerio de la gobernación (...) 7.º Desempeñar las funciones que antes desempeñaban las contadurías de propios y arbitrios (...). 8.º Desempeñar (...) las funciones atribuidas en el día a las juntas provinciales de sanidad (...). Asimismo en el art. 47, requería la intervención del Consejo para la resolución de los agravios en materia de quintas (...). La Comisión del Congreso, sobre la base de Silvela, aprobó un proyecto de ley, con ligeros retoques, sin desviarse en lo fundamental de la redacción originaria, de fecha 30 de enero de 1839, publicado el 2 de febrero, que como consecuencia del estancamiento parlamentario no llegaría a prosperar».

⁷⁶ Art. 78: «Los Consejos informarán además sobre todos los negocios en que el Gobernador los consulte».

⁷⁷ Art. 77: «Los Consejos provinciales serán siempre consultados: 1.º Sobre la concesión o negativa de la autorización para procesar a los empleados y corporaciones de la Administración de la provincia. 2.º Sobre las providencias declarando la competencia o incompetencia en los conflictos de jurisdicción y atribuciones entre la Administración y

rá que los consejeros que emitan su dictamen puedan, si el asunto tratado llegara a hacerse contencioso, conocer y fallar como vocales del tribunal⁷⁸. Junto con las facultades señaladas, la Ley de 1863 contempla como propias de los consejos otra serie de competencias de índole administrativo, como son: la decisión sobre las reclamaciones interpuestas ante ellos, con arreglo a lo que se previene en la ley de reemplazo del ejército⁷⁹, o la aprobación definitiva de las cuentas municipales cuyos presupuestos hayan sido aprobados por el Gobernador de la provincia⁸⁰. Por último, el Reglamento precisa una serie de cuestiones relativas a la instrucción de los expedientes⁸¹, así como una novedad importante que consideramos conveniente destacar, como es la necesidad de citar en sus informes las leyes, disposiciones y precedentes en que funden su opinión, así como las razones que la abonen⁸².

Los Consejos provinciales, en su calidad de órganos consultivos, emitirían sus informes o dictámenes:

los Tribunales. 3.º Sobre las autorizaciones que soliciten los Ayuntamientos para adquirir o enajenar bienes muebles o inmuebles, redimir censos, levantar empréstitos, hacer transacciones de cualquiera clase, aceptar donaciones o legados que se hicieren al común o a algún establecimiento municipal, y entablar o sostener litigios en nombre del Municipio. 4.º Sobre nulidad de las reuniones y de los acuerdos de los Ayuntamientos. 5.º Sobre validez o nulidad de las elecciones municipales, y sobre la aptitud legal para ejercer los cargos de individuos de Ayuntamiento. 6.º Sobre la aprobación de los presupuestos municipales que excedan de 100.000 rs. 7.º Sobre la imposición de servidumbres temporales que exijan las obras públicas, provinciales o municipales. 8.º 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. 9.º Sobre la declaración de utilidad pública de una obra, y expropiaciones forzosas a que diere lugar. 10.º Sobre conceder o negar autorización para nuevos riegos, y demás obras que la necesiten en el cauce o margen de los ríos. 11.º Sobre el establecimiento de fábricas, talleres u oficios insalubres y peligrosos, en los casos que determinen los reglamentos. 12.º Sobre los negocios para los cuales sea legalmente necesario el voto o informe de la Diputación provincial, siempre que por la urgencia o naturaleza del asunto no pueda esperarse a la reunión de esta, 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. 13.º Sobre todos aquellos asuntos en que por leyes anteriores deban ser oídas las Diputaciones provinciales no hallándose confirmado este requisito en la presente ley. 14.º En todos los demás casos que determinen las leyes y reglamentos». Art. 150 del Reglamento.

⁷⁸ Art. 79.

⁷⁹ Art. 80.

⁸⁰ Art. 81.

⁸¹ Arts. 151 y 152.

⁸² Art. 153: «Los Consejos provinciales citarán en sus informes las leyes, disposiciones y precedentes en que funden la opinión que emitan, así como las razones que la abonen, resumiendo siempre aquella con claridad y precisión en una o más conclusiones».

a) Bien a solicitud del Jefe Político, por sí mismo o a petición del Gobierno. En estos casos se trata de una actividad de carácter potestativo, al no prevenir la ley nada al respecto, persiguiendo un mayor acierto en la decisión.

b) Bien porque las leyes lo prescriban⁸³, en cuyo caso, la intervención del Consejo deviene inexcusable. En caso contrario, es decir, no respetada la legalidad, cabía la posibilidad de que el interesado dedujera su agravio ante el Ministro de la Gobernación.

Conviene advertir, no obstante, que el dictamen o informe emitido por el Consejo no era vinculante, al ser el Jefe Político la máxima autoridad gubernativa provincial, y recaer en el mismo la responsabilidad administrativa, de lo contrario utilizando las palabras de Cos Gayón⁸⁴, convertiríamos a los Jefes Políticos en meros «editores de los acuerdos».

Por lo que se refiere a la periodicidad de las sesiones del Consejo, la Ley de 2 de abril establecía la celebración de aquellas que, a juicio del Jefe Político, fueren precisas para el debido despacho de los negocios⁸⁵, debiendo efectuarse a puerta cerrada⁸⁶, requiriendo para la adopción de acuerdos, tanto la citada Ley como el posterior Real Decreto de 29 de septiembre de 1847, la presencia de la mayoría de los Vocales contando el Jefe Político, cuando el mismo asista, y, siempre, la presencia al menos de un Letrado, siendo el voto del Presidente decisivo en el caso de empate⁸⁷; quórum que será variado por la Ley de 25 de septiembre de 1863, que exige la presencia de tres consejeros⁸⁸.

El procedimiento para la adopción de acuerdos o emisión de dictámenes queda establecido en la Real Orden de 2 de julio, en la que se atribuye al Jefe Político la iniciativa, quien será el que remita al Consejo «instruidos y

⁸³ Son numerosas las leyes que prescriben la intervención de los Consejos provinciales, como son, entre otras, la Ley de 8 de enero de 1845 de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, arts. 31, 54, 80 y 108; La Ley de Organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales de la misma fecha que la anterior, arts. 32 y 33; y Reglamento sobre el modo de proceder los Consejos provinciales en los negocios contencioso-administrativos, art. 12. También ver, en este sentido, F. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, «O Consello Provincial de Lugo. Os primeiros anos (1845-1849)», en *REGAP*, 18 (enero-abril de 1998), p. 116.

⁸⁴ F. COS GAYÓN y E. CÁNOVAS DEL CASTILLO, *Diccionario manual de Derecho administrativo*, Madrid, 1860, p. 350.

⁸⁵ Arts. 12 y 16 del Real Decreto de 29 de septiembre de 1847, así como el art. 87 de la Ley de 25 de septiembre de 1863.

⁸⁶ Arts. 13 y 17 del Real Decreto de 29 de septiembre de 1847 y art. 88 de la Ley de 25 de septiembre de 1863.

⁸⁷ Arts. 14 y 18 del Real Decreto de 29 de septiembre de 1847.

⁸⁸ Art. 89.

extractados» los expedientes, con el fin de que la labor del Consejo se limite a examinar el expediente y a emitir el dictamen o adoptar el acuerdo que corresponda⁸⁹. Los dictámenes y acuerdos del Consejo podían ser escritos u orales, prevaleciendo los segundos sobre los primeros, siempre que los negocios lo permitieran en virtud de un más pronto y fácil despacho de los asuntos⁹⁰, regulando distintas vías, según se tratase de unos o de otros.

1. En el caso de los dictámenes o acuerdos escritos, los expedientes se pasan al examen previo de un consejero, quien se encargará de emitir su informe para facilitar la deliberación y acuerdo del Consejo.

2. Las resoluciones orales tan sólo podrán llevarse a efecto cuando el Jefe Político se halle presente, y una vez ilustrado el mismo sobre el caso en cuestión, se recogerá por escrito una breve anotación del dictamen o acuerdo adoptado, el cual será rubricado por los consejeros asistentes, pudiendo salvar su parecer aquel consejero que hubiese disentido de la mayoría⁹¹.

Como ya señalábamos anteriormente, el acuerdo adoptado no vinculaba al Jefe Político, cuya resolución debería incluir la fórmula «oído el Consejo Provincial», siempre que por Ley su dictamen fuere preciso.

Por último, La Ley de 2 de abril establece, además, la participación de los Consejos en los diferentes ramos de la Administración, de acuerdo con lo que las leyes especiales de los mismos, reales órdenes y reglamentos determinen⁹²; fórmula que permitiría la asunción de nuevas facultades, sin limitación alguna, y que será recogida posteriormente tanto por el Real Decreto de 25 de septiembre de 1847, como por la Ley de 25 de septiembre de 1863⁹³.

Las disposiciones mencionadas, asimismo, limitan las facultades de los Consejos provinciales a fallar en las cuestiones particulares sometidas a su

⁸⁹ Prev. 8.^a

⁹⁰ Prev. 9.^a Bien es cierto que en contra de lo establecido por la Ley, la mayor parte de los dictámenes y acuerdos, según hemos observado con respecto al Consejo Provincial de Madrid en el periodo examinado, correspondían a la categoría de escritos, siendo excepcionales aquellos adoptados de forma oral.

⁹¹ Prev. 10.^a, y arts. 155 y 156 del Reglamento de 25 de septiembre de 1863. Aunque, bien es cierto, como queda reflejado más adelante, que en las escasísimas sesiones que hemos encontrado en que el acuerdo se adopta de forma verbal, no se alude para nada a la presencia del Gobernador Civil o Jefe Político, y la sesión es presidida por el Vicepresidente, como es habitual. Ver en este sentido Archivo Regional de la Comunidad de Madrid (en adelante ARCM), Diputación Provincial, sig. 913989, Libro de Actas, la sesión de 30 de septiembre de 1852, fol. 51.

⁹² Art. 7.

⁹³ Arts. 11 y 77, y 14, respectivamente.

decisión, no pudiendo, en ningún caso, determinar nada por vía de regla general, como tampoco elevar ni apoyar petición alguna, de cualquier especie, al Gobierno ni a las Cortes, ni publicar sus acuerdos sin permiso del jefe político o del Gobierno⁹⁴.

3.3. Los Consejos provinciales como tribunales administrativos

La Ley de 2 de abril de 1845, que dio origen a los Consejos provinciales, no les atribuía tan sólo las competencias anteriormente analizadas, sino que les constituye en tribunales para conocer de los asuntos administrativos dentro de un organigrama totalmente novedoso, como era el recientemente introducido en España con la creación de la jurisdicción contenciosa-administrativa⁹⁵.

Como en el caso anterior, y como ya señalábamos en el apartado precedente, el antecedente de la nueva planta de lo contencioso-administrativo lo encontramos en el proyecto de Silvela⁹⁶ presentado al Congreso el 12 de noviembre de 1838, en el cual se establecía la creación de los Consejos provinciales, con jurisdicción delegada y, por tanto, capaces para dictar auténticas resoluciones o sentencias, que no prosperó en su momento por las circunstancias políticas que acontecían, pero que serviría de base para las posteriores Leyes de los Consejos provinciales citadas, y la de 6 de julio de 1845, de creación del Consejo Real, posteriormente denominado Consejo de Estado.

Los Consejos provinciales, de acuerdo con la citada Ley de 2 de abril de 1845, quedaron configurados como tribunales destinados a resolver en

⁹⁴ Arts. 10 y 11, 13 y 14, y 85 y 86, respectivamente.

⁹⁵ Sobre los orígenes de la jurisdicción contencioso-administrativa existen infinidad de obras, de las que tan sólo aludiré a una muestra de las mismas: A. NIETO GARCÍA, «Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España», en *Revista de Administración Pública*, 50 (1966), pp. 27-50, y «Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo contencioso-administrativo», en *RAP*, núm. 57 (1968), pp. 9-33; R. PARADA VÁZQUEZ, «Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso», en *RAP*, núm. 55 (1968), pp. 65-112, y «Réplica a Nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo», en *RAP*, núm. 59 (1969), pp. 41-70; F. GARRIDO FALLA, «La evolución del recurso contencioso-administrativo en España», en *RAP*, núm. 55 (1968), pp. 9-26; A. GALLEGO ANABITARTE, «Administración y jueces: gubernativo y contencioso. Reflexiones sobre el Antiguo Régimen y el Estado constitucional, y los fundamentos del Derecho administrativo español», en *Revista de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 63 (1971), pp. 237-248; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español*, Sevilla, 1973; A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *El acto ejecutivo*, Madrid, 1992, y J. R. TORRES FERNÁNDEZ, *La formación histórica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1845-1868)*, Madrid, 1998.

⁹⁶ F. A. SILVELA, *op. cit.*, pp. 181 y ss.

primera instancia todos los asuntos contencioso-administrativos con jurisdicción propia, por lo que sus fallos son ejecutorios y, por tanto, no susceptibles de ser confirmados, reformados o revocados por la Administración activa.

Sus competencias vienen definidas en el art. 8 de la Ley, donde se establece un sistema impugnatorio de relación tasada y no de cláusula general, y son las cuestiones relativas a:

1. Al uso y distribución de los bienes y aprovechamientos provinciales y comunales.
2. Al repartimiento y exacción individual de toda especie de cargas municipales y provinciales, cuya cobranza no vaya unida a la de las contribuciones del Estado.
3. Al cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos y remates celebrados con la Administración civil, o con las provinciales y municipales para toda especie de servicios y obras públicas.
4. Al resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por la ejecución de las obras públicas.
5. A la incomodidad o insalubridad de las fábricas, establecimientos, talleres, máquinas u oficios, y su remoción a otros puntos.
6. Al deslinde de los términos correspondientes a pueblos y ayuntamientos, cuando estas cuestiones procedan de una disposición administrativa.
7. Al 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.
8. 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.

El art. 9 de la Ley contenía una cláusula de atribuciones residuales, en tanto establecía que los Consejos entenderían 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 a que en lo sucesivo se extienda la jurisdicción de estas corporaciones.

Esta situación jurídica de los Consejos provinciales, íntimamente ligada a la noción de justicia delegada que el ordenamiento les confiere, es conveniente precisar. Es importante destacar que éstos se estructuran como tribunales administrativos especializados, y así fueron considera-

dos por la mayor parte de la doctrina administrativa del siglo XIX⁹⁷, lo que significaba que no eran competentes para conocer en primera instancia de todos los asuntos contencioso-administrativos, aunque, bien es verdad, que el legislador dejó la puerta abierta a una eventual ampliación en el futuro de sus competencias por medio de ulteriores iniciativas legislativas (art. 9)⁹⁸.

Estas competencias atribuidas a los Consejos provinciales en materia contencioso-administrativa van a ser reiteradas por el Real Decreto de 29 de septiembre de 1847⁹⁹.

La Ley de 25 de septiembre de 1863, sobre el gobierno y administración de las provincias, sin reglas generales, vuelve a establecer un sistema de lista cerrada en cuanto a las competencias contencioso-administrativas atribuidas a los Consejos provinciales, aunque ampliadas por lo que se refiere a las recogidas en la Ley de 1845.

En su art. 82 mantiene la condición de tribunales contencioso-administrativos de los Consejos provinciales, y como tales se les compete para conocer de las cuestiones que se susciten con motivo de las providencias dictadas por los Gobernadores en la aplicación de las leyes, ordenanzas, reglamentos y disposiciones administrativas para, en sus arts. 83 y 84, disponer de forma enumerativa las atribuciones conferidas.

⁹⁷ Véanse, entre otros, J. PELÁEZ DEL POZO, *Tratado teórico-práctico de la organización, competencia y procedimientos en materias contencioso-administrativas*, Madrid, 1849, pp. 137-138; M. AGUIRRE DE TEJADA, *Lo contencioso administrativo*, Madrid, 1892, pp. 267 y ss.; J. GALLOSTRA Y FRAU, *Colección bibliográfica de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, pp. 467 y 468. Criterio que se mantiene en la actualidad. En este sentido véanse BENTACORT RODRÍGUEZ, *op. cit.*, pp. 140 y 141, o J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *op. cit.*, p. 305.

⁹⁸ A título meramente enunciativo destacaremos los siguientes ejemplos: la Ley de 20 de marzo de 1846, sobre el conocimiento de las cuestiones relativas a los diezmos (art. 4); Real Decreto de 23 de septiembre de 1846, sobre los negocios contenciosos de los ramos de correos, caminos, canales y puertos (arts. 1, 2 y 3); Ley de 4 de octubre de 1846, en lo relativo al contencioso de quintas (art. 2); Real Orden de 14 de junio de 1848, 25 de enero de 1849 y 20 de septiembre de 1852, cuestiones sobre bienes nacionales; Ley de Minas de 11 de abril de 1849 (art. 33); Ley de 28 de abril de 1849, por la que se atribuía a los Consejos el conocimiento de ciertas reclamaciones en grado de apelación (y no en primera instancia, como era habitual), sobre las providencias de los Jefes Políticos en relación con los caminos vecinales y otros asuntos; Real Decreto de 27 de febrero de 1852, sobre asuntos concernientes al cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos celebrados por la Administración, etc. También es preciso destacar que la jurisprudencia del Consejo Real (más tarde Consejo de Estado) se inclina, en un sentido restrictivo, a la hora de interpretar el art. 9 y extender su ámbito más allá de las cuestiones tasadas en la lista del art. 8 de la Ley de 2 de abril de 1845, según señala R. FERNÁNDEZ TORRES, *op. cit.*, p. 386.

⁹⁹ Art. 12.

Así, en su art. 83 señala: «En virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, los Consejos provinciales oirán y fallarán cuando pasen a ser contenciosas las cuestiones relativas:

1.º Al uso y distribución de los bienes y aprovechamientos provinciales y comunales.

2.º Al repartimiento y exacción individual de toda especie de cargas generales, provinciales y municipales.

3.º 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.

4.º A la reparación de los daños que causen las empresas de explotación de los caminos a que se refiere el párrafo anterior.

5.º A las intrusiones y usurpaciones en los caminos y vías públicas y servidumbres pecuarias de todas clases.

6.º Al resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por las obras públicas.

7.º Al deslinde de los términos correspondientes a pueblos y Ayuntamientos, cuando estas cuestiones procedan de una disposición administrativa.

8.º Al curso, navegación y flote de los ríos y canales, obras hechas en sus cauces y márgenes, y primera distribución de sus aguas para riego y otros usos.

9.º A la insalubridad, peligro o incomodidad de las fábricas, talleres, máquinas u oficios y su remoción a otros puntos.

10.º A la caducidad de las pertenencias de minas, escoriales y terreros.

11.º 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.

12.º A la inclusión o exclusión de las listas de electores y elegibles para Ayuntamientos y Sindicatos de riego.

13.º A los agravios en la formación definitiva del registro estadístico de fincas.

14.º 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».

Y es su art. 84 disponer: «Se atribuyen por último al conocimiento y fallo de los Consejos provinciales, llegado el caso del artículo anterior, las cuestiones relativas:

1.º 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.

2.º Al deslinde y amojonamiento de los montes que pertenecen al Estado, a los pueblos o a los establecimientos públicos, reservando las demás cuestiones de Derecho civil a los tribunales competentes.

3.º A la validez, inteligencia, rescisión y cumplimiento de los arriendos y ventas celebradas por la Administración provincial de propiedades y derechos del Estado y actos posteriores que de aquéllos se deriven, hasta que el comprador o adjudicatario sea puesto definitivamente en posesión de dichos bienes.

4.º 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».

Como se puede observar, algunas de estas facultades que la nueva Ley establece como competencia de los Consejos provinciales, en su calidad de tribunales administrativos, son literalmente idénticas a las recogidas en la Ley de 2 de abril de 1845, que se verán ahora aumentadas, aunque bien es verdad que no resultan novedosas, ya que algunas de las mismas ya se habían atribuido a los Consejos por medio de leyes posteriores, según ha quedado reseñado.

La nueva Ley de 1863 no viene sino a sancionar la situación constituida en Ley de 1845, es decir, el mantenimiento del núcleo esencial de la actividad administrativa como un espacio cerrado, ajeno e inmune a cualquier sistema de heterocontrol, dejando clara la intención del legislador de que la jurisdicción contencioso-administrativa no se constituya en ningún caso en una jurisdicción ordinaria, aunque resulta innegable que los cambios introducidos por la citada Ley de 1863 representan un paso adelante con respecto a la Ley de 1845, aumentando el abanico de posibilidades fiscalizadoras de los Consejos provinciales, aunque sin llegar a caracterizar a la jurisdicción como general.

Por lo que se refiere al procedimiento de los Consejos provinciales como tribunales administrativos, la Ley de 1845¹⁰⁰ se remitía a un reglamento posterior promulgado el 1 de octubre de ese mismo año; aunque introduce una destacada novedad con respecto de su funcionamiento como órgano consultivo, al establecer la necesidad de que las sesiones

¹⁰⁰ Art. 15: «El modo de proceder de estos cuerpos en los negocios contenciosos se determinará por un reglamento especial que publicará el Gobierno».

sean públicas cuando actúe como tribunal¹⁰¹. Asimismo, en su título IV se refiere a las sentencias y su apelación, quedando sujetas las mismas a una serie de principios esenciales del Derecho común, aunque, como muy bien señala Fernández Torres¹⁰², incomprensiblemente ninguna de las disposiciones contemplan aspecto alguno referido al principio de la congruencia de la sentencia, requisito exigido en el procedimiento ordinario y ya delineado en sus contornos básicos por la doctrina y jurisprudencia francesa en el ámbito de lo contencioso-administrativo. Se introduce, como una total novedad, el deber de motivación de la sentencia: «Las sentencias de los Consejos provinciales serán siempre motivadas»¹⁰³, lo que supone un avance cualitativo que se produce precisamente en el ámbito de lo contencioso-administrativo¹⁰⁴, no permitiendo reforma alguna de la sentencia una vez dada, aunque si interpretarla o aclararla a petición de parte en aquellos supuestos en que se susciten dudas sobre su inteligencia¹⁰⁵. Asimismo, la citada ley establece dos vías para la ejecución de las sentencias: con carácter general compete a los agentes de la Administración para llevar a cabo la misma, y en aquellos casos en que hubiera de procederse por remate o venta de bienes, se designan a los tribunales ordinarios para que procedan a dicha ejecución y decisión de las cuestiones que pudieran sobrevenir¹⁰⁶. Por último, contempla la apelación de las sentencias ante el Consejo Supremo de Administración del Estado (referencia esta que debe entenderse efectuada al Consejo Real), aunque con determinadas limitaciones atendiendo a la cuantía del litigio, ante el cual se interpondrán también los recursos de nulidad que procediesen¹⁰⁷. Aspectos que van a ser reiterados en el Real Decreto de 29 de septiembre de 1847¹⁰⁸, con la única salvedad de que las apelaciones de las sentencias se llevarán a cabo ante los recién creados Consejos de Gobierno general¹⁰⁹.

¹⁰¹ Art. 13: «Las sesiones se tendrán a puerta cerrada; pero cuando actúe el consejo como tribunal será pública la vista del proceso, y se oirán las defensas de las partes».

¹⁰² J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *op. cit.*, p. 329.

¹⁰³ Art. 16.

¹⁰⁴ Aunque bien es cierto que su precedente lo encontramos de nuevo en la proposición de Ley de Silvela, ya citada, en cuyo art. 22 establecía: «las decisiones y las sentencias de los consejos, sin excepción (...) se darán precedidas de los motivos en que se funden, con citación de la ley, instrucción, reglamento u ordenanza que se aplica».

¹⁰⁵ Art. 18.

¹⁰⁶ Art. 17.

¹⁰⁷ Art. 19.

¹⁰⁸ Arts. 19-23.

¹⁰⁹ Art. 23: «De las sentencias de los Consejos provinciales se apelará a los Consejos de Gobierno general...».

En el citado reglamento, sobre el procedimiento que debían observar los Consejos provinciales en su calidad de tribunales contencioso-administrativos, se establecía en su título primero, capítulo I, todo lo relativo a la organización de los Consejos provinciales como tribunales administrativos, requiriendo la necesidad de la asistencia de tres vocales para la adopción de acuerdos, teniendo que ser uno de ellos letrado¹¹⁰, designándose por parte del Consejo un consejero ponente para cada negocio¹¹¹. También regulaba la sustitución de los consejeros propietarios¹¹², la figura del secretario del Consejo y las funciones inherentes al mismo¹¹³, así como la de los ugières y las competencias de los mismos¹¹⁴, y la no obligatoriedad de la intervención de abogados ni procuradores¹¹⁵; para en el capítulo II regular lo referente a las recusaciones, en el cual se establece la imposibilidad de recusar al Jefe Político, así como los supuestos previstos para llevar a cabo la misma en el caso del Vicepresidente y demás vocales del Consejo¹¹⁶, la forma de llevarla cabo y el modo para proceder a su resolución¹¹⁷, y ya por último en el capítulo III tratar todo lo relativo a la figura del Presidente y Vicepresidente¹¹⁸. En el título segundo, en el que se contempla todo lo concerniente al procedimiento, en su capítulo I, se establece el modo de incoar el procedimiento, que será siempre por escrito¹¹⁹, los asuntos relativos a los conflictos de competencias¹²⁰, nombramiento de apodera-

¹¹⁰ Art. 1: «Para que puedan tomar acuerdo los Consejos provinciales en negocios contencioso-administrativos, se requiere la asistencia de tres vocales, de los cuales el uno ha de ser precisamente letrado. En este número se contará el Jefe Político, cuando asista. Este requisito se reproduce en la Ley de 25 de septiembre de 1863, art. 95».

¹¹¹ Art. 2: «Para cada negocio elegirá el Consejo por mayoría absoluta de votos un consejero ponente. Será de su incumbencia proponer a la deliberación del Consejo los puntos de hecho y de derecho sobre que deban recaer los fallos, y redactar las providencias motivadas que el Consejo dictare. El que haya sido nombrado ponente para el despacho de un negocio podrá serlo consecutivamente para otro, y no se podrá excusar sino mediando impedimento bastante a juicio del Consejo».

¹¹² Art. 4.

¹¹³ Art. 5 y 6: «Se establecen como competencias del secretario: dar cuenta de los escritos de la Administración y de las otras partes litigantes. Autorizar las providencias, sentencias, despachos y exhortos del Consejo, y las copias que hubieran de franquearse. Custodiar los expedientes y desempeñar las funciones de relator y cuantas obligaciones se le impongan por este reglamento, o en lo sucesivo se le impusieran».

¹¹⁴ Arts. 9 y 10.

¹¹⁵ Art. 8.

¹¹⁶ Art. 13.

¹¹⁷ Arts. 14, 15 y 16.

¹¹⁸ Arts. 17 al 20.

¹¹⁹ Arts. 21 y 22.

¹²⁰ Arts. 24 y 25.

dos, plazos y forma para la demanda y contestación, los emplazamientos, las notificaciones, así como todo lo inherente a las excepciones dilatorias, conclusión de la discusión por escrito, diligencias de prueba y consulta de expedientes¹²¹; para dedicar su capítulo II a la vista del proceso, que será siempre pública, fuera de los casos en que la publicidad pueda dar ocasión a que se perturbe el orden, y siempre con el acuerdo del Consejo¹²², y su señalamiento y conclusión¹²³; ya en el capítulo III aborda todo lo relativo al fallo, estableciéndose un plazo de siete días a más tardar para el pronunciamiento del mismo¹²⁴, no pudiendo abstenerse de fallar¹²⁵, y procediéndose a la votación a puerta cerrada¹²⁶, exigiéndose, de acuerdo con los novedosos criterios introducidos por la jurisdicción contencioso-administrativa, el deber de motivar las sentencias¹²⁷, motivación que se extendía a la hora de salvar el voto disidente¹²⁸, así como otros aspectos relativos al voto decisorio del Jefe Político¹²⁹, discordancia de los consejeros¹³⁰ y mención de los intervinientes¹³¹; ya en el capítulo IV recoge todo lo referente a la actuación en caso de rebeldía y recurso de rescisión contra la sentencia dada en ese supuesto¹³²; para finalizar regulando en el capítulo V, el sistema de recursos diseñado contra los fallos emitidos, incumbiendo al Jefe Político su interposición contra las sentencias gravosas a la Administración¹³³. El mencionado capítulo prevé tres tipos de recursos, como son el de interpretación, apelación y nulidad. Por lo que se refiere al primero de ellos¹³⁴, que, como su propio nombre indica, tiene cabida cuando la parte dispositiva de la sentencia fuere contradictoria, ambigua u oscura, se debe inter-

¹²¹ Arts. 26 al 40.

¹²² Arts. 42 y 43.

¹²³ Arts. 41, 44 y 45.

¹²⁴ Art. 46: «Terminada la vista, y en su caso las diligencias que para mejor proveer se hubieren decretado, procederá el Consejo, a la mayor brevedad posible, a la decisión definitiva del litigio. En todo caso dictará el Consejo la sentencia dentro de siete días a mas tardar, contados desde el siguiente a aquel en que se hubiere concluido para definitiva».

¹²⁵ Art. 47.

¹²⁶ Art. 48.

¹²⁷ Art. 49: «Los Consejos motivarán todas las providencias definitivas y las interlocutorias que a su juicio lo requieran. Las providencias se motivarán exponiendo clara y concisamente los puntos de hecho y de derecho, y los principios o disposiciones legales que les sean aplicables».

¹²⁸ Art. 50.

¹²⁹ Art. 52.

¹³⁰ Art. 53.

¹³¹ Art. 51.

¹³² Arts. 54-62.

¹³³ Art. 76.

¹³⁴ Arts. 63-67.

poner en el plazo de cinco días desde la fecha de la notificación, y oídas las partes y estimado procedente por el Consejo admitirá el recurso, dirimiendo en un plazo de tres días, no cabiendo respecto de la sentencia ya interpretada o providencia de interpretación y no llevando aparejada la suspensión de la ejecución, salvo que concurran determinadas circunstancias, en cuyo caso el Consejo podrá decidir la suspensión en todo o en parte. El recurso de apelación se interpondrá, conforme a lo previsto en la Ley de organización de los Consejos provinciales¹³⁵, en un plazo de diez días contados desde la fecha de la notificación de la sentencia, cuyo conocimiento y resolución corresponde al Consejo Real, salvo en el caso previsto en la Ley de Ayuntamientos de 8 de enero de 1845¹³⁶, al que podrá adherirse hasta el día de la vista exclusiva la parte que no apele, y nunca suspenderá la ejecución de la sentencia, salvo que la misma prescribiese lo contrario, no pudiendo apelarse de las providencias interlocutorias, de forma que las nulidades y agravios que las mismas ocasionaren se ventilarán y decidirán en el Consejo Real con los recursos de nulidad y apelación que se interpongan de las sentencias definitivas¹³⁷. Por último, regula el recurso de nulidad para ante el Consejo Real, el cual tan sólo procederá contra las sentencias definitivas dictadas por los Consejos provinciales en siete supuestos tasados¹³⁸, requiriéndose la previa reclamación contra la nulidad en primera instancia para algunos de los citados siete supuestos¹³⁹, y estableciendo las

¹³⁵ Art. 68.

¹³⁶ Art. 108: «Las cuentas del Depositario o Mayordomo se presentarán igualmente al Ayuntamiento para su examen y censura. En seguida se pasarán al Jefe Político para su ultimación en el Consejo provincial, si no llegase el presupuesto del pueblo a 200.000 res. vn.; y si llegase, para que con el dictamen del mismo Consejo, se remitan al Gobierno».

Art. 109: «Si del examen de las cuentas resultase algún alcance, será inmediatamente satisfecho; y si el interesado quisiere ser oído en justicia, deberá depositar previamente el importe de dicho alcance. De estos recursos conocerá el Consejo provincial, con apelación al Tribunal mayor de Cuentas».

¹³⁷ Arts. 69-72.

¹³⁸ Art. 73: «El recurso de nulidad contra las sentencias definitivas dictadas por los Consejos provinciales, sólo tendrá lugar en los casos siguientes: 1.º Cuando el asunto no fuere de la competencia de la jurisdicción administrativa. 2.º Cuando no hubiere dictado la sentencia el número de consejeros necesario. 3.º Cuando la sentencia fuere contraria en su tenor al texto expreso de las leyes, Reales decretos y órdenes vigentes. 4.º Cuando alguna de las partes careciere de poder bastante o de capacidad para litigar. 5.º Cuando alguna de las partes no hubiere sido emplazadas en tiempo y forma. 6.º Cuando no se hubiere citado a alguna de las partes para prueba o sentencia. 7.º Cuando se hubiere denegado la prueba necesaria para dictar justa sentencia».

¹³⁹ Art. 74: «Para que proceda el recurso de nulidad en los casos prescritos en los párrafos 4.º, 5.º, 6.º y 7.º del artículo anterior, ha de haberse reclamado en primera instancia, en tiempo y forma, contra la nulidad».

mismas reglas de término y forma que el recurso de apelación, salvo en los negocios de mayor cuantía, en cuyo caso no podrá interponerse por separado del recurso de apelación¹⁴⁰.

El ya tan mencionado reglamento concluía con una disposición general en la que se disponía la supletoriedad de la legislación y jurisprudencia ordinarias, siempre y cuando su aplicación fuere compatible con el rápido curso de las cuestiones contencioso-administrativas y con la letra y espíritu de dicha ley y reglamento, en los casos e incidentes no previstos por los mismos¹⁴¹.

Con posterioridad se promulgaron nuevas disposiciones que afectarán directamente a las actuaciones del Consejo provincial como Tribunal Contencioso-Administrativo, tales como la Real Orden de 1 de enero de 1847, declarando que en los asuntos de que conocen los Consejos provinciales no es necesario el juicio de conciliación, y que estos tribunales deben vacar en los días feriados, salvo casos de urgencia; la Real Orden de 24 de octubre del mismo año, acordando que los Jefes Políticos remitan al Ministerio un estado de los litigios que la Administración sigue en los Consejos provinciales y de las sentencias que en ellos recaigan; Real Orden de 5 de febrero de 1848, dictando disposiciones para remover cuantos obstáculos puedan retardar la marcha de los negocios contenciosos de la Administración, o la Real Orden de 17 de marzo de 1848, resolviendo que los Consejeros supernumerarios puedan presenciar el fallo de los negocios contenciosos sometidos a la deliberación de los Consejos provinciales.

La Ley de 25 de septiembre de 1863 vuelve a reproducir algunos aspectos ya contemplados en la legislación anterior, como el deber de la motivación de la sentencia¹⁴²; la imposibilidad de reformar los fallos, aunque sí interpretarlos¹⁴³; el carácter público de la vista, aunque en este caso será la presente Ley la que proclame como principio general la publicidad de las vistas del proceso, sin que contra él quepa salvedad alguna¹⁴⁴; la audiencia a favor de las partes personadas en el proceso; deliberaciones secretas y acuerdos adoptados por mayoría de votos¹⁴⁵, o competencia de los agentes de la Administración para la ejecución de los fallos¹⁴⁶. Asimismo,

¹⁴⁰ Art. 75.

¹⁴¹ Art. 77.

¹⁴² Art. 95.

¹⁴³ Art. 97.

¹⁴⁴ Art. 91, y 8.º de la Real Orden de 25 de septiembre de 1863.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Art. 96: «La ejecución de los fallos corresponde a los agentes de la Administración; pero si hubiere de procederse por remate o venta de bienes, su ejecución y la decisión de

se contempla alguna variación con respecto a la legislación anterior, como es el caso de la adopción de decisiones finales de los negocios contenciosos, para las que ahora se exigen precisamente tres Consejeros¹⁴⁷; el desempeño de la función de Secretario del Consejo¹⁴⁸; presidencia del Consejo en ausencia del Gobernador¹⁴⁹; representación en los juicios de los organismos públicos¹⁵⁰, o los recursos de apelación o nulidad, que de nuevo se deberán interponer ante el Consejo de Estado¹⁵¹. La nueva ley introducía el requisito de la providencia dictada por el Gobernador sobre el asunto que se estuviera ventilando como previo a la formalización de la demanda ante los Consejos provinciales¹⁵², el plazo para la presentación de la demanda ante los Consejos, la procedencia o no de la vía contenciosa mediante consulta al Gobernador¹⁵³, término para resolver por éste y recurso contra la decisión adoptada en su caso¹⁵⁴. Por último, establece una cláusula derogatoria de todas las leyes anteriores, decretos y disposiciones vigentes relativas al gobierno y administración de las provincias¹⁵⁵, así como el encargo al Gobierno para expedir los reglamentos e instrucciones necesarias para el cumplimiento de la presente Ley¹⁵⁶.

Promulgado el reglamento para el cumplimiento de dicha ley en la misma fecha, 25 de septiembre de 1863, en lo que se refiere al procedimiento a seguir por los Consejos provinciales en asuntos contenciosos, recogido en el capítulo V, se vuelve a remitir a lo dispuesto en la Ley relativa al gobierno de las provincias y al reglamento aprobado por el Real Decreto de 1 de octubre de 1845, mientras no se publique la ley de que

las cuestiones que sobrevengan corresponde a los tribunales ordinarios, fuera de los casos expresados en las leyes y reglamentos para la cobranza de contribuciones».

¹⁴⁷ Art. 95, y 1.º de la Real Orden de 25 de septiembre de 1863.

¹⁴⁸ Art. 47 y 2.º de la Real Orden de 25 de septiembre de 1863: «Que debiendo ser Secretario del Consejo el mismo de la Diputación Provincial, con arreglo al art. 47 de aquella ley, no ha de desempeñar las funciones de tal Secretario un Oficial del Gobierno de la provincia, según disponía el art. 5 del referido reglamento».

¹⁴⁹ Art. 66 y 4.º y 5.º de la Real Orden de 25 de septiembre de 1863.

¹⁵⁰ Art. 92 y 9.º de la Real Orden de 25 de septiembre de 1863.

¹⁵¹ Art. 98: «De los fallos de los Consejos provinciales, a excepción de los que recaigan en las cuentas municipales, se apelará ante el Consejo de Estado y ante el mismo se interpondrán los recursos de nulidad que procedan. Las apelaciones no serán admisibles en litigios cuyo interés, pudiendo sujetarse a una apreciación material, no llegue a 2.000 reales».

¹⁵² Art. 91.

¹⁵³ Arts. 93 y 6.º y 7.º de la Real Orden de 25 de septiembre de 1863.

¹⁵⁴ Arts. 94 y 7.º de la Real Orden de 25 de septiembre de 1863.

¹⁵⁵ Art. 102.

¹⁵⁶ Art. 101.

habla el art. 70 de la promulgada en 17 de agosto de 1860¹⁵⁷, estableciendo una transitoria en su capítulo VII para regular el cómputo de los plazos de las providencias administrativas¹⁵⁸.

Por último, la Real Orden de 25 de septiembre de 1863, en su apartado 12, establece: «Finalmente, la cita de la Ley de 2 de abril de 1845, que se hace en el art. 77 del Reglamento, ha de entenderse en lo sucesivo que se refiere a la promulgada en esta fecha».

4. EL CONSEJO PROVINCIAL DE MADRID (1852-1853)

Como ya indicábamos al principio de este estudio, en el presente epígrafe nos disponemos a tratar cuál fue el día a día del Consejo provincial de Madrid, su quehacer práctico. Para ello nos basamos en el libro de actas que recoge aquellas referidas a las sesiones celebradas desde el 4 de agosto de 1852 hasta el 26 abril del siguiente año de 1853. Bien es verdad que no disponemos, como ya aludía al inicio, de gran cantidad de material, pero también es verdad que hasta el momento es el único disponible, por lo que, al menos, nos permitirá hacernos una idea de cuál fue el acontecer práctico de la institución estudiada. Si a ello añadimos las experiencias expuestas por otros autores que han estudiado los Consejos de otras provincias¹⁵⁹, todo ello, y en base a lo observado, nos permite deducir que el funcionamiento del de Madrid no difería tanto de los otros, y, por consiguiente, considerar que, aunque contamos con poca documentación, la que ha llegado hasta nosotros representa una muestra clara de lo que debió ser el funcionamiento real de la institución madrileña.

Resulta sorprendente, y tal vez proporcione cierta explicación a la escasez de documentación encontrada, que en la primera sesión recogida en el libro de actas¹⁶⁰ y que se celebró el 4 de agosto de 1852, es decir, más de siete años después de haber visto la luz la Ley de Consejos Provinciales y más de cinco de promulgarse el Reglamento, el Secretario del Consejo proponga el adoptar una serie de medidas de procedimiento, de acuer-

¹⁵⁷ Art. 158.

¹⁵⁸ Art. 166.

¹⁵⁹ E. GONZÁLEZ DÍEZ, *Administración y Justicia: El Consejo Provincial de Palencia*, op. cit.; A. LAGUNA PLATERO y F. A. MARTÍNEZ GALLEGO, *Una jurisdicción de prianza. El Consejo Provincial*, op. cit., y F. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, «O Consello Provincial de Lugo...», op. cit.

¹⁶⁰ ARCM, fols. 1 y 1 vltto.

do con la legislación vigente, para el correcto funcionamiento del mismo, y que hasta el momento, al parecer, no se habían llevado a cabo: «he observado que no ha estado en costumbre el formar actas de las sesiones», lo que denotaría un funcionamiento bastante atípico e irregular de la corporación madrileña, a diferencia de lo que conocemos de otros, aunque escasos, Consejos provinciales.

Creemos de gran interés el analizar las palabras del Secretario para darnos cuenta del alcance de la situación por la que estaba atravesando el Consejo de la capital.

En primer lugar señala la necesidad de establecer adecuadamente la Secretaría con el fin de lograr una regularidad en el despacho de los asuntos: «El Secretario de esta Corporación cree en la necesidad de llamar la atención de ésta acerca de la necesidad que hay de establecer de un modo conveniente su Secretaría para que los negocios puedan marchar con la regularidad debida». Primeras palabras que nos inducen a pensar que, según su criterio, al menos hasta ahora no se había procedido de forma adecuada en el proceder de la institución, extremo que se va a ver ratificado en las manifestaciones hechas por el mismo con posterioridad.

Alude a continuación a los asuntos de competencia del Consejo: «Tres son los negociados que abrazan los asuntos peculiares del Consejo: los contenciosos, los de quintas y los de cuentas. Además hay los que se remiten a informe por el Excmo. Sr. Gobernador», para señalar con posterioridad la actuación ordinaria que debía caracterizar a la institución frente al comportamiento que el mismo denuncia: «es ante todo preciso que se lleven registros de todos ellos sin excepción, en que consten su entrada y salida y su tramitación, y no como ahora sucede, que estando en una completa independencia el negociado de quintas, los expedientes que a él se refieren no se registran, quedando en descubierto la Secretaría caso de que ocurriese algún incidente respecto a ellos o algún extravío involuntario. Además, el que suscribe conceptúa preciso que todos los negocios pasen por su conducto para dar cuentas en el Consejo, y que por el mismo medio se devuelvan para cumplimentar los acuerdos de éste. Desde que se ha encargado de la Secretaría el que tiene la honra de dirigirse al Consejo he observado que no ha estado en costumbre el formar actas de las sesiones ni llevar el libro de asistencias, sobre lo que llama la atención de este Cuerpo en descargo de su responsabilidad, ahora oficialmente después de haberla indicado varias veces de palabra». Lo que explicaría, si atendemos a las palabras expuestas, la falta de libros de las sesiones celebradas desde la fecha de la instauración del Consejo, así como la falta de

todo tipo de registros, que todo ello redundaría en la limitada documentación que ha llegado hasta nosotros.

Para poner fin a este tipo de situaciones, el nuevo Secretario del Consejo propone la adopción de una serie de disposiciones para contribuir a un mejor desarrollo de su proceder diario, tales como las siguientes:

«1.^a Desde este mismo día se extenderá el acta de la sesión en el papel que marcan las disposiciones vigentes.

2.^a Se llevarán, además de los registros de acuerdos verbales y por escrito que hoy existen,

- 1) un registro de cuentas,
- 2) otro de la mesa de quintas.

3.^a Se abrirá el de asistencias según previene la ley.

4.^a Se prevendrá a los negociados que una hora antes de la sesión presenten en sus Secretarías todos los expedientes de que haya de dar cuentas, los cuales se les devolverán con los acuerdos del Consejo».

Por último, alude a que dichas medidas es cuanto, por el momento, considera indispensables para el régimen de la Secretaría, sin perjuicio de proponer más adelante aquellas que la experiencia indique sean necesarias.

En sesión celebrada el 7 de agosto de ese mismo año¹⁶¹, de la que se conserva copia, según indica el propio Secretario de la corporación, don Francisco Loriga, con la presencia del Vicepresidente interino, señor Urrutia, y el Consejero Garvia, se aprueban las propuestas elevadas al Consejo por el Secretario en la sesión anterior y, de acuerdo con el Excmo. Sr. Gobernador de la Provincia, a la sazón, don Melchor Ordóñez, determina que se manden hacer los libros necesarios, entre ellos el de actas, pero en los cuales no se incluirá la parte referente a las sesiones públicas de quintas, al indicar que deben obrar en las actas especiales que lleve aquel negociado.

4.1. Composición del Consejo

No hemos encontrado documentación que nos permita situar la fecha exacta del establecimiento del Consejo Provincial de Madrid. Como ya citábamos previamente, una Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 2 de julio de 1845 establecía la necesidad de la constitución de los dis-

¹⁶¹ *Ibid.*, fols. 1 vltto. y 2.

tintos Consejos provinciales en todos los territorios del Reino con anterioridad a 1 de agosto de dicho año, pero también es cierto que de los escasos estudios que se han llevado a cabo a este efecto conocemos que algunos de ellos respetaron esta fecha límite, como es el caso del Consejo provincial de Lugo¹⁶² o el de Palencia¹⁶³, y otros, como es el caso del Consejo provincial de Vizcaya o el de Canarias, se constituyeron en los primeros días de agosto, fuera del plazo establecido¹⁶⁴.

De los datos que han llegado hasta nosotros sabemos que el 4 de agosto de 1852 era Gobernador de la provincia de Madrid, y, por tanto, Presidente del Consejo, don Melchor Ordóñez, quien, sin embargo, cesaría prácticamente de inmediato, ya que en sesión celebrada con fecha 11 de este mismo mes comunica al Consejo que ha sido designado como Ministro de la Gobernación y que, por tanto, cesa en su cargo¹⁶⁵. No tenemos noticias, según el libro de actas, de la persona que le sustituyó, ya que, como era frecuente, los Gobernadores Civiles, en su calidad de Presidentes de la institución, no solían presidirla y delegaban en el Vicepresidente, y tampoco aparece en las mismas nuevo nombramiento hasta la sesión de 22 de abril de 1853, en la que se recibe en el Consejo comunicación del Excmo. Sr. don Antonio Benavides participando que ha tomado posesión del cargo de Gobernador de esta provincia, y, en virtud del mismo, adquiriría la condición de Presidente del Consejo Provincial¹⁶⁶.

Por lo que se refiere al Vicepresidente y Consejeros de la corporación, observamos en la segunda sesión recogida en el libro de actas que, al citar a los miembros intervinientes, el Secretario alude tan sólo a Urrutia como Vicepresidente y a Garvia, es decir, un solo Vocal junto con el Vicepresidente¹⁶⁷, número que no será el habitual, ya que, como tendremos ocasión de comprobar en las siguientes sesiones, el número de Vocales asistentes es superior. El que sí se va a mantener, en su calidad de Vicepresidente, en todo el tiempo que contempla el libro de actas, es el Sr. Urrutia.

En las sesiones siguientes no aparece cambio alguno en cuanto se refiere a nuevos nombramientos o ceses de los miembros del Consejo, y en las mismas suelen aparecer citados como partícipes de las mismas, mayor-

¹⁶² F. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, «Consello provincial de Lugo...», *op. cit.*, p. 133.

¹⁶³ E. GONZÁLEZ DÍEZ, *Administración y Justicia...*, *op. cit.*, p. 633.

¹⁶⁴ J. PÉREZ NÚÑEZ, *El poder provincial en Vizcaya, 1808-1868...*, *op. cit.*, p. 440, y E. GALVÁN RODRÍGUEZ, *El origen de la autonomía canaria...*, *op. cit.*, p. 82, nota núm. 15.

¹⁶⁵ ARCM, Libro de Actas, sesión de 11 de agosto de 1852, fols. 2 y 2 vltos.

¹⁶⁶ *Ibid.*, sesión de 22 de abril de 1853, fol. 134.

¹⁶⁷ *Ibid.*, sesión de 7 de agosto de 1852, fols. 1 vltos. y 2.

mente, el Vicepresidente: Urrutia, Garvia y Álvarez de Linera, y, en menor medida, Pareja y Monreal, actuando normalmente en un número de dos o tres Vocales junto con el Vicepresidente.

En sesión de 1 de septiembre de 1852 aparece el primer cambio reflejado en las actas. En la misma el Sr. Gobernador comunica una Real Orden de S. M. por la que se separa de su destino de Consejero Supernumerario a don Domingo Peralta.

Posteriormente, en sesión de 2 de octubre de 1852 se da cuenta al Consejo de una comunicación del Gobernador, trasladando una Real Orden de S. M., por la que se digna a acceder a la permuta que de sus respectivos destinos han solicitado don Blas Díaz de Mendivil, Vocal de este Consejo, el cual, sin embargo, no aparece en ninguna de las sesiones vistas, y don Fermín Falces, Abogado auxiliar electo de la Real Chancillería de Manila. En la misma sesión se presenta el Sr. Falces, presta juramento y toma posesión de su cargo en presencia del Gobernador Civil, quien preside el acto, aunque no firma el acta haciéndolo el Vicepresidente, dando certificación de todo ello el Secretario. A partir de este momento intervendrá habitualmente Falces y, sin embargo, no volverá a aparecer Álvarez de Linera, aun no existiendo noticia alguna sobre su cese.

En sesión de 3 de noviembre del mismo año prestó juramento y tomó posesión del cargo de Consejero de número don Francisco Pareja de Alarcón¹⁶⁸, quien ya había intervenido previamente en las sesiones del Consejo, suponemos que en su calidad de Supernumerario.

Existen con posterioridad dos juramentos y tomas de posesión de Consejeros Supernumerarios por parte de don Eladio Bernáldez y don Juan José Sánchez¹⁶⁹.

Por lo que se refiere a la figura del Secretario del Consejo, no existirá variación alguna en el periodo estudiado, recayendo en la persona de don Francisco Loriga.

4.2. Periodicidad y estructura de las sesiones

Del libro de actas encontrado podemos afirmar que se celebraban sesiones del Consejo con un intervalo de tres o cuatro días, existiendo en

¹⁶⁸ *Ibid.*, fol. 53 vltto.

¹⁶⁹ *Ibid.*, sesiones de 6 de noviembre y 31 de diciembre de 1852, fols. 54 y 86 vltto., respectivamente.

este periodo un número de ochenta sesiones celebradas, de las cuales tres son de carácter extraordinario.

Por lo que se refiere a la estructura de las mismas, no existe prácticamente variación alguna entre ellas, ya fuesen ordinarias o extraordinarias. Se iniciaban con la apertura de la sesión por parte del Vicepresidente (ya destacábamos que el Jefe Político o Gobernador no solía presidir), se pasaba a continuación a aprobar el acta anterior y, a continuación, se daba paso al tratamiento de los asuntos del orden del día, para finalizar aludiendo a la no existencia de más asuntos que tratar y, por consiguiente, dar por cerrada la sesión. En este último aspecto hay que destacar que, mientras hasta la sesión de 3 de diciembre de 1852¹⁷⁰ al cerrar la sesión se alude a «sesión secreta», a partir de la sesión del 7 de ese mismo mes y año¹⁷¹ ya tan sólo se alude a cerrada la sesión, sin hacer mención al carácter de «secreta». Consideramos que no se trata más que de una cuestión formal, ya que no existe modificación alguna en cuanto a la normativa concerniente al carácter de las sesiones y tampoco en cuanto a los asuntos tratados, entre las primeras y las segundas, que son similares. Se trata de un aspecto que carece de importancia, pero que sí que hemos querido dejar reflejado.

4.3. La labor del Consejo como cuerpo consultivo: procedimiento y materias

La mayor parte de los asuntos sobre los que conocía el Consejo, como se puede inferir de las propias actas, versaban sobre temas de carácter gubernativo-consultivo. De acuerdo con las prescripciones recogidas en la Real Orden de 2 de julio de 1845¹⁷², sobre la forma de proceder, y de las actas de las sesiones podemos deducir que el Consejo generalmente actuaba a instancia del Gobernador Civil. «El Jefe Político remitirá al Consejo instruidos y extractados los expedientes»¹⁷³ no sólo en los supuestos preceptuados legalmente, sino que, asimismo, solicitaba su pericia para otros muchos negocios no expresamente previstos por la normativa vigente: «Los Consejos provinciales, como cuerpos consultivos, darán su dictamen siempre que el Jefe Político, por sí o disposición del Gobierno, se lo

¹⁷⁰ *Ibid.*, fol. 74 vltto.

¹⁷¹ *Ibid.*, fol. 76 vltto.

¹⁷² Arts. 8, 9 y 10.

¹⁷³ Art. 8.

pida»¹⁷⁴. A ello debemos añadir la función de respuesta y resolución de las solicitudes, tanto de las Corporaciones locales u otras autoridades, como de particulares, que llegaban al mismo: «Se da cuenta de otra solicitud de D. Antonio Alonso de Tejada pidiendo que se le devuelva la consignación de 60 reales que pagó por su hijo (...) El Consejo acuerda que se oficie al E. S. Gobernador del Banco para que le devuelva dicha cantidad»¹⁷⁵.

Estos asuntos, según hemos observado en las reglas establecidas y aprobadas por el Consejo, de acuerdo con el Gobernador Civil, en la primera de las actas recogidas en el citado libro de sesiones, llegaban a la Secretaría del Consejo, que era la encargada de ponerlos en conocimiento del Consejo en pleno: «Además, el que suscribe conceptúa que todos los negocios pasen por su conducto para dar cuentas al Consejo»¹⁷⁶.

El Consejo en pleno comisionaba a uno de los consejeros: «Dióse cuenta de otro exp. sobre queja de varios vecinos de Morata contra el Alcalde D. Jose Robredo y paso al Sr. Garvia para que se sirva informar¹⁷⁷, quien, después de su examen del asunto, debía exponer su parecer por escrito con el fin de facilitar el acuerdo del Consejo¹⁷⁸».

Este informe o dictamen del Consejero se sometía con posterioridad a la decisión del Consejo en pleno, quien se pronunciaba como corporación, admitiendo, generalmente, el mismo (no hemos encontrado ningún expediente en el que el Consejo se aparte del informe o dictamen del Vocal): «El Consejo, conformándose con el dictamen del Sr. Urrutia...»¹⁷⁹.

También es cierto que en otras ocasiones encontramos en las actas que el asunto no pasa a dictamen previo de Consejero alguno, sino que directamente el Consejo en pleno se pronuncia sobre el mismo: «Acto seguido se dio cuenta de otro expediente de (...) El Consejo en vista de los antecedentes que obra en el expediente...¹⁸⁰». Suponemos que se trataba de asuntos que, por estar lo suficientemente claros: «en vista de los antecedentes que obran en el expediente», no era preciso el estudio detenido, y que, por tanto, el Consejo podía pronunciarse sin mayor dilación.

Asimismo, en las actas hemos encontrado, aunque con carácter claramente minoritario, que en algunos supuestos el acuerdo se adoptaba de

¹⁷⁴ Ley de 2 de abril de 1845, art. 6.

¹⁷⁵ ARCM, sesión de 14 de agosto de 1852, fol. 4.

¹⁷⁶ *Ibid.*, sesión de 4 de agosto de 1852, fol. 1. De acuerdo con los términos en que se pronuncia el Secretario, Sr. Loriga, éste no debía ser el uso habitual con anterioridad.

¹⁷⁷ *Ibid.*, sesión de 9 de septiembre de 1852, fol. 15 vltto.

¹⁷⁸ Art. 10.

¹⁷⁹ ARCM, sesión de 9 de septiembre de 1852, fol. 15.

¹⁸⁰ *Ibid.*

forma verbal, según se indica expresamente en las mismas: «El Consejo en acuerdo verbal informa...»¹⁸¹, de acuerdo con lo previsto en la Real Orden de 2 de julio de 1845¹⁸², pero, sin embargo, observamos que no se cumple el requisito establecido en la misma Real Orden de la presencia del Jefe Político: «En los verbales, que sólo podrán tener lugar cuando el Jefe Político se halle presente»¹⁸³, sino que, por el contrario, preside la sesión el Vicepresidente, como es habitual en el resto de las sesiones.

Una vez adoptada la resolución por el Consejo en pleno, de acuerdo con las normas establecidas por el propio Consejo en la sesión de 4 de agosto, antes aludida, éste se devolvía al Secretario para cumplimentar dicho acuerdo, y así se comunicaba al Jefe Político: «conformándose (el Consejo) con dicho dictamen acuerda informar al Excmo. Sr. Gobernador»¹⁸⁴. Éste podía asumir la decisión del Consejo o apartarse de la misma, al no tener carácter vinculante, y si se trataba de aquellos asuntos para los que estaba prescrito el informe del Consejo, se incluía la fórmula *oído el Consejo*.

En el caso de solicitudes de particulares u otras corporaciones o autoridades, de las actas creemos se puede deducir que la resolución del Consejo se comunicaba directamente al solicitante: «Accediendo a la solicitud se ha mandado devolver a (...) la escritura de fianza que había presentado, toda vez que ha resultado inútil el sustituto (...) exigiendo al primero el competente recibo»¹⁸⁵.

La actividad consultiva y de gestión del Consejo es abundante y variada. Hay que tener en cuenta que se configura como un órgano de asesoramiento para todo tipo de materias: el Gobernador o Jefe político puede solicitar asesoramiento para todos aquellos asuntos que considere oportunos y no sólo para aquellos prescritos por las leyes¹⁸⁶, y además se contempla su intervención en otros asuntos prescritos por la normativa vigente¹⁸⁷; todo ello conlleva que los asuntos sobre los que despacha resulten muy diversos, que trataremos de agrupar en distintos apartados, con remisión a

¹⁸¹ *Ibid.*, sesión de 30 de septiembre de 1852, fol. 51.

¹⁸² Prev. 9.^a

¹⁸³ Prev. 10.^a

¹⁸⁴ ARCM, sesión de 30 de octubre de 1852, fol. 50 vltto.

¹⁸⁵ *Ibid.*, sesión de 23 de octubre de 1852, fols. 47 vltto. y 48.

¹⁸⁶ Ley de abril de 1845, art. 6: «Los Consejos provinciales, como cuerpos consultivos, darán su dictámen siempre que el Jefe Político, por sí o por disposición del Gobierno, se lo pida, o cuando las leyes, reales órdenes y reglamentos lo prescriban».

¹⁸⁷ *Ibid.*, art. 7: «Tendrán además en los diferentes ramos de la Administración la participación que la leyes especiales de los mismos, reales órdenes y reglamentos les señalen».

algunos ejemplos, sin perjuicio de que al final de este epígrafe insertemos una tabla y un gráfico porcentual que nos permita formarnos una idea de aquellas materias que principalmente acaparaban la labor del mismo.

1. En primer lugar vamos a referirnos, por su importancia cuantitativa, pues absorbía en gran parte la labor del Consejo, a los asuntos relacionados con **quintas**: alistamientos, sorteos, sustituciones, reclamaciones, etc.

Aparecen con reiterada frecuencia expedientes relativos a **alistamientos en general**, como son, entre otros, aquellos relativos al hecho de haber sido incluido un mozo en un pueblo y pertenecer a otro, entablándose conflicto de competencias¹⁸⁸; **asuntos concernientes a sorteos**¹⁸⁹; **entrega de quintos**¹⁹⁰; **sustituciones**, con todo lo que conllevaban las mismas, como devolución y subrogación de depósitos, devolución y subrogación de fianza: «Se dio cuenta igualmente de una solicitud de Don (...) para que se le devuelva la escritura de fianza por haber resultado inútil Don (...), sustituto en lugar del hijo de aquel (...) toda vez que está satisfecho del precio contratado. El Consejo acuerda se oficie al Excmo. Sr. Director General de Infantería y al Escribano de Pinto para que comprueben los documentos»¹⁹¹; así como sobre **reclamaciones en general**, ya sea contra providencia de declaración de soldado¹⁹² o de exención¹⁹³, e incluso,

¹⁸⁸ ARCM, sesión de 9 de septiembre de 1852, fols. 14 vltto. y 15: «Acto seguido se dio cuenta de otro expediente de (...) vecino de Estremera que pide se declaren corresponde al pueblo de Estremera y no al de Mondejar en donde indebidamente fue incluido y sacó el número primero. El Consejo, en virtud de los antecedentes que obra en el expediente acuerda que se entable la competencia con el Consejo Provincial de Guadalajara, reclamando contra la inclusión de dicho mozo en el pueblo de Mondejar».

¹⁸⁹ *Ibid.*, sesión de 22 de marzo de 1853, fol. 119: «El negociado de Quintas presenta expediente manifestando sería oportuno recordar a los Alcaldes la remisión de las dos copias del acta del sorteo que debe celebrarse el 1er domingo de abril proximo con arreglo al art. 52 del proyecto de ley vigente».

¹⁹⁰ *Ibid.*, sesión de 20 de octubre de 1852, fol. 45 vltto.: «Se da cuenta del expediente instruido a consecuencia de una comunicación dirigida por el Excmo. Sr. Subsecretario del Ministerio de la Gobernación del Reino preguntando por el estado en que se haya la entrega de quintos de esta Provincia...».

¹⁹¹ *Ibid.*, sesión de 15 de septiembre de 1852, fol. 21 vltto. Asimismo, por lo que se refiere a la subrogación de depósitos: «Pasa al Sr. Monreal para que se sirva emitir dictamen un expediente de D (...) que pide se subrogue por los depósitos correspondientes a varios sustitutos que cita una escritura de fianza de una casa sita en esta Corte», sesión de 1 de marzo de 1853, fol. 107 vltto., entre muchas otras.

¹⁹² Sesión de 10 de noviembre de 1852, fol. 57 vltto.: «Pasa al Sr. Urrutia para que informe un expediente de (...) que acude al Gobierno de S. M. en queja de la providencia de esta Corporación, en virtud de la cual se declaró soldado al susodicho a pesar de ser hijo de sexagenario pobre».

¹⁹³ *Ibid.*, sesión de 1 de septiembre de 1852, fols. 12 y 12 vltto.

como caso curioso, la petición de indulto para un desertor: «Dióse cuenta de una exposición remitida a informe por el Ministerio de la Gobernación del Reyno, en la cual Maria (...) pide que se indulte a su marido Antonio Menéndez desertor del reemplazo de 1840...»¹⁹⁴, y cuestiones económicas referidas al pago de facultativos empleados en los reconocimientos de quintos y gratificaciones de los talladores¹⁹⁵.

Son numerosísimas las veces que llegan al Consejo cuestiones referentes a sustituciones, constitución y subrogación de depósitos y fianzas (aprox. 96), es decir, un número que representa un valor muy apreciable dentro del capítulo de quintas, y que, sin embargo, no observamos que se mencionen en los trabajos realizados sobre otros Consejos provinciales, como son el de Lugo y Palencia. Desconocemos la razón de que cuestiones tan frecuentes en el Consejo provincial de Madrid no se den en otros que, como acabamos de decir, no es que sean minoritarias, sino que, al parecer, eran inexistentes.

2. Otras cuestiones a las que el Consejo dedicaba gran parte de su labor son las relacionadas con **cuestiones municipales en general**. Son muchos y diversos los temas municipales que llegan al Consejo, aunque trataremos de aludir a aquellos que adquirieron una mayor relevancia, al menos cuantitativamente.

2.1. Existe un gran número de expedientes (teniendo en cuenta el periodo de tiempo que comprenden las actas examinadas) de **destitución o separación del cargo como consecuencia de infracciones cometidas en el desempeño del ejercicio del mismo, u otras causas**. Por tratarse de un tema tan polémico en la actualidad, nos ha llamado poderosamente la atención que se dieran con tanta frecuencia en el periodo examinado, lo que nos viene a indicar que, posiblemente, no se trate tanto de una cuestión de épocas, y sí del ejercicio de los propios atributos del poder, que se repiten en todo momento.

Encontramos principalmente tres tipos: *a)* aquellos en los que la destitución, suspensión o multa se produce como consecuencia de una mera sanción administrativa; *b)* aquellos otros en los que se procede como consecuencia de solicitud por parte de los tribunales ordinarios para procesar al cargo en cuestión¹⁹⁶, y *c)* los que están motivados por el procesamiento

¹⁹⁴ *Ibid.*, sesión de 13 de octubre de 1852, fols. 41 vltto. y 42.

¹⁹⁵ *Ibid.*, sesiones de 17 y 28 de diciembre de 1852, fols. 81, 81 vltto. y 86.

¹⁹⁶ Real Decreto de 27 de marzo de 1850, art. 1: «Cuando hubiere de formarse causa á un empleado ó cuerpo dependiente de la autoridad del Gobernador de provincia por algún hecho que sea relativo al ejercicio de sus funciones administrativas, no podrá el juez dirigir las actuaciones inmediatamente contra el encausado, ya recibiéndole declaración indagatoria, ya decretando su arresto ó prisión, ó de otro modo que le caracterice de presunto reo,

de estas mismas autoridades judiciales, sin necesidad de solicitar autorización, por tratarse de asuntos que no proceden del ámbito gubernativo¹⁹⁷.

Entre los primeros, es decir, aquellos que se producen por sanción administrativa, los hay por abusos de poder: «Igualmente se dio cuenta del dictamen emitido por el Sr. Garvia en el expediente sobre abusos de autoridad cometido por el alcalde de Morata. El Consejo, conformándose con aquél, acuerda se evacuen los informes pedidos por el Excmo. Sr. Gobernador, manifestándole que lo que procede es la suspensión ordenada por él, dando cuenta de ello al Gobierno de S. M...»¹⁹⁸, por ocultación de caudales públicos¹⁹⁹, por exacción de cantidades indebidas²⁰⁰, o por faltas y excesos²⁰¹.

Dentro de los segundos encontramos tanto supuestos en que se accede a lo solicitado por el Juez: «Expediente instruido por comunicación del Juez de 1.ª instancia de Colmenar Viejo pidiendo autorización para procesar al alcalde de Guadarrama (...) por delito de detención arbitraria cometida en las personas de (...) El Consejo, conformándose con el dictamen del Sr. Falces, acuerda se conteste al Sr. Gobernador que puede concederse la autorización solicitada»²⁰², como aquellos otros en que se deniega la solicitud, o aun procediéndose a dicha denegación como tal, se decide percibir a la autoridad en cuestión, o bien destituir a otra autoridad, supuestamente responsable, como es el caso del Secretario del Ayuntamiento: «Dióse cuenta del dictamen emitido por el Sr. Garvia en el expte. sobre

sin la autorización que requiere el art. 4.º, párrafo 8.º, de la ley para el gobierno de las provincias de 2 de abril de 1845».

¹⁹⁷ *Ibid.* art. 7: «Si no fuere relativo al ejercicio de funciones administrativas el delito cometido por las personas a que se refieren los artículos anteriores, procederá libremente el juez á todo lo que en justicia haya lugar; pero al dirigir inmediatamente 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».

¹⁹⁸ ARCM, sesión de 15 de septiembre de 1852, fols. 21 vltto. y 22.

¹⁹⁹ *Ibid.*, sesión de 9 de septiembre de 1852, fols 15 y 15 vltto.: «Dióse cuenta también del expediente de Don (...) sobre exigirle la cantidad que le corresponde del veinte por ciento de propios como comprador de la cuarta parte de los que habían pertenecido a Navas del Rey. El Consejo, conformándose con el dictamen del Sr. Urrutia, opina que la cuestión en el día queda reducida a determinar si la Administración municipal de dicho pueblo ha ocultado los verdaderos productos de sus propios y acuerda deben evacuarse los informes pedidos por el Excmo. Sr. Gobernador manifestando que esta Corporación es de dictamen se suspenda al alcalde, formándose al efecto el oportuno expediente, se encargue al Teniente cumplido bajo su responsabilidad lo que el Sr. Gobernador mandó en 13 de mayo, haciendo ingresar en caja de propios lo que se debe...».

²⁰⁰ *Ibid.*, sesión de 1 de enero de 1853, fol. 89 vltto.

²⁰¹ *Ibid.*, sesión de 22 de septiembre de 1852, fol. 27.

²⁰² *Ibid.*, sesión de 20 de noviembre de 1852, fol. 64.

autorización pedida por el Sr. Juez de 1.^a Instancia de Alcalá de Henares para procesar al Alcalde de Canillejas (...); el Consejo, conformándose con lo propuesto por el precitado vocal, acuerda evacuar su informe manifestando a S. E. que debe denegar la autorización solicitada por las razones que se expresan; que se responda al Ayuntamiento y se destituya al Secretario dando cuenta de todo al Gobno. de S. M.»²⁰³. El Consejo, en distintas ocasiones, plantea conflicto de competencia con la autoridad que solicita el procesamiento²⁰⁴, y cuando existían algunas dudas, antes de pronunciarse, agotaba todos los trámites para un mayor esclarecimiento y justificación de su decisión, como eran escuchar a la autoridad en cuestión para quien se solicitaba el procesamiento, reclamación de diligencias y dictamen del fiscal. No siempre se alude al motivo por el cual se requiere la autorización de procesamiento, apareciendo tan sólo en alguno, en cuyo caso se señala como causa: el tomar parte en la subasta de abastos contra lo prevenido en el Código Penal²⁰⁵, ocultación de fondos municipales²⁰⁶, desobediencia en autoridad judicial²⁰⁷ o delito de detención arbitraria²⁰⁸.

Por lo que se refiere al tercer tipo señalado, en estos casos únicamente se debía informar al Consejo, sin capacidad de intervención del mismo, dándose por enterado: «Dióse cuenta de un expediente instruido en virtud de oficio del Sr. Juez de primera instancia de Navalcarnero participando que se está procediendo criminalmente contra el alcalde de Quijorna a causa de faltas que ha cometido en una sumaria que instruía como autoridad judicial, el Consejo acuerda que S. E. debe manifestar al Juez que queda enterado y elevar copia del expediente al Gobierno de S. M. con arreglo art. 8 del Real Decreto de 27 de marzo de 1850 y suspender a dicho alcalde como procesado criminalmente»²⁰⁹, o, en su caso, si el objeto del procesamiento no estaba lo suficientemente claro²¹⁰ podía solicitar ampliación o aclaración de la comunicación: «... El Consejo acuerda que necesitándose saber a qué clase de jurisdicción se refieren dichos abusos con arreglo al art. 8 del Real Decreto de 27 de marzo de 1850, el Gobernador debe pedir ampliación del oficio al Juez en el término de diez días». Los motivos por los que se está procediendo judicialmente, utilizando los tér-

²⁰³ *Ibid.*, sesión de 4 de marzo de 1853, fol. 110.

²⁰⁴ *Ibid.*, sesión de 6 de octubre de 1852, fol. 36 vlto.

²⁰⁵ *Ibid.*, sesión de 15 de febrero de 1853, fol. 99.

²⁰⁶ *Ibid.*, sesión de 22 de marzo de 1853, fols. 119 y 119 vlto.

²⁰⁷ *Ibid.*, sesión de 6 de octubre de 1852, fol. 36 vlto.

²⁰⁸ *Ibid.*, sesión de 20 de noviembre de 1852, fol. 64.

²⁰⁹ *Ibid.*, sesión de 9 de octubre de 1852, fols. 38 vlto. y 39.

²¹⁰ *Ibid.*, sesión de 7 de diciembre de 1852, fols. 74 vlto. y 75.

minos empleados, son: delitos comunes²¹¹, faltas en la administración de justicia²¹², exacción de multas en metálico²¹³ o causa criminal²¹⁴.

2.2. Otros expedientes que llegaban al Consejo eran concernientes al tema de **celebración de elecciones municipales**: «Dada cuenta de la elección hecha en Guadarrama para completar el cuerpo municipal con dos concejales, saliendo nombrados (...) El Consejo en *acuerdo verbal* informa que puede aprobarse esta elección por haberse observado en ella los requisitos que previene la Ley y no haber habido protesta ni reclamación alguna»²¹⁵; como queda reflejado, se trata de un acuerdo verbal adoptado sin asistencia del Jefe Político y presidiendo, como es habitual, el Vicepresidente, lo que no se ajustaba a la normativa vigente que exigía la presencia de aquél para adoptar esta clase de acuerdos, tal y como ya indicábamos previamente; **solicitud de dimisión de la condición de alcalde o concejal**, concedidas tan sólo si se encontraban justificadas, generalmente por enfermedad²¹⁶; **nombramiento de otros cargos dependientes del municipio**, como eran: depositario de fondos municipales²¹⁷, alcalde interino de la cárcel²¹⁸ o médico²¹⁹.

2.3. Otro de los capítulos que mayoritariamente absorbían la dedicación de los Consejeros era el relativo a las **cuentas municipales**, ya fuera sobre presupuestos municipales²²⁰, aprobación de cuentas²²¹, reclamaciones de pago de honorarios de facultativos²²², exacción de arbitrios²²³, suministros del Ejército²²⁴ y ya para un término espacial más amplio, como es el del partido judicial, aprobación de las cuentas para presos pobres²²⁵.

2.4. Dentro también de las cuestiones municipales que llegaban al Consejo está la relativa a la **necesidad de autorización que debían solicitar los Ayuntamientos del Gobernador o Jefe Político de la provincia para iniciar un litigio**: «En el expediente sobre autorización que solicita el

²¹¹ *Ibid.*, sesión de 6 de noviembre de 1852, fol. 54 vltto.

²¹² *Ibid.*, sesión de 13 de noviembre de 1852, fols. 59 y 59 vltto.

²¹³ *Ibid.*, sesión de 25 de febrero de 1853, fol. 99 vltto.

²¹⁴ *Ibid.*, sesión de 21 de septiembre de 1852, fol. 24 vltto.

²¹⁵ *Ibid.*, sesión de 30 de octubre de 1852, fol. 51.

²¹⁶ *Ibid.*, sesión de 29 de abril de 1853, fol. 139 vltto.

²¹⁷ *Ibid.*, sesión de 9 de septiembre de 1852, fol. 20.

²¹⁸ *Ibid.*, sesiones de 18 de febrero y 29 de marzo de 1853, fols. 101 vltto. y 120.

²¹⁹ *Ibid.*, sesión de 30 de noviembre de 1852, fol. 70.

²²⁰ *Ibid.*, sesión de 12 de abril de 1853, fol. 125 vltto.

²²¹ *Ibid.*, sesión de 1 de febrero de 1853, fol. 97, entre otros.

²²² *Ibid.*, sesión de 15 de abril de 1853, fol. 128 vltto., entre otros.

²²³ *Ibid.*, sesión de 22 de abril de 1853, fols. 136 y 136 vltto.

²²⁴ *Ibid.*, sesión 22 de marzo de 1853, fols. 118 vltto. y 119, entre otros.

²²⁵ *Ibid.*, sesión de 12 de abril de 1853, fols. 126 vltto. y 127, entre otros.

Alcalde de Pelayos para litigar con (...) El Consejo conformándose con el dictamen del Sr. Garvía acuerda se informe al Excmo. Sr. Gobernador que dicho Alcalde ha debido acompañar copia certificada del acuerdo tomado por el mencionado Ayuntamiento, respecto a entablar el pleito sobre cuyo punto solicitan la autorización superior, requisito exigido por el art. 8 de la ley vigente de Ayuntamientos, verificado lo cual puede acceder S. E. a lo solicitado sin necesidad de oír nuevamente al Consejo»²²⁶.

2.5. Por lo que se refiere a **bienes de propios y comunes**, encontramos también diversos expedientes al efecto, como son: las solicitudes de autorización para la enajenación de propios²²⁷, así como aspectos relacionados con el arrendamiento de los mismos²²⁸, devolución por la Hacienda Pública de bienes de propios incautados²²⁹, reintegración a propios de cantidades o inmuebles²³⁰, corta y roza de madera en monte de propios²³¹, pago de censo con cargo a propios²³², temas relativos al cultivo de terrenos pertenecientes al común²³³, y otros temas concernientes a los mismos²³⁴.

2.6. Encontramos también otros asuntos motivados por **el deslinde de montes**²³⁵, siendo significativo por los datos que aporta el que a continuación transcribimos: «Dióse cuenta también de un expediente de Pelayos en el que el alcalde de dicho pueblo pide se active su resolución, pues con motivo de una orden dada por el Excmo. Sr. Gobernador en 11 del actual, para que el Ayuntamiento no impida a D. (...) en el

²²⁶ *Ibid.*, sesión de 9 de octubre de 1852, fols. 38 vltto. y 39, entre otros.

²²⁷ *Ibid.*, sesión de 10 de noviembre de 1852, fols. 56 vltto. y 57: «Se dió cuenta de un dictamen emitido por el Sr. Falces en el expediente sobre enajenación de un terreno de propios de Perales del Tajuña, manifestando que la subasta verificada tiene todas las formalidades que están prescritas, por cuya razón, en su concepto, puede el Excmo. Sr. Gobernador autorizar al alcalde para que extienda la escritura de enajenación...».

²²⁸ *Ibid.*, sesión de 11 de enero de 1853, fols. 82 y 82 vltto., entre otras.

²²⁹ *Ibid.*, sesión de 18 de marzo de 1853, fol. 116.

²³⁰ *Ibid.*, sesiones de 20 de octubre de 1852, fol. 45 y de 22 de marzo de 1853, fols. 117 vltto. y 118.

²³¹ *Ibid.*, sesión de 7 de enero de 1853, fols. 91 y 91 vltto.: «... se dio cuenta del informe extendido por el Sr. Monreal en el expediente de Belmonte de Tajo sobre corta y roza de encinas del medio monte de Propios llamado Orcajo y en virtud de las razones expuestas por dicho Sr. el Consejo conformándose con su parecer acuerda evacuar el dictamen pedido, manifestando que debe obligar al Ayuntamiento que cumpla lo prevenido en la Re. Orden de 6 de Septiembre último, verificándose la subasta por el n.º de @ que haya producido la corta y carbonos, haciéndose responsable de los perjuicios que a los propios resultase de las ilegalidades cometidas en la subasta hecha», entre otras.

²³² *Ibid.*, sesión de 1 de enero de 1853, fol. 88 vltto., entre otras.

²³³ *Ibid.*, sesión de 1 de marzo de 1853, fol. 108, entre otras.

²³⁴ *Ibid.*, sesión de 18 de febrero de 1853, fol. 101, entre otras.

²³⁵ *Ibid.*, sesión de 16 de octubre de 1852, fol. 44 vltto.

disfrute de los terrenos deslindados; debiendo tomar posesión de ellos el día 20, el pueblo se halla en el mayor conflicto. El Consejo *en acuerdo verbal* determina evacuar los informes pedidos por S. E. manifestándole que es de parecer que debe llevarse a efecto lo acordado en 7 de agosto último por su digno predecesor, que hallándose terminada la vía gubernativa puede usar el Ayuntamiento de la contenciosa y debe prevenir a D. (...) que en conformidad al art. 14 del Real Decreto de 10 de abril de 1846 otorgue garantía y fianza suficiente para responder de los terrenos en el estado en que se hallan actualmente con las servidumbres que el pueblo disfruta»²³⁶.

2.7. Otras cuestiones que se suscitaban en el Consejo relacionadas con cuestiones municipales hacían alusión al **Servicio de Portazgo**²³⁷ y **Bagajes**²³⁸.

3. Otros **expedientes** que llegan al Consejo y que **abarcan una demarcación territorial más amplia que la municipal**, afectando, por tanto, a distintos municipios, son aquellos que se refieren al arriendo de caza²³⁹, a la mancomunidad de pastos²⁴⁰ y a la segregación y agregación de pueblos²⁴¹.

4. También hay que destacar los dictámenes o informes sobre **actuaciones urbanísticas, obras públicas y aguas para riego**. Ya sean sobre agregación de una plazuela a una casa²⁴², construcción de puentes²⁴³ sobre caminos vecinales²⁴⁴, construcción de canal de riego²⁴⁵ o arreglo y disfrute de aguas²⁴⁶.

²³⁶ *Ibid.*, sesión extraordinaria de 21 de septiembre de 1852, fols. 24 y 24 vlto.

²³⁷ *Ibid.*, sesiones de 20 y 23 de octubre de 1852, fols. 45, 46 vlto. y 47.

²³⁸ *Ibid.*, sesión de 21 de diciembre de 1852, fols. 83 vlto. y 84.

²³⁹ *Ibid.*, sesión de 11 de septiembre de 1852: «Dióse cuenta del expediente sobre arrendamiento por seis años de la caza del monte encinar de los Santos de la Humosa, en el que el Sr. Urrutia informa que, en su concepto, siempre que el representante de las veinticinco villas del partido de Alcalá que, por sus pastos están interesadas en este arrendamiento, se conforme con él, sobre lo cual debe oírsele, debe aprobarse dicho arrendamiento...», entre otras.

²⁴⁰ *Ibid.*, sesión de 15 de abril de 1853, fols. 128 y 128 vlto., entre otras.

²⁴¹ *Ibid.*, sesión de 1 de enero de 1853, fol. 88, y de 25 de febrero de 1853: «Dióse cuenta del dictamen emitido por el Sr. Garvia en el expediente sobre división del Prado de las Acedinas entre Getafe y Fuenlabrada, en el que el Consejo, conformándose con lo propuesto por el mencionado vocal, acuerda informar a S. E. que, estando pendiente de resolución del Gobierno de S. M. el expediente sobre división territorial de dichos pueblos, debe suspenderse toda resolución en el presente mientras aquella no tenga lugar», entre otras, fols. 106 vlto. y 107.

²⁴² *Ibid.*, sesión de 25 de septiembre de 1852, fol. 28.

²⁴³ *Ibid.*, sesión de 15 de septiembre de 1852, fols. 20 y 20 vlto.

²⁴⁴ *Ibid.*, sesión de 20 de noviembre de 182, fol. 63 vlto.

²⁴⁵ *Ibid.*, sesión de 15 de abril de 1853, fol. 131.

²⁴⁶ *Ibid.*, sesión de 3 de diciembre de 1852, fols. 72 vlto. y 73, entre otros: «Dióse cuenta del dictamen emitido por el Sr. Falces sobre arreglo del disfrute de aguas para riego de Velilla

5. El Consejo madrileño también emitió sus dictámenes sobre cuestiones de **policía y salubridad**: «Dióse cuenta del dictamen emitido por el Sr. Falces en el expediente de (...) vecino de Navalcarnero quejándose de un depósito de leñas que con exposición de encender hay en una tahona inmediata a la casa que tiene en dicho pueblo; El Consejo, conformándose con el preopinante, acuerda evacuar el informe pedido por el Gobernador que debe declarar firme su providencia de 7 de enero último, y si los recurrentes se consideran agraviados pueden acudir a quien corresponda»²⁴⁷.

6. Otras intervenciones del Consejo aparecen para informar o asesorar sobre asuntos relacionados con la **beneficencia**. Son numerosos los expedientes remitidos a este efecto sobre la venta de bienes pertenecientes a la misma²⁴⁸ e investigación de memorias o patronatos fundados en su beneficio²⁴⁹.

7. Son frecuentes, asimismo, las solicitudes de **autorización para constituirse en Editor responsable de publicaciones**: «Se dio cuenta de un expediente remitido a informe por el Excmo. Sr. Gobernador de la Provincia en el que Don (...) solicita ser admitido como editor responsable del periódico *la Epoca*. El Consejo después de haber examinado detenidamente los documentos en que se apoya dicha pretensión, reconociendo que el precitado Don (...) acredita reunir los requisitos que para ser editor responsable de periódicos políticos religiosos requiere el artí-

de San Antonio. El Consejo conformándose con dicho Sr. Vocal acuerda informar al Sr. Gobernador quede aprobado el Reglamento formado por el Ayuntamiento de dicha villa tomando en consideración las observaciones de la Junta de Agricultura respecto al art. 10».

²⁴⁷ *Ibid.*, sesión de 1 de marzo de 1853, fols. 107 vlt. y 108, entre otros.

²⁴⁸ *Ibid.*, sesión de 15 de septiembre de 1852, fol. 19 vlt.

²⁴⁹ *Ibid.*, sesión de 21 de septiembre de 1852, fols. 25 y 25 vlt., en la cual se emite un dictamen que pone de relieve el trabajo exhaustivo que llevaban a cabo los miembros del Consejo: «Finalmente se dio cuenta del dictamen emitidos por el Sr. Pareja de Alarcón en el expediente sobre investigación de una memoria fundada por Doña (...) El Consejo después de un detenido examen de los documentos unidos al mismo y de una larga discusión acuerda se informe: 1.º Que puede el Excmo. Sr. Gobernador suspender de su cargo al actual administrador de los bienes de la testamentaria y nombrar interinamente uno de los de la Beneficencia de esta Corte, interviniéndose los papeles de la mencionada testamentaria. 2.º Que se comunique esta resolución al Sr. Juez de la misma y al Sr. Cura de San Andrés previniendo a éste se abstenga de toda enajenación y pago que no sea urgente y que remita una cuenta general de su cargo. 3.º Que por el procurador de la Junta provincial de Beneficencia se solicite el nombramiento de administrador judicial con suspensión de todo procedimiento y que quede sin efecto la aprobación de las particiones en tanto que se pide lo que corresponde. 4.º Que inmediatamente se dé cuenta de este expediente a la Junta provincial de Beneficencia a los efectos oportunos», y sesión de 30 de octubre de 1852, fol. 50 vlt., entre otras.

culo del Real Decreto de 24 de abril último, informa que puede acceder a lo solicitado»²⁵⁰. Observamos, además, que muchas de estas solicitudes y autorizaciones se tratan en sesiones extraordinarias del Consejo. Son muchas también las publicaciones que aparecen, tanto de índole política como religiosa; a modo de ejemplo citaremos algunas de ellas: *Las Novedades*, *El Católico*, *El Herald*, *El Diario Español*, *El Observador*, *La Esperanza* o *El Trono y la Constitución*²⁵¹.

8. Encontramos, con cierta asiduidad, expedientes relacionados con la **constitución de sociedades de seguros**, ya sean médicos²⁵², sobre ganado²⁵³, cosechas²⁵⁴ o incluso en un caso para la **creación de una caja de ahorros, banco de imposición**²⁵⁵. Es significativo en este sentido, por el control que existía sobre dichas sociedades, según deducimos de las actas, el relativo a una de ellas denominada «Amiga de la Juventud» cuyo fin social no se encuentra mencionado de manera expresa, pero que va a atraer la atención del Consejo en cinco sesiones diferentes, que transcribiremos a continuación, por su interés a la hora de mostrar el celo con el que trabajaba el Consejo en su labor de asesorar para la resolución de los supuestos que al él llegaban: «Pasa igualmente al Sr. Urrutia un expediente de la Sociedad “Amiga de la Juventud” remitido a informe del Consejo por el Excmo. Sr. Gobernador»²⁵⁶. «Se dio cuenta del dictamen emitido por el Sr. Urrutia en el expediente de la Sociedad anónima “Amiga de la Juventud”. El Consejo, sin perjuicio de conformarse con lo que propone dicho vocal, acuerda se pidan más datos para proponer en su vista lo que estime procedente»²⁵⁷. «Se dio cuenta del expediente sobre la sociedad “Amiga de la Juventud” que ha vuelto nuevamente a informe del Consejo con los documentos que éste había pedido para mayor ilustración, y en su vista manifiesta y en conformidad con el dictamen del Sr. Urrutia, de que se dio cuenta en la última sesión, en el que se propone sean intervenidos los fondos, créditos y libros de la Sociedad, comisionando S. E. con el carácter de Interventor a la persona que merezca su confianza, que entienda en cuanto

²⁵⁰ *Ibid.*, sesión extraordinaria de 12 de noviembre de 1852, fol. 58 vlto.

²⁵¹ *Ibid.*, sesiones de 28 de agosto, 29 de septiembre, 22 de noviembre, y 3 de diciembre de 1852, y 21 de febrero y 26 de abril de 1853, fols. 9 vlto., 50, 65 vlto., 72 vlto., 103 vlto. y 136, respectivamente.

²⁵² *Ibid.*, sesión de 15 de septiembre de 1852, fol. 20, entre otras.

²⁵³ *Ibid.*, sesión de 12 de abril de 1853, fol. 125.

²⁵⁴ *Ibid.*, sesión de 15 de abril de 1853, fols. 127 vlto. y 128.

²⁵⁵ *Ibid.*, sesión de 1 de abril de 1853, fol. 121 vlto.

²⁵⁶ *Ibid.*, sesión de 20 de octubre de 1852, fol. 45.

²⁵⁷ *Ibid.*, sesión de 25 de octubre de 1852, fols. 48 y 48 vlto.

se cobre, pague y liquide, haciendo por realizar los pagarés que vayan venciendo y se convoque a junta general de accionistas para que se acuerde lo que estimen convenirles»²⁵⁸. «Pasan a informes del Sr. Urrutia dos expedientes sobre (...) y acerca de la liquidación que se practica en la titulada “Amiga de la Juventud”²⁵⁹». «Finalmente se dio cuenta del dictámen del mismo vocal (Urrutia) en el expediente de la sociedad “Amiga de la Juventud”, con el que se ha conformado el Consejo, acordando que no puede accederse a las medidas propuestas por el Comisionado Don (...) Sino que debe esperarse al plazo de vencimiento de los pagarés, cuidando entre tanto si es posible de mejorar sus garantías»²⁶⁰.

9. Por último, llegaban al Consejo expedientes sobre temas muy diversos que trataremos de englobar en este capítulo de **varios**, en el que aludiremos a algunos de ellos, como muestra de esta diversidad. Éste es el caso de los informes emitidos por el Consejo acerca de proyectos de ley, lo que observamos como consecuencia del comunicado del Gobernador agradeciendo al Consejo el informe emitido para el proyecto de ley de Quintas, donde se destaca la labor de uno de los Consejeros, Garvía, y que pasamos a transcribir por los significados términos que utiliza el Gobernador: «Se da cuenta de una atenta comunicación en la que el mencionado Excmo. Sr. Gobernador da gracias al Consejo por el acierto con que ha evacuado el extenso informe indicando las reformas que deben introducirse en el proyecto vigente de quintas, dándoselas muy especiales al Sr. Garvía en atención a los extensos conocimientos prácticos, reflexivos y talento analítico que en él ha manifestado poner...»²⁶¹; comprobación de datos estadísticos²⁶²; creación de penitenciaría de jóvenes²⁶³; aprovechamiento, concesión y denuncia de minas²⁶⁴, conflicto de competencias con la jurisdicción ordinaria²⁶⁵ y el supuesto único, aunque curioso, pero no exclu-

²⁵⁸ *Ibid.*, sesión de 27 de octubre de 1852, fol. 49 vlto.

²⁵⁹ *Ibid.*, sesión de 3 de diciembre de 1852, fol. 72.

²⁶⁰ *Ibid.*, sesión de 1 de enero de 1853, fol. 89 vlto.

²⁶¹ *Ibid.*, sesión de 6 de noviembre de 1852, fol. 54 vlto.

²⁶² *Ibid.*, sesiones de 17 de diciembre de 1852 y 28 de enero de 1853, fols. 80 vlto., 95 y 95 vlto.: «Se dio cuenta del dictámen emitido por el Sr. Pareja en el expediente sobre comprobación de las noticias estadísticas que referentes a esta provincia inserta en su diccionario Don Rafael Tamarit de Plaza. En él opina el mencionado vocal que hecha abstracción de algunos lugares, inexactitudes y omisión de algunos datos, la obra es muy recomendable, en cuyo parecer se conforma el Consejo».

²⁶³ *Ibid.*, sesiones de 1 de enero y 11 de marzo de 1853, fols. 89 y 111.

²⁶⁴ *Ibid.*, sesiones de 22 de febrero y 29 de marzo de 1853, fols. 104, 104 vlto., 120 vlto. y 121, entre otras.

²⁶⁵ *Ibid.*, sesión de 8 de octubre de 1852, fol. 37 vlto.

sivo, ya que se citan también casos semejantes en los únicos dos estudios llevados a cabo sobre otros Consejos provinciales, como son los de Lugo (asimismo, tan sólo uno)²⁶⁶ y Palencia (se alude a dos supuestos)²⁶⁷, como es el de solicitar que el Consejo supla el consentimiento que un padre niega a su hija para contraer matrimonio: «Pasa al mismo (Sr. Falces) para que se sirva emitir su dictamen un expediente de Don (...) Vecino de Orusco que solicita se supla el consentimiento que Don (...) de la misma vecindad niega a su hija (...) para casarse con el recurrente». «Se dio cuenta del dictamen emitido por el Sr. Falces en el expediente de Don (...) vecino de Orusco, sobre que para casarse con él se supla el consentimiento paterno a Doña (...) El Consejo, haciéndolo suyo, acuerda que el alcalde ha incurrido en la pena que impone el art. 300 del Código Penal, y, por tanto, que debe suspendersele y entregarlo al Juez de Primera Instancia para que proceda contra él»²⁶⁸.

Como ya señalábamos anteriormente, presentamos a continuación una tabla que nos permite tener una visión global e inmediata de los temas gubernativos que llegaron al Consejo en el periodo examinado; teniendo en cuenta que un mismo asunto puede aparecer tratado en distintas sesiones y otros tan sólo en una, ya por la simplicidad de los mismos, o porque ya han sido o serán tratados en sesiones anteriores o posteriores, respectivamente, al citado periodo²⁶⁹. Detallaremos en la misma al grupo al que le hayamos asignado, la materia en cuestión, así como el número de veces que se suscita en el Consejo.

<i>Grupo</i>	<i>Materia</i>	<i>Número</i>
1	Quintas y temas relacionados con la condición de soldado.	245
2	Cuestiones municipales.	
2.1	Destitución o separación del cargo como consecuencia de infracciones cometidas en el desempeño del ejercicio del mismo u otras causas.	43
2.2	Celebración de elecciones municipales.	21
2.3	Cuentas municipales.	83

²⁶⁶ F. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *op. cit.*, pp. 144 y 145.

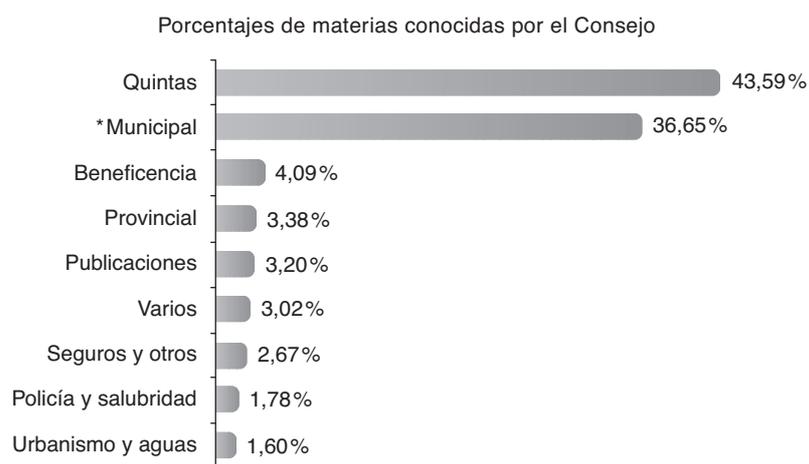
²⁶⁷ E. GONZÁLEZ DÍEZ, *op. cit.*, p. 640.

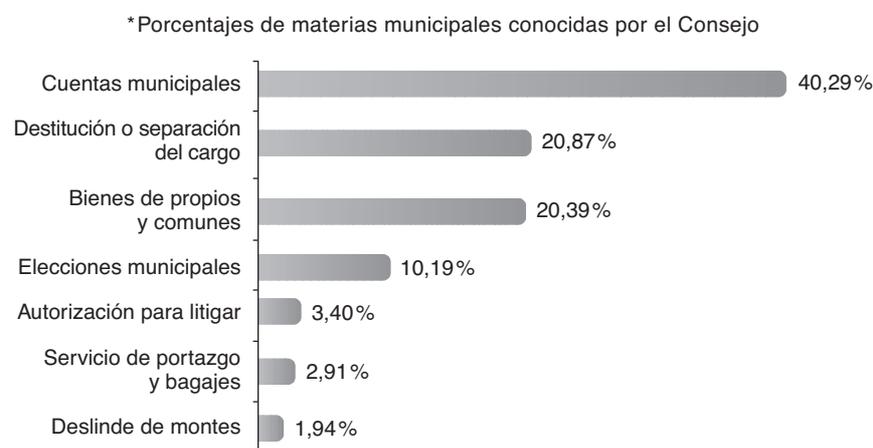
²⁶⁸ ARCM, sesiones de 25 de octubre y 30 de octubre de 1852, fols. 48 vltto., 52 vltto. y 53.

²⁶⁹ No buscamos tanto el precisar con exactitud cada uno de los supuestos llegados al Consejo, como el conocer qué tipo de cuestiones eran las que comúnmente absorbían la dedicación del mismo.

Grupo	Materia	Número
2.4	Autorización para litigar.	7
2.5	Bienes de propios y comunes.	42
2.6	Deslinde de montes.	4
2.7	Servicio de Portazgo y Bagajes.	6
3	Cuestiones de ámbito territorial superior al municipal.	19
4	Actuaciones urbanísticas, obras públicas y aguas para riego.	9
5	Policía y salubridad.	10
6	Beneficencia.	23
7	Autorización Editor de Publicaciones.	18
8	Constitución de Compañías de Seguros y otros.	15
9	Varios.	17

Una vez expuestas las distintas materias que llegaban al Consejo en las sesiones correspondientes al periodo examinado, y como nuestro propósito es reflejar, no tanto el número exacto de cada una de las cuestiones examinadas, como el volumen que representaban cada una de ellas en el quehacer de la citada institución, con el fin de hacernos una idea precisa y real de la labor desarrollada por la misma, a continuación incorporamos un gráfico porcentual que creemos responde en mayor medida a los objetivos perseguidos.





* De acuerdo con la descripción hecha de las materias conocidas por el Consejo, el gráfico situado en segundo lugar no hace sino desglosar el apartado 2, «Cuestiones municipales», recogido en el primero de los gráficos que se reflejan.

4.4. La labor del Consejo como Tribunal Contencioso-Administrativo

La atribución de funciones jurisdiccionales a los Consejos provinciales constituyó la verdadera innovación de la legislación moderantista, sin embargo, al observar el libro de actas examinado comprobamos que dicha actividad jurisdiccional fue la que menos acaparó el quehacer de los consejeros, o al menos eso es lo que podemos deducir de la documentación que ha llegado hasta nosotros. Esta situación, que, al parecer, caracterizó la labor del Consejo provincial de Madrid al menos en el periodo tratado, no viene sino a corroborar lo ya expuesto con carácter general por parte de Nieto²⁷⁰, y con respecto al Consejo de Lugo, por parte de Martínez Martínez²⁷¹.

De cualquier manera consideramos conveniente resaltar que las conclusiones a las que hemos llegado del estudio del libro de actas examinado no nos han resultado nada fáciles, ya que muchas de las materias tratadas por el Consejo, en principio, se encontraban incursas en el art. 8 de la Ley de 2 de marzo de 1845, pero, como expresamente señala el mismo: «cuando pasen a ser contenciosas», y en la mayoría de los casos eran cono-

²⁷⁰ A. NIETO, *op. cit.*, p. 42.

²⁷¹ F. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 155.

cidas en la vía gubernativa, o al menos no se alude en nada a la condición contenciosa, por lo que de los pocos datos que nos facilitaban resultaba complicado dilucidar si se trataba, por tanto, de una cuestión contenciosa o gubernativa. Después de un estudio minucioso de los temas tratados por el Consejo hemos observado que en escasísimas cuestiones se alude expresamente a la vía contenciosa, pero dicha alusión expresa en un principio no tenía que ser determinante, ya que en muchos otros, la mayoría, no se alude para nada al procedimiento que se sigue, ya fuera gubernativo o contencioso. Tomando como referencia, no obstante, esta mención a la vía que se está siguiendo, y sobre todo después de observar pormenorizadamente los asuntos tratados y comprobar que algunos asuntos concernientes a las competencias contenciosas atribuidas a los Consejos son tratadas reiteradamente en distintas sesiones, y que tan sólo ya en las últimas se alude al agotamiento de la vía gubernativa y, por tanto, el recurso a la contenciosa: «éste era un expediente gubernativo, más el último era una demanda contenciosa en vista de la S. E. o bien debe decidir por sí el asunto o remitir todos los antecedentes al Consejo para seguir el juicio contencioso como tribunal administrativo»²⁷², o: «Se dio cuenta de un expediente atrasado del Ayuntamiento de Colmenar de Arroyo con el Excmo. Sr. Duque de Noblejas sobre reclamación de maravedís hecha por éste, y toda vez que se ha apurado la vía gubernativa, acuerda el Consejo permanezca archivado en Secretaría mientras las partes deciden su acción en juicio contencioso»²⁷³, nos hemos atrevido a considerar como contenciosos tan sólo aquellos a los que se mencionan como tales, y considerar, por contra, que todos los demás correspondían a la vía gubernativa.

En base a lo expuesto, tan sólo encontramos un expediente propiamente conocido por la jurisdicción contenciosa, junto a una noticia que alude a un asunto contencioso conocido por el Consejo, pero con anterioridad al periodo de sesiones encontradas, así como otro asunto en el que se alude a una apelación presentada contra una resolución del propio Consejo.

En primer lugar aludiremos a todos los datos que aparecen reflejados en distintas sesiones correspondientes al primero de ellos.

«Se dio cuenta de un escrito presentado por Don Ramón Crooke a nombre de los herederos e hijos de Don Isidro Tobar pidiendo se dicen las providencias oportunas para poner en curso el pleito que dicho Tobar

²⁷² ARCM, sesión de 15 de marzo de 1853, fol. 112 vltto.

²⁷³ *Ibid.*, sesión de 17 de diciembre de 1852, fol. 81.

seguía con el Ayuntamiento de Navalcarnero sobre pago de maravedís. El Consejo acuerda pase al Sr. Urrutia para que se sirva informar»²⁷⁴.

«El Sr. Urrutia hizo uso de su palabra para manifestar el estado en que se haya el pleito contencioso-administrativo que se sigue por Don Atilano y D.^a Paula Tobar hijos y herederos de Don Isidro contra el Ayuntamiento de Navalcarnero sobre reintegro de cantidades suplidas para el suministro de las tropas francesas en los años 1809 al 1811, y el Consejo, tomando en consideración lo expuesto por dicho Consejero y en vista del escrito presentado por Don Ramón Croque, apoderado de los demandantes en 23 del corriente en el que se pide se active el curso de estos autos que se hallan paralizados, acuerda se tengan por presentados el escrito y poder que le acompaña y al precitado Croque como parte legítima en la representación expresada, se declare terminada la discusión escrita y se haga saber a las partes presten su asentimiento a la prueba practicada o, caso negativo, articulen otras nuevas nombrándose Consejero ponente a Don Ignacio Urrutia»²⁷⁵.

«Se dio cuenta de una exposición de Don Ramón Croque, apoderado de Don Atilano y Doña Paula Tobar, pidiendo se le exhiba en la Secretaría el expediente contencioso-administrativo que a instancia de éste se sigue contra el ayuntamiento de Navalcarnero. El Consejo acuerda dictar providencia accediendo a lo solicitado sin perjuicio del estado de las actuaciones»²⁷⁶.

«Dióse cuenta de estar diligenciados la cédula y despacho librados en el juicio contencioso-administrativo que sigue Don Ramon Croke, como apoderado de Don Atilano y Doña Paula Tobar, con el Ayuntamiento de Navalcarnero sobre pago de maravedís. El Consejo acuerda se unan al expediente de su razón y se añada al despacho el papel de reintegro por los renglones que exceden»²⁷⁷.

«Se dio cuenta de una comunicación del alcalde de Navalcarnero participando que nombra apoderado en los autos que ante el Consejo sigue con los herederos de Don Isidro Tobar, al licenciado Don Manuel Guerrero del Colegio de Abogados de esta Corte. Se acuerda unir dicho oficio a los autos de su razón»²⁷⁸.

«Se dio cuenta de un escrito de Don Ramón Crooke apoderado de Don Atilano y Doña Paula Tobar en los autos contra el Ayuntamiento de Navalcarnero, manifestando que se conforma con la prueba presentada. El Consejo acuerda se una dicho escrito a los autos a que hace referencia»²⁷⁹.

²⁷⁴ *Ibid.*, sesión de 25 de septiembre de 1852, fol. 27 vlto.

²⁷⁵ *Ibid.*, sesión de 29 de septiembre de 1852, fols. 31 vlto. y 32.

²⁷⁶ *Ibid.*, sesión de 16 de octubre de 1852, fols. 44 y 44 vlto.

²⁷⁷ *Ibid.*, sesión de 23 de octubre de 1852, fol. 47.

²⁷⁸ *Ibid.*, sesión de 20 de noviembre de 1852, fols. 63 vlto. y 64.

²⁷⁹ *Ibid.*, sesión de 22 de noviembre de 1852, fol. 66.

«Finalmente se dio cuenta de un escrito presentado por el licenciado Don Manuel Guerrero para que se le tenga como apoderado defensor del Ayuntamiento de Navalcarnero en los autos que se siguen con los herederos de Don Atilano y Doña Pura Tobar y se le ponga éstos de manifiesto. El Consejo accede a lo solicitado habiendo por presentado el poder que con el escrito manda unir a dichos autos»²⁸⁰.

«Acto seguido se dio cuenta de un escrito presentado por el licenciado D. Ramon Crooke en representación de D. Atilano y D.^a Paula Tobar, hijos y herederos de D. Isidro, en los autos que se siguen ante este Consejo contra el Ayuntamiento de Navalcarnero sobre pago de maravedies y pide que en atención a no haber dicho la parte contraria, a pesar del tiempo transcurrido, si se conforma o no con la prueba practicada, se señale día para la vista, en su virtud se dicta providencia para que el licenciado D. Manuel Guerrero conteste sobre el indicado extremo en término de una audiencia»²⁸¹.

No aparecen más datos relativos a este litigio en las sesiones posteriores analizadas.

Como ya mencionábamos más arriba, en sesión celebrada con fecha 4 de marzo de 1853 se informa de un contencioso conocido en primera instancia por el Consejo provincial, cuya sentencia sería apelada ante el Consejo Real, y ésta sería la razón de que, una vez concluida la misma, se devolvieran las actuaciones seguidas en primera instancia y demás expedientes gubernativos: «Dióse cuenta de una comunicación dirigida por el Secretario General del Consejo Real remitiendo las actuaciones seguidas en 1.^a instancia entre D. Manuel Pando y la Administración y los expedientes gubernativos que con aquéllas fueron remitidos a la mencionada superioridad en 31 de marzo de 1851; el Consejo queda enterado y acuerda se acuse recibo»²⁸².

Por último, como ya señalábamos anteriormente, se alude a una apelación presentada contra una resolución del propio Consejo: «Se dio cuenta también del informe del Sr. Alvarez de Linera en el expediente promovido por (...) quinto por Madrid en el sexto Distrito y reemplazo de 1851 en apelación de las resoluciones del Consejo sobre las exenciones de varios quintos de su distrito anteriores en número y el Consejo aprobó aquel informe acordando que se le dé el curso conveniente»²⁸³.

Finalmente cabe señalar que ante el escasísimo número de cuestiones contenciosas encontradas en las sesiones examinadas, hemos acudido a

²⁸⁰ *Ibid.*, sesión de 7 de diciembre de 1852, fol. 76.

²⁸¹ *Ibid.*, sesión de 22 de febrero de 1853, fols. 104 vlto. y 105.

²⁸² *Ibid.*, fol. 109.

²⁸³ *Ibid.*, sesión de 9 de septiembre de 1852, fol. 16 vlto.

la Colección de Decretos, en los que se publicaban las sentencias pronunciadas por el Consejo Real, ya fueran en primera instancia o en apelación, y examinando los años 1852-1857, es decir, los coetáneos al libro de actas objeto de examen en este trabajo, así como los cuatro años posteriores, con el fin de establecer un plazo suficiente que permitiera al Consejo Real conocer de las apelaciones que le hubieran podido llegar del Consejo provincial del periodo estudiado, podemos afirmar que no hemos encontrado ninguna resolución conocida en apelación por el Consejo Real proveniente del Consejo provincial de Madrid, a no ser un solo caso, pero referido a una fecha anterior, pero, de cualquier manera, insistimos tan sólo un caso.

5. CONCLUSIONES

De los datos analizados y reflejados en este estudio podemos deducir distintas conclusiones:

1.^a Que el Consejo provincial de Madrid, y en general la institución de los Consejos provinciales, actuaron mayormente como órganos de la Administración activa, o con un papel eminentemente consultivo o de asesoramiento del Jefe Político de la provincia, y tan sólo de forma residual conocieron de asuntos como verdaderos tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, recientemente estrenada y que en gran parte, para el desenvolvimiento de la misma, fueron constituidos los Consejos.

Extremo este último que podría ser explicable en función de lo novedoso de la institución y la costumbre ya asentada en la gente de acudir a los tribunales ordinarios; así como la reserva hacia los mismos, que propiciaba el intento de resolver sus diferencias con la Administración por la vía gubernativa, y tan sólo en último término plantearse el recurso a los tribunales. Ésta podría ser la razón de que muchas de las cuestiones que versaban sobre materias que podrían ser objeto de la vía contenciosa se insistiese sobre las mismas en diferentes ocasiones con el propósito de ventilarlas en el ámbito gubernativo, y de esta manera obviar el recurso a una jurisdicción que constituía la verdadera innovación introducida por la Ley de creación de los Consejos provinciales.

Este pronunciamiento, que en base a los estudios realizados sobre dicha institución podemos extender con carácter general, resulta especialmente aplicable al caso del Consejo provincial de Madrid, al menos en el periodo examinado.

2.^a La diversidad y disparidad de materias que como órgano consultivo o de asesoramiento al Jefe Político llegaban a los Consejos, desplazando las competencias que, en dicho ámbito consultivo, habían venido ejerciendo hasta ahora las Diputaciones. Lo que nos pone de manifiesto el destacado papel que jugaba el Jefe Político o Gobernador Civil, por cuyo conocimiento pasaban ya de forma directa o indirecta la mayor parte de las cuestiones principales, constituyéndose, por tanto, en la figura clave dentro del organigrama de la Administración provincial, y a cuyo lado se encontraba el Consejo provincial.

3.^a Comparando el Consejo provincial de Madrid con los otros ya estudiados, observamos que se dan una serie de cuestiones que son ciertamente frecuentes en el primero y que, sin embargo, no se hace mención de las mismas en los segundos, tales como:

— Las autorizaciones para constituirse en Editor responsable de periódicos. Bien es verdad que el número de publicaciones era muy diferente en Madrid y otras capitales de provincia, por lo que la proporción en estas últimas debería ser inferior, pero es que no hemos visto citado supuesto alguno en los respectivos Consejos provinciales estudiados.

— Dentro del capítulo de Quintas, el Consejo provincial de Madrid dedica gran parte de su tiempo a resolver cuestiones de sustituciones de soldado, devolución de depósitos, fianzas o subrogación de los mismos, que no son mencionados en ninguno de los trabajos realizados hasta el momento, ya sea sobre el Consejo de Lugo o el de Palencia.

4.^o Dentro de las competencias consultivas y de asesoramiento que absorbieron, principalmente, la dedicación del Consejo provincial de Madrid, tenemos que resaltar, por el volumen de las mismas, las cuestiones de Quintas y Municipales, que, como ha quedado reflejado tanto en la tabla como en los gráficos correspondientes, resultan claramente desproporcionadas en cuanto al resto de las materias.

5.^o Por último resaltar el elevado número de expedientes que llegan al Consejo provincial de Madrid referidos a asuntos concernientes a la suspensión de cargos municipales, bien por sanción administrativa o por procesamiento, máxime si tenemos en cuenta el reducido espacio de tiempo que abarcan las actas examinadas, y todo ello, de nuevo, a diferencia de los Consejos provinciales estudiados, en los que no se menciona ningún expediente de esta naturaleza.