EL NACIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN CONTEMPORÁNEA

Daniel Sanz Alberola

1. REVOLUCIÓN LIBERAL Y RACIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN.

La administración se ocupa de asuntos que afectan a todo el devenir de la población y es el medio por el cual el poder político impone coactivamente sus decisiones y controla la sociedad. Esta importancia motivará que todos los regímenes políticos se ocupen preferentemente de ella. En el siglo XIX los cambios radicales que trajo consigo la Revolución Burguesa con su transformación en todos los ámbitos de la sociedad se verán reflejados en la administración y serán consecuencia y motor de la misma.

La burguesía revolucionaria asumió desde el principio, siguiendo el ejemplo francés en contraposición al anglosajón de raíz localista, que era necesario un Estado *unitario, centralizado* y con unas reglas *uniformes* como expresión institucional de la *Nación* y como forma de organización territorial para alcanzar el éxito en su proyecto de un nuevo marco jurídico y socioeconómico. En palabras de Artola: "era necesario cambiar por completo la administración del país para ajustarla a la igualdad propia de un gobierno sobre ciudadanos". La existencia de múltiples *Fueros*, personales y territoriales, impedían el cumplimiento del principio de igualdad jurídica y de libertad económica, mientras que las aduanas interiores impedían la existencia de un mercado nacional único. En definitiva, la "modernidad" que representaba la Revolución Burguesa era incompatible con la división en Reinos, y los arcaísmos jurídicos que le eran inherentes, que eran propios del Antiguo Régimen.

Aquí nos vamos a ocupar únicamente de la administración local y provincial durante el siglo XIX. Aunque su configuración está sujeta a los vaivenes de la Revolución Liberal su naturaleza esencial no cambia. El profesor Cajal Valero ha identificado una serie de elementos que mantienen su continuidad a lo largo del XIX:

- El principio de uniformidad, las normas son iguales en todo el Estado.
- El diseño binario del sistema de administración territorial, dándose la dualidad entre Administración Periférica del Estado y la Administración Local.
- Inexistencia de una autonomía local, por lo menos tal y como se entiende en la actualidad.
- Los delegados gubernativos (Gobernadores Civiles y Alcaldes cuando actúan como tales delegados) serán las autoridades superiores de la administración local.
- Las corporaciones locales ejercen algunas competencias estatales que le son delegadas, lo que implica un gasto mayor.

Debajo de este panorama general, sin embargo, las tensiones fueron constantes y la naturaleza y funciones de los poderes locales se convirtió en uno de los principales campos de batalla entre las diferentes corrientes del liberalismo. Hubo, por tanto, un largo proceso oscilante y pendular en la configuración de las relaciones Estado-Administración Local. Así, ya desde la Constitución de Cádiz y durante todo el siglo XIX, los sectores progresistas fueron partidarios de una mayor descentralización que las corrientes moderadas para resaltar la naturaleza territorial propia de estos entes. En líneas generales, las diputaciones y los ayuntamientos fueron utilizados como plataformas de oposición política por los progresistas, que se sirvieron de ellas para atacar el oligarquismo moderado, apoyado secularmente por la Corona para monopolizar el gobierno.

Un elemento peculiar del proceso de conformación de la administración española fueron las *Juntas*. Surgieron en el contexto de la Guerra contra el francés, cuando el vacío de poder que dejó la crisis de la monarquía y la decadencia de las antiguas instituciones fue cubierto en principio por las *Juntas,* autónomas del poder central y que contaban además con un cierto carácter colectivo y representativo. De carácter local, provincial y, finalmente, nacional, se convertirían en factor clave de todos los movimientos revolucionarios decimonónicos. Estaban dotadas de un indiscutible signo federativo y representaban, por tanto, un peligro constante para el centralismo. Los sectores progresistas las utilizaron para hacerse con el poder, aunque una vez derrotados o alcanzado éste una de las primeras medidas era hacerlas desaparecer para que no solaparan a la administración central. A la vez se formaron *Milicias Urbanas* en cierto modo sustituidoras del poder militar y que también fueron una constante en los movimientos revolucionarios del XIX.

Con la Restauración las oscilaciones pasan a un segundo plano. Pero aparece un elemento nuevo que incidirá fuertemente en el plano administrativo. Nos referimos al caciquismo, concretamente a su actividad dentro de la administración y su actuación como suplantador de la misma. El cacique actuaba como mediador entre la administración y la gran masa de la población que carecía de la suficiente instrucción para comprender sus mecanismos. A su vez utilizaba fraudulentamente los mecanismos de esta administración para fundamentar su

poder y conseguir prebendas, tanto para sí como para sus promocionados.

En todo caso, el entramado administrativo levantado por la Revolución Liberal estuvo desde el principio obstaculizado por la crónica falta de medios de la Administración civil que tuvo su reflejo más claro en el tema del orden público que dependía en última instancia del Ejército, con lo cual la militarización de la política y consiguientemente de la administración se revelan como una de las características y problemas principales del Estado liberal decimonónico.

A pesar de todo no se puede negar la importancia de esta nueva administración, importancia que queda reflejada en las acertadas palabras del profesor Jover Zamora:

> "El edificio de la Administración, levantado y perfeccionado a lo largo de la gran época moderada, estaba destinado a durar más que el mismo régimen constitucional, por lo menos hasta 1978. Estamos ante el legado más característico y considerable de la era isabelina al conjunto de la España contemporánea".

Palacio de la Diputación provincial de Alicante.

Ayuntamiento de Alicante.

2. NUEVOS ENTES ADMINISTRATIVOS

Surgen durante el siglo XIX unos entes administrativos básicamente nuevos: los ayuntamientos, las diputaciones y los gobiernos civiles.

Los ayuntamientos son las instituciones encargadas del gobierno de los diferentes pueblos y ciudades de la provincia. Aunque durante el Antiguo Régimen también había habido ayuntamientos las diferencias serán sustanciales: no estaban constituidos por cargos hereditarios enajenados de la Corona, sino por personas elegidas popularmente que se actuaban como el brazo ejecutivo de la política que a escala local se dictaba desde el centro. Además, todos los municipios tenían las mismas atribuciones y competencias. Es, en definitiva el fin de los ayuntamientos de regidores nombrados por el rey o el señor, la liquidación de la distinción entre plazas de nobles y ciudadanos y el fin de la figura del corregidor.

Las diputaciones son las instituciones que dirigen y administran la provincia; constituyen una entidad local con personalidad jurídica propia formada por la agrupación de municipios. Su principal función era administrar los intereses de la provincia: comunicaciones, fomento económico, cultura, educación, sanidad y beneficencia. Estaba formada por varios diputados provinciales elegidos por sufragio directo entre los que se designaba un presidente.

Los gobiernos civiles (o sus antecesores jefes políticos y subdelegados de fomento) eran unos órganos político-administrativos encargados de detentar la *jefatura superior política* de las provincias. Dependían directamente del gobierno central y durante el XIX fueron la auténtica cabeza de la administración provincial. Fueron, por tanto, uno de los más poderosos instrumentos de centralización, los auténticos mediadores entre el centro y la periferia. En un principio fueron elementos dinamizadores de la revolución liberal, para pasar a ser más tarde el principal ente conservador de los logros de la misma. Su continuidad histórica como instrumentos de poder en las provincias es innegable, a pesar de los

cambios que a continuación veremos tanto en denominación como en competencias.

Un elemento peculiar, heredado del Antiguo Régimen, fueron los Intendentes de Hacienda que hasta 1849 no se fusionaron con los jefes políticos, por lo que hasta esa fecha existían dos delegados superiores civiles del Gobierno en la provincia. Tenían competencias únicamente sobre los asuntos de Hacienda.

3. NUEVOS LÍMITES PROVINCIALES.

La correcta aplicación de la nueva organización administrativa necesitaba una adecuada división provincial basada en los principios de uniformidad e igualdad que proporcionara la adecuada base física al resto de reformas.

Los primeros proyectos de división provincial se redactaron durante la ocupación francesa. Utilizaban una curiosa nomenclatura geográfica de tal modo que la actual provincia de Alicante quedaba encuadrada dentro de la *Prefectura* del *Cabo de la Nao*, con capital en Alicante, y que llegaba hasta más allá de Yecla y Almansa por el Este y hasta Cullera por el Norte, mientras el sur de Orihuela pasaba a integrarse en Murcia.

Pero fue con la constitución de 1812 cuando comenzó propiamente el proceso. En su artículo 11 se decía que "se hará una división más conveniente del territorio español". En 1813 se intentó dar forma a este mandato y las Cortes y la Regencia comisionaron a Felipe Bauzá, cartógrafo y marino mallorquín, para que llevara a cabo el proyecto. Lo cierto es que, a pesar de todo, esta división era claramente heredera de los antiguos reinos que vieron respetados sus límites, aunque se subdividieron en provincias. El de Valencia fue repartido en tres provincias: Segorbe, Valencia y Alicante. En el caso de nuestra provincia sus límites eran muy similares a los actuales, con la excepción de Sax y Villena. En todo caso, la vuelta de Fernando VII y el Antiguo Régimen en 1814 echaron por tierra todo el proyecto.

Cuando la burguesía liberal volvió al poder durante el Trienio Constitucional (1820-1823) se volvió a proyectar una nueva división provincial. Se nombró una nueva comisión en la que seguía Felipe Bauzá. En abril de 1820, un centenar de personalidades se dirigieron al ayuntamiento de Alicante exponiendo los motivos para crear una provincia separada de Valencia. En agosto de 1821 el ayuntamiento realizó la petición formal al Congreso. Finalmente en octubre de 1821 se creaba la provincia que fue clasificada como de segunda clase. Los cambios para la provincia de Alicante fueron grandes, prácticamente toda el Bajo Segura pasaba a Murcia; por el Norte, Denia pasaba a integrarse en la nueva provincia de Játiva, mientras por el Este los límites se establecían en Villena y Pinoso. En todo caso la nueva vuelta de Fernando VII al poder en 1823 malogró de nuevo todo el proceso.

En 1833, durante la regencia de Maria Cristina, se llevó a cabo el proyecto más importante y duradero. El Ministro de Fomento, Javier de Burgos, granadino y experto en temas administrativos, firmó el 30 de noviembre de 1833 el decreto de *División territorial de la Península e Islas Adyacentes*. La provincia de Alicante recuperaba por el sur la frontera histórica con lo cual volvía a

División provincial de 1822.

División provincial de 1833.

División provincial de 1851.

integrarse en ella la Vega Baja del Segura; por el norte, la frontera subía hacia arriba fijándose en una línea que iba desde el puerto de Almansa al de Benigánim y al Monduber pasando por la Serra Grossa, de tal manera que la comarca de la Vall de Albaida y Gandía y su huerta quedaban dentro de la provincia. Por el este quedaba fuera el Marquesado de Villena, tal y como correspondía a las fronteras del reino histórico. La provincia fue clasificada de segunda clase dentro de las tres existentes y, a su vez, fue dividida en dieciséis partidos judiciales.

Todavía hubo dos cambios más que dejaron totalmente cerrados los límites de la provincia hasta nuestros días. El 9 de septiembre de 1836, gracias al impulso del alicantino Joaquín Maria López, Subsecretario del Ministerio de la Gobernación, el marquesado de Villena se integró definitivamente en la provincia de Alicante. También se produjo una rectificación en la línea divisoria con Valencia que ahora transcurría por el río Serpis hasta Potries, con lo cual Gandía, Albaida y Onteniente pasaban a Valencia. En 1847, por último, Oliva fue transferida a la provincia de Valencia quedando configurada territorialmente la provincia hasta nuestros días.

4. EL DESARROLLO HISTÓRICO DEL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA PROVINCIA DE ALICANTE

4.1. Guerra de Independencia, Constitución de 1812 y Trienio Constitucional.

Como hemos adelantado antes, el vacío de poder dejado por la decadencia de las antiguas instituciones fue cubierto por la Juntas. La de la ciudad de Alicante se formó el 29 de mayo de 1808, aunque estuvo copada por los notables. Una de las medidas más importantes que tomó fue la constitución de las *Milicias Urbanas*. La Junta local se disolvió en octubre una vez cumplida su función y el poder pasó al antiguo ayuntamiento. Por otro lado, la Junta Provincial se convertía en *Junta Superior de Observación y Defensa* y tuvo fuertes enfrentamientos con el corregidor militar.

Dejando de lado los proyectos de José I, fue con la Constitución de Cádiz cuando se dieron los primeros pasos de reforma de la administración. La participación de diputados alicantinos en las deliberaciones de las Cortes Constituyentes fue, por varias causas, prácticamente nula. Las funciones y competencias de los nuevos órganos administrativos que se expresaban en la Constitución fueron explicitadas en la *Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias* de junio de 1813.

Sello del Instituto Provincial de 2ª Enseñanza.
Archivo Municipal de Alicante.

En relación a los ayuntamientos tomaron tres decisiones fundamentales. En primer lugar, decretaron que "se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan"; con ello buscaban aumentar el número de ayuntamientos, pues pretendían que éste fuera el primer eslabón para que los ciudadanos participaran en el nuevo sistema constitucional. En segundo lugar, decretaron que "se les señalará término correspondiente"; esto se hacía para evitar los problemas de reparto de contribuciones y de disfrute de propios y comunes entre las villas y sus aldeas, aunque su puesta en practica provocó una gran cantidad de pleitos como, por ejemplo, entre Santa Pola y Elche según ha estudiado Emilio La Parra. Por último, se estableció un sistema de elección indirecta que, si bien no era plenamente democrático, sí evitaba que la designación de los cargos quedara en manos de unos pocos vecinos. En líneas generales, la implantación del nuevo sistema en la provincia de Alicante tropezó con algunos problemas derivados de las resistencias de los partidarios del Antiguo Régimen ante las nuevas instituciones.

En cuanto a su función, los ayuntamientos debían encargarse de la hacienda local y de la gestión de los servicios públicos. Para auxiliarles debía nombrarse un secretario municipal de naturaleza funcionarial.

El 16 de agosto de 1812 se constituyó el primer ayuntamiento de la capital de la provincia. Como señala Maria Luisa Álvarez, "se advierte la presencia de mayor número de burgueses, aunque la tercera parte de sus miembros pertenecían a la antigua oligarquía local, y el puesto clave de primer alcalde estaba ocupado por un importante hacendado de la ciudad". Las elecciones municipales de agosto de 1813 se anularon por diversas irregularidades.

Se creó, por otro lado, la figura del Jefe Político como cabeza de la administración en la provincia. Era nombrado por el Rey y detentaba el "gobierno político" de la provincia. El Jefe Político debía residir en la capital y, lo más importante, presidía su ayuntamiento y la Diputación provincial. Era, además, "el único conducto de comunicación" entre los ayuntamientos y la Diputación Provincial y entre ésta y el Gobierno. El primer Jefe Político de Alicante fue Fernando Pascual que tomó posesión de su cargo el 27 de noviembre de 1812. Fue sustituido por Vicente María Patiño en enero de 1813; su primera preocupación fue comprobar que en la provincia se estaban instaurando las nuevas instituciones de gobierno dimanantes de la Constitución de Cádiz.

La Constitución, por último, creó una institución nueva: las diputaciones provinciales, "en cada provincia habrá una Diputación llamada provincial para promover su prosperidad". Debían actuar como marco de representación de la población provincial y estaban dotadas de unas competencias específicas. En realidad cumplían una doble función: controlar la gestión de los diferentes municipios y promover el fomento de los intereses provinciales. No debe olvidarse la importancia que habían tenido las juntas provinciales en la Guerra de Indepen-

dencia y se pueden interpretar como el sustituto de éstas, aunque sus funciones fueran puramente administrativas. En Alicante, la primera preocupación de la recién constituida Diputación Provincial fue el suministro de las tropas. En julio de 1813 las elecciones a la diputación también fueron anuladas por un Real Decreto ya que había sido copada por sectores reaccionarios mediante numerosas irregularidades. Fue sustituida por una *Junta Superior de Provincia* también presidida por el Jefe Político.

En líneas generales, la recepción de la Constitución, y los cambios que trajo consigo, fue favorable en toda la provincia. Así se constata en las actas de los ayuntamientos, en la prensa y en el gran número de felicitaciones que se enviaron a las Cortes, entre ellas las del Intendente, la Comisión de Gobierno y la Audiencia del Reino, la Diputación, la Junta de Sanidad y el Ayuntamiento. Un caso particular fue el de la ciudad de Alicante, pues allí se dieron problemas provocados por ser la sede de las instituciones provinciales y de algunas del reino que se encontraban aquí debido a la ocupación francesa de Valencia. De este modo se concentraban en la ciudad, la Diputación provincial, el Jefe Político, la Audiencia, el Intendente, los jefes del ejercito de la zona y el Ayuntamiento. Los problemas tributarios que provocaban las necesidades de la guerra motivaron frecuentes disputas entre ellos, lo que no ayudó a que las nuevas instituciones pudieran asentarse debidamente.

La llegada al país de Fernando VII en 1814 y la vuelta del Antiguo Régimen paralizó todo el proceso durante el siguiente sexenio. Con el decreto de 4 de mayo de 1814 se restablecía el ayuntamiento de 1808 y desaparecían las Diputaciones y el Jefe Político.

En 1820, tras el pronunciamiento de Cabezas de San Juan, los liberales retornan al poder y el proceso de reforma administrativa vuelve a comenzar al entrar de nuevo en vigor la Constitución de 1812. En principio siguieron utilizando la *Instrucción* de 1812 y hasta febrero de 1823 no se promulgó una nueva *Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias* aunque no pudo entrar en vigor ahora. Tenía un mayor sentido descentralizador y, a pesar de sus imperfecciones técnicas, fue el modelo del ala izquierda del liberalismo durante la primera mitad del XIX.

En marzo de 1820 los ayuntamientos constitucionales de 1814 sustituyeron a los absolutistas en toda la provincia. También se constituyó en septiembre la Milicia Nacional. En marzo de 1822 llegó el nuevo Jefe Político, Francisco Fernández Golfín, un reputado liberal que había estado encarcelado en el castillo de Santa Bárbara durante el sexenio absolutista. Fue sustituido en septiembre por Luis del Corral. La Diputación de Alicante fue constituida el 15 de mayo de 1822.

El proceso volvió a quedar paralizado durante la década absolutista (1823-1833) con la vuelta al poder absoluto de Fernando VII y a la administración del Antiguo Régimen.

4.2. La revolución burguesa (1833-1843)

En 1833, cuando el régimen absolutista daba sus últimas bocanadas, el ministro Javier de Burgos creó los mitificados *Subdelegados de Fomento*, acompañados nuevamente de una *Instrucción* que hacía hincapié precisamente en su labor de impulsor y promotor del fomento para la provincia. Aunque esta Instrucción ha sido muy alabada, con frecuencia se olvidan su autoritarismo y sus raíces en el Despotismo Ilustrado. Estos elementos eran característicos del reformismo ilustrado del *Estatuto Real* de 1834 y, convenientemente matizados, pasaron, como el mismo Javier de Burgos, al liberal Partido Moderado. El primer Subdelegado de Fomento de nuestra provincia, Bernardo de Borjas Tarrius, tomó posesión el 19 de enero de 1834; sucediéndole, en diciembre de 1835, Ramón Novoa.

Fue ahora cuando surgió con fuerza la polémica de sí el Alcalde era simplemente un agente del poder ejecutivo o un representante de sus propios intereses. A partir de ahora, el papel que les correspondía a las corporaciones locales (Ayuntamientos y Diputación provincial) en el entramado institucional será una de las marcas de división entre liberales progresistas y moderados. Estos últimos criticaron duramente la Instrucción de 1823 y durante 1835 emitieron varios Reales Decretos dimanantes del Estatuto Real que tenían un fuerte sentido centralizador. El ejemplo más claro de esto último era la "presidencia nata" del ahora llamado *Gobernador Civil* de "todos los Ayuntamientos de la provincia" y también de la Diputación que quedaba convertida en un simple organismo consultivo y de asesoramiento del Gobernador, asumiendo funciones de signo estatal.

En Alicante tanto el ayuntamiento de la capital, que se constituyó en 1834, como la Diputación Provincial, en 1836, fueron presididos por personas de marcado signo liberal. La sesión inaugural de esta última tuvo lugar el 11 de enero de 1836 y estuvo presidida por el Jefe Político, Ramón Novoa, en el Real Consulado de Alicante. Había un diputado por cada uno de los partidos judiciales, aunque sólo asistieron diez de los dieciséis. Los principales problemas de los que se trató en su sesión inaugural fueron la enseñanza, las comunicaciones y la sanidad. En 1835 se celebraron elecciones municipales y salieron vencedores reconocidos liberales entre los que destacarían José Lafón, Roque Blanquer, y Esteban Dié en Alicante, Julián Espinos en Orihuela, José Bru Piqueres en Elche, Antonio Galvis en Villena, etcétera. La actividad de los municipios durante estos años estuvo condicionada negativamente por los recursos que se tuvieron que dedicar a combatir el problema de las rebeliones carlistas.

La provincia de Alicante se mostró como una de las más fervientes defensoras del nuevo régimen y así se adhirió rápidamente a la rebelión de La Granja de agosto de 1836 que volvía a poner en vigor la Constitución de Cádiz y toda su obra administrativa. En estos años hubo algunos problemas menores entre el Jefe Político y los ayuntamientos en cuanto a competencias. En 1837, por ejemplo, el Ayuntamiento de la Capital reclamó, y obtuvo, de las Cortes la potestad de erigir una Junta Municipal de Sanidad frente a la oposición del Jefe Político.

En 1840 se promulga por los moderados una nueva *Ley de organización y atribuciones de Ayuntamientos* fuertemente centralizadora, que fue una de las causas principales del golpe de Espartero y, por lo tanto, rápidamente suspendida al triunfar éste. Alicante apoyó este movimiento e incluso Alcoy se vio amenazada por

Hospital Civil Oliver de Alcoy, inaugurado en 1877.

el ejército de la regente. El 8 de septiembre se formó una *Junta Provisional de Gobierno de la Provincia de Alicante*. Con el triunfo de los progresistas se inicia un nuevo, y breve, periodo de descentralización al volver a ponerse en vigor la Instrucción de 1813.

En el verano de 1843 se produce la caída de Espartero. En Alicante se formaron, desde junio de aquel año, la *Junta Provisional de Salvación*, la *Comisión Provisional de Gobierno de la Provincia de Alicante* y, finalmente el 10 de agosto, la *Junta Superior Auxiliar y Diputación de la Provincia*. Se volvió a poner en vigor la ley de 1840 a la que se añadió un reglamento en 1844. El Jefe Político, Ramón Ceruti, prohibió la publicación de un manifiesto de los diputados alicantinos en el que criticaban esta ley. Poco después se produjo una sublevación en defensa de la autonomía municipal encabezada por el Jefe de la Milicia Nacional, Manuel Carreras, que consiguió hacerse con el control de la ciudad de Alicante y estableció una *Junta de Gobierno de la Provincia de Alicante* presidida por el coronel Pantaleón Boné, aunque al no conseguir el apoyo del resto de ciudades el movimiento fracasó y se tuvo que refugiar en la capital que fue sometida a un duro asedio. La Diputación estuvo establecida en Alcoy y Muchamiel y cuando volvió a la capital colaboró activamente en la represión del movimiento en toda la provincia que fue llevada a cabo por el Ejercito comandado por Roncali. Igualmente el Intendente colaboró en la fuerte represión económica. Entre estas dos instituciones se produjeron algunos conflictos de competencias.

El profesor Pedro Díaz Marín, que ha estudiado la década moderada en Alicante, ha sintetizado el proceso posterior al frustrado pronunciamiento:

> "Paralelamente a la ofensiva militar, Roncali acometió una profunda remodelación de la Diputación y de los ayuntamientos, acomodando en ambos a personas comprometidas con el moderantismo, que solían ser también las más importantes del lugar, en el sentido de más ricas y de mayor influencia sobre sus convecinos, y que por lo mismo se encontraban legitimadas para actuar de intermediarias entre los poderes centrales y los poderes locales, de los que ellas mismas eran parte esencial"

Poco después se produjeron elecciones para terminar con la interinidad en las instituciones. El Jefe Político recién nombrado, José Rafael Guerra, intervino en el juego sucio que se produjo y que hizo más grande el triunfo moderado en la Diputación y en los ayuntamientos.

Es a partir de ahora cuando el predominio del ejercito se hace más asfixiante. La asunción de importantes parcelas del orden público les permitirá dictar normas en terrenos ajenos al puramente militar y a disponer de cuantiosos fondos públicos, especialmente de los municipios, para su avituallamiento. Así, durante 1844 fueron numerosas las reclamaciones de ayuntamientos de la provincia para que se le abonaran los gastos que había ocasionado el Ejercito en el aplastamiento de la rebelión. La presencia asfixiante del Ejercito durante aquel año hizo que surgieran roces con particulares e instituciones civiles. A partir de este momento la política de orden público se convierte en una de las principales preocupaciones del moderantismo gobernante. En este contexto hay que enmarcar la creación de la Guardia Civil en 1844, la cual ya en 1846 contaba con veintiún puestos en la provincia.

4.3. La década moderada (1844-1854)

En 1845 los moderados promulgaron varias leyes que configuraron la estructura administrativa más centralizadora de todas. Buscaban tanto controlar las elecciones como dificultar cualquier medida contraria al gobierno por parte de las instituciones representativas locales y provinciales. Para ello diseñaron un sistema en el que la autoridad de los delegados gubernamentales podía anular cualquier iniciativa de los ayuntamientos y las diputaciones.

En primer lugar encontramos la *Ley para el gobierno de las Provincias* publicada en abril. El representante del gobierno en la provincia continuaba denominándose Jefe Político, pero pasaba a depender totalmente del Ministerio de la Gobernación. En 1847 se introdujo una figura nueva: los *Jefes de Distrito*, que debían de actuar como intermediarios entre los municipios y los jefes políticos y que actuaban de Alcaldes-corregidores en los municipios en que residían. En Alicante hubo tres: Alcoy, Elche y Villajoyosa. En 1849, tal como hemos avanzado, los Intendentes y los Jefes Políticos se fundían en un solo cargo: *Gobernadores Civiles*, que pasaban a depender del Presidente del Gobierno como expresión de su nueva condición de único representante del Gobierno. El de Alicante fue clasificado como de segunda clase dentro de las cuatro existentes. Se publicó también una nueva extensa *Instrucción*. Desde 1848 el Jefe Político era el poeta Ramón de Campoamor que fue sustituido como Gobernador civil por Francisco Gálvez, pero al no presentarse éste Campoamor quedó como Gobernador hasta 1851. Entre ese año y 1854 se sucedieron seis gobernadores más, demasiada inestabilidad para un cargo tan importante.

Para los ayuntamientos se dictó la *Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos* de enero de 1845. El Rey nombraba directamente a todos los alcaldes y tenientes de alcalde de las capitales de provincia y cabezas de partido judicial, mientras el resto (incluidos alcaldes pedáneos) eran nombrados por el Jefe Político

"por delegación del Rey". El Jefe Político quedaba convertido en la instancia máxima de la Administración local gracias, no sólo a la lealtad que le debían los cargos por él nombrados y que podía remover cuando quisiera, sino a que era el conducto único por el cual los ayuntamientos se comunicaban con los órganos centrales. Se configuraba, por tanto, una cadena jerárquica que comenzaba en el Gobierno y, a través del Jefe Político, finalizaba en el alcalde. Hay que tener en cuenta, también, que el Ayuntamiento como tal queda reducido a un órgano deliberante sin ningún poder, pues sus actos debían ser obligatoriamente refrendados por el Alcalde o el Jefe Político. Por último, la participación popular quedaba menguada al hacerse más severos los requisitos necesarios para ser elector, mientras las elecciones eran controladas por el Alcalde y el Jefe Político. En la ciudad de Alicante se celebraron cinco elecciones, una total en 1845 y cuatro parciales en 1847, 1849, 1851 y 1853. Las escasas competencias de que gozaban los ayuntamientos provocaron resistencias a integrarse en ellas a los mismos miembros del Partido Moderado, así sucedió en la capital, en Pinoso, en Callosa d'en Sarrià, Monovar, Puebla de Rocamora y Calpe. Si en alguna ocasión el exclusivismo moderado se veía en peligro, como sucedió en Aspe en 1853, el Gobernador simplemente anulaba las elecciones. El profesor Díaz Marín ha señalado que:

> "Los equipos de gobierno del municipio alicantino eran la encarnación y la representación de esa mesocracia y la salvaguarda de sus intereses, pero también eran los representantes de una oligarquía –fundamentalmente comercial- que traducía en el plano político y administrativo el dominio que a nivel económico y de hegemonía social ejercían los comerciantes y propietarios, mediante el control de los medios de producción y de intercambio, sobre el tejido social de la ciudad y su entorno".

En cuanto a la labor de los municipios alicantinos durante estos años, lo cierto es que ésta estuvo muy mediatizada por una hacienda escasa sobre la que además tenía escasa capacidad de actuación autónoma, lo que dio lugar a unos presupuestos desequilibrados e insuficientes.

La *Ley de Organización de las Diputaciones Provinciales* se publicó también en enero de 1845. Las diputaciones se convertían aun más en verdaderos órganos estatales, instrumentos de acción del Estado en la provincia y de control de los ayuntamientos. Estaban presididas por el Jefe Político, y formaban parte de ella el Intendente y un diputado por cada partido judicial. Desde 1845 la Diputación de Alicante vivió una situación de interinidad, hasta que se convocaron elecciones y se pudo constituir el 1 de agosto de 1847. En 1849, 1852 y 1854 se produjeron renovaciones parciales. Díaz Marín ha señalado que los diputados electos pertenecían "a las élites económicas y profesionales, identificadas con el moderantismo...lo que representaban eran los intereses oligárquicos de las élites locales".

Finalmente en abril se promulgó la *Ley de Organización y Atribuciones de los Consejos Provinciales*. Eran unos organismos nuevos presididos por el Jefe Político y con vocales nombrados directamente por el rey. Su

Sello de Correos (1851).

función era actuar como cuerpos consultivos y tribunales en asuntos contenciosos. En Alicante se constituyo el 20 de agosto, con cuatro miembros sugeridos por el Jefe Político al Gobierno, siendo su vicepresidente Andrés Rebagliatto. Hubo pocos cambios durante la época moderada, el más importante fue el de Rebagliato por Felipe Gil en 1847.

4.4. El bienio progresista (1854-1856)

El levantamiento de 1854 fue apoyado por el Ayuntamiento de la capital, aunque no por el Gobernador Civil que huyó precipitadamente. En todo caso, el ayuntamiento moderado dimitió y el 17 de julio se formó una *Junta Provisional de Gobierno* que fue presidida por el Gobernador Militar y que contó con otros siete militares más y con una representación civil de políticos progresistas y moderados. Dos días después nombró un nuevo Ayuntamiento de la capital con presencia de todos los sectores liberales, aunque con un ligero predominio progresista. El día 22 ordenó que todas las Juntas locales se convirtieran en ayuntamientos, y que cada partido judicial enviara un representante a la Junta. Por presiones de la opinión pública volvió a reorganizar la Milicia Nacional. Una de las primeras medidas fue la destitución del *Consejo Provincial de Alicante*, un mes antes de que el gobierno central decretara su desaparición en toda España. En cuanto a la Diputación, en agosto se repuso la existente en 1843. Finalmente la Junta se disolvió en la práctica el 22 de agosto al llegar el nuevo Gobernador Civil, Trino González de Quijano, que murió unos meses después al no querer abandonar la ciudad durante una fuerte epidemia de cólera.

Durante el Bienio Progresista se volvió a poner en vigor la Instrucción de 1823. En 1856 se volvió a dictar una nueva *Ley de ayuntamientos* que, si bien sólo estuvo en vigor dos meses, apuntaba algunos caracteres de apertura y descentralización, como la configuración de los alcaldes como agentes del gobierno y como jefes de la administración municipal, así como que algunos de sus actos eran "inmediatamente ejecutivos". Pero la experiencia fracasó en 1856, cuando en Alicante, después de unos días de noticias confusas, se conoció el cese de Espartero y su sustitución por O'Donell, el Ayuntamiento y el Gobernador Civil presentaron su dimisión y fueron sustituidos por moderados.

El Gobernador Civil de Alicante, Trino González de Quijano (1854).
Diputación Provincial de Alicante.

4.5. La crisis del sistema moderado (1856-1868)

En 1856, con la vuelta de los moderados al poder, se volvió a poner en vigor la Ley de 1845. En enero de ese año, el Gobernador y los ayuntamientos de la provincia se sustituyeron por otros de signo moderado, a la vez que se volvía a poner en funcionamiento el Consejo Provincial. A partir de entonces la provincia se comportó como una sucursal del Gobierno central, y al igual que allí se produjo el ensayo del turno de los partidos en las instituciones locales y provinciales. Como un reflejo más de este sucursalismo Glicerio Sánchez Recio ha destacado que durante estos años también "se dieron varios conflictos entre los candidatos gubernamentales y locales en las confrontaciones electorales".

En 1863, bajo el mandato de la Unión Liberal, se intentó una tímida rectificación con un ligero toque descentralizador. El Gobernador Civil seguía siendo la autoridad principal, tanto en el plano político como en el económico, pero se reconocían ciertos "intereses provinciales" que se le encomendaban a la Diputación. Pero pronto, en 1866, toda la legislación fue reformada por un Real Decreto de indudable carácter moderado y centralista.

4.6. El sexenio democrático (1868-1875)

Tras el triunfo de la Revolución de Cádiz, las autoridades provinciales de Alicante huyeron. El vacío de poder fue llenado por una *Junta Revolucionaria Provisional* que asumió todo el poder político local y que el 2 de agosto disolvió el Consejo Provincial. Como ha señalado Rosa Ana Gutiérrez Lloret la Junta tuvo otras actuaciones:

> "Se encargó también de fiscalizar la formación de las juntas locales de los pueblos y en los casos de manifiestas irregularidades en el proceso constituyente, como ocurrió en Villajoyosa, Pego, Denia y Callosa d'Ensarrià donde no fue respetado el sufragio universal, se envió a Anacleto Rodríguez y Juan Más Dols como comisionados interventores"

Pocos días después se producían elecciones para la Junta Revolucionaria definitiva de la capital. En el resto de la provincia fue más difícil constituirlas por la actividad de las gavillas revolucionarias campesinas. El 5 de octubre la Junta nombró un Ayuntamiento provisional

con clara mayoría progresista. Finalmente la Junta decide autodisolverse tras el decreto en tal sentido del Gobierno provisional de 21 de octubre.

Para Rosa Ana Gutiérrez la burguesía alicantina era claramente anticentralista. No obstante, los grupos políticos que apoyaron la caída de la dinastía borbónica tenían proyectos distintos en cuanto a la organización del Estado. Aparecen ahora con fuerza los sectores federales dentro del republicanismo. Opuestos a estos estaban los republicanos unitaristas, dirigidos precisamente por un alicantino, Eleuterio Maisonnave, que, sin ser federales, sí estaban a favor de una descentralización administrativa.

El 18 de diciembre de 1868 se celebraron elecciones municipales que fueron ganadas por los republicanos en las poblaciones más importantes de la provincia. Maisonnave fue nombrado Alcalde de la capital. En octubre de 1869 se produjo una insurrección republicana que fue reprimida duramente e incluso los carabineros ocuparon el Ayuntamiento lo que provocó la dimisión de la Corporación. El Gobernador Civil aprovechó esta circunstancia para nombrar un Ayuntamiento de mayoría monárquica que sólo duró dos meses, pues a finales de año se celebraron elecciones que fueron ganadas de nuevo por los republicanos.

La Constitución de 1869 dedica un único artículo a la administración local, si bien con algunos cambios profundos como el hecho de que el gobierno de la provincia o pueblo corresponde a las respectivas corporaciones, aunque continuaba la intervención real o de las Cortes para impedir que los "intereses generales" se vieran perjudicados por eventuales medidas de los ayuntamientos o diputaciones. Al año siguiente se publicó una *Ley municipal* en la cual continuaban los atisbos descentralizadores, atenuados con medidas como el hecho de que se proclamara que "el Ministro de Gobernación es el Jefe superior de los Ayuntamientos". Las medidas descentralizadoras también llegaron a la Diputación y al Jefe Político, y así éste dejaba de ser presidente nato de aquella, y únicamente la presidiría en las sesiones a las que acudiera. En cuanto a las competencias de la Diputación, se va estableciendo una distinción entre las que ejerce por delegación estatal y las que son exclusivamente suyas.

Mientras, en Alicante, la división entre federales y unitaristas alcanza su cenit con la "Declaración de la Prensa" que se publicó en varios periódicos de Madrid el 7 de mayo de 1870 y que tuvo a Maisonnave como uno de sus principales impulsores. En ella declaraban que no defendían "el unitarismo a la francesa, centralizador, absorbente y autocrático", pero tampoco "la desmembración de la unidad de la patria y la integridad de la nación". Esta declaración abrió una fuerte polémica y así el federalista Francisco Casalduero atacó el documento en el Circulo Republicano de Alicante diciendo que era un "pastel unitario, adornado con hermosas frases y vanas promesas de descentralización en muy reducido número de casos". La crisis acabó con la dimisión de Maisonnave, desautorizado por sus compañeros, como Concejal y Alcalde de la ciudad. En febrero de 1871 se celebraron nuevas elecciones municipales que fueron nuevamente ganadas por los republicanos, el alcalde fue Francisco García López que fue sustituido sucesivamente por Eduardo Carratalá Cernuda, Maisonnave y Anacleto Rodríguez.

En 1873 la I República elaboró un proyecto de Constitución Federal en el cual las provincias desaparecían como circunscripción de la administración periférica estatal para pasar a un Estado federado. Se pasaba de la tutela y fiscalización de la administración local, y de la intervención en la gestión directa sobre el territorio por parte de la administración del Estado unitario, a la simple vigilancia del cumplimiento de las leyes federales; pero sin ninguna autoridad especial dentro del Estado o del municipio. El municipio alcanzaba una autonomía política plena por medio de fórmulas descentralizadoras y fuertemente democratizadoras. El Gobernador Civil desaparecía y pasaba a ser sustituido por un "delegado" del Poder Ejecutivo central en cada Estado de la Federación. La Constitución fue saludada con un telegrama por el Ayuntamiento de Alicante, aunque hubo dimisiones de concejales y diputados provinciales opuestos al nuevo sistema. En todo caso, el Partido Republicano dirigido por Maisonnave se mostró opuesto a las tesis federalistas más radicales y se abstuvo de votar en las Cortes la República Federal. En Alicante, Francisco Heredia fue nombrado alcalde.

El cantonalismo, que representaba un intento radical de descentralización política y administrativa, fue uno de los hechos que hirieron de muerte a la República y también tuvo ramificaciones en Alicante. De hecho la ciudad fue bombardeada por los sublevados y algunos de los cargos del Ayuntamiento y la Diputación estuvieron tentados de sumarse a la misma.

En cuanto a la actuación concreta, el principal problema que tuvo la administración local durante estos años fue, nuevamente la falta de fondos que provenía de los ayuntamientos anteriores y que no fue resuelto en todo el sexenio lo que provocó el descontento de la población ya que muchos problemas quedaron sin resolver

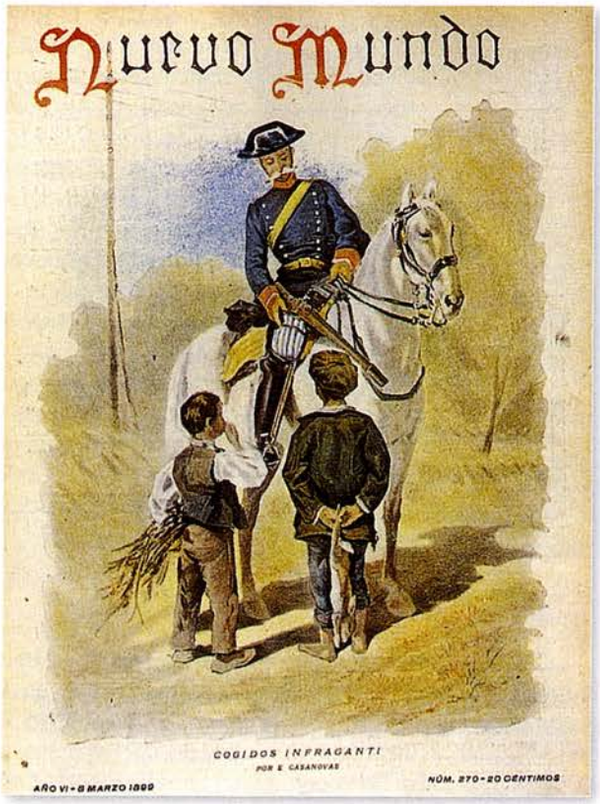
4.7. La Restauración (1875-1900)

Después del pronunciamiento de Sagunto y bajo la tutela de Cánovas la monarquía vuelve al país en la persona de Alfonso XIII. En el plano administrativo lo más importante fue la *Ley Municipal* de 1877 que intensifica más si cabe las tendencias centralizadoras. Otra característica fue el sistemático incumplimiento práctico de la misma. En 1882 se publicó la *Ley para el régimen y administración de las provincias* que estuvo vigente durante el resto de la Restauración y que tenía casi las mismas características.

Es ahora cuando la figura del Gobernador civil adquiere mayores características de simple agente político, sin ningún carácter funcionarial, con los problemas de hipertrofia y mal funcionamiento del sistema que esto provocó. El Gobernador quedó lastrado por la instrumentalización que los partidos del turno hicieron de su labor, y ahora abdica casi completamente de su labor administrativa para concentrarse en manipular las elecciones, el mantenimiento del orden público y la tutela asfixiante de los entes locales. Pero esta politización tuvo otra consecuencia como fue la compartimentación de la administración periférica, especialmente en las áreas de Fomento y Hacienda, que escaparon a su control, tecnocratizándose y convirtiéndose en feudos particulares fuera del alcance de quién era su teórico superior. De

esta manera, durante la Restauración el Gobernador perdió las competencias que había ido adquiriendo durante todo el siglo para convertirse en un simple representante del Ministerio de la Gobernación. Pero, además, el Gobernador no sólo era muñidor de elecciones sino también quedaba a disposición de los caciques locales como testaferro y árbitro de las voluntades de los caciques, como denunciaba Joaquín Costa "el Gobernador civil, que les sirve de órgano de comunicación y de instrumento", o, menos gráficamente, en palabras del profesor Cajal Valero:

> "el gobernador aparecía no como la "voluntad general" de la Nación, sino como *intermediario* entre el Gobierno y las elites locales que detentaban, tiránicamente y de un modo cuasifeudal el verdadero poder en el territorio".



"Cogidos in fraganti". Portada del *Nuevo Mundo*, 8 de marzo de 1899.

Alicante no fue una excepción en el conjunto nacional. Es gráfica al respecto una carta que el mismo Cánovas remitió al cacique conservador, Marqués del Bosch: "Ya he escrito al Gobernador de Alicante diciéndole que el representante de la circunscripción es V. y que por tanto no debe atender indicaciones de nadie que no sea V." En líneas generales hasta 1892, época conservadora, los gobernadores de Alicante descuidaron su labor "fomentista". La excepción fue el último Gobernador, Filiberto Díaz que promocionó la viticultura, se preocupó de fomentar la ocupación y promovió la participación de la provincia en la Exposición nacional de 1892. La estancia de los gobernadores civiles en la provincia de Alicante fue inferior a la media española; según Rafael Zurita la causa fue la inexistencia de un líder claro en los partidos del turno y la división de la provincia en varios cacicatos lo que le convertía en una provincia ingobernable.

Aunque el papel del Gobernador seguía siendo esencial, ya se acepta la existencia de competencias exclusivas de la Diputación que, por fin, queda configurada como un ente local. Se creaba una *Comisión* provincial, que era un trasunto de los Consejos provinciales de la época moderada. Las diputaciones cumplieron una doble función durante estos años: por un lado sirvieron de centro de control de los ayuntamientos, pero a su vez fueron controladas por los gobernadores civiles. Los partidos demostraron gran interés en controlarlas, no tanto por su importancia económica, su presupuesto durante estos años fue reducido, como por el control político municipal que permitía y como medio para hacer carrera política Al contrario de lo que sucedía en las elecciones a Cortes, los conservadores tuvieron mayoría absoluta en la Diputación hasta 1894, excepto en los bienios 1882-84 y 1888-1890. El 9 de enero de 1875 el Gobernador Francisco Corbalán nombraba la nueva Diputación casi monopolizada por los antiguos moderados. A finales de año se producía una renovación entrando algunos antiguos constitucionalistas y unionistas, evidenciando los sectores que iban a constituir el Partido Conservador. Las elecciones de 1877, 1878 y 1880 dieron un amplio triunfo al Partido Conservador y una presencia testimonial de los liberales. En 1882, con el Partido Liberal en el gobierno central, se produjeron nuevas elecciones que les dieron una holgada mayoría a los

liberales, aunque desde 1884 fueron perdiendo ésta. Desde 1886 los conservadores tuvieron una cómoda mayoría, excepto en el bienio 1888-1890, mientras los liberales, minoritarios, eran pieza clave para inclinar la balanza hacia alguna de las facciones conservadoras. Desde 1892 fue la facción de La Marina, la más cohesionada, la que tuvo el control de la Diputación den detrimento del Marqués del Bosch.

A pesar del amplio apoyo popular del que seguían gozando los republicanos en la provincia los ayuntamientos de la restauración fueron casi monopolizados por los partidos del turno. En el ámbito local se reprodujeron las prácticas fraudulentas que garantizaban el predominio de los partidos dinásticos. En la capital, por ejemplo, los republicanos no consiguieron representación hasta 1889. Durante estos años finiseculares el tradicional problema del déficit y la deuda municipal siguieron lastrando el funcionamiento de los entes locales provocando la falta de servicios públicos y de una infraestructura adecuada. En la ciudad de Alicante, por ejemplo, el déficit en 1890 llegaba a 1.267.890 reales.

5. CONCLUSIÓN

La configuración administrativa del Estado durante el proceso decimonónico de Revolución Liberal se puede calificar de fracaso y de causa y efecto de la debilidad del Estado nacional que se quería construir. A partir de la debilidad de este Estado se reveló la incapacidad de construir una Nación tal y como se había conseguido, por ejemplo, en el caso francés. Ni a escala estatal ni provincial se pudo conseguir una prestación eficiente de servicios públicos, ni la articulación de un buen sistema de comunicaciones, ni la difusión de una cultura nacional española, ni las condiciones para el fomento y correcto desenvolvimiento de la actividad económica, ni una adecuada solidaridad interterritorial capaz de corregir los desequilibrios.

Finalmente el Estado decimonónico acabó convertido en el instrumento de una oligarquía. En España hubo una Revolución burguesa, también en la administración, pero sus propias características transaccionales con los poderes del Antiguo Régimen lastraron en gran parte el proceso y la provincia de Alicante no fue una excepción.

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ CAÑAS, M.L.: *La guerra de la Independencia en Alicante*, Alicante, 1990.

ARTOLA, M.: *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid, 1990.

CAJAL VALERO, A.: *El Gobernador Civil y el Estado centralizado del siglo XIX*, Madrid, 1999

DÍAZ MARÍN, P.: *Después de la revolución. Centralismo y burguesía en Alicante (1844-1854)*, Alicante, 1998.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La administración española*, Madrid, 1961.

GUTIERREZ LLORET, R.A.: *La revolución de 1869 y la 1ª República en Alicante*, Alicante, 1985.

JOVER ZAMORA, J.M.: *La civilización española a mediados del S. XIX*, Madrid, 1991.

LA PARRA LOPEZ, E.: "El debate sobre la autonomía municipal en Santa Pola". En *I Congreso de Historia Local*, Santa Pola, 1997.

SANCHEZ RECIO, G.: "Primeras etapas del liberalismo (1833-1868)". En *Historia de Alicante*, Alicante, 1990.

ZURITA ALDEGUER, R.: *Revolución y burguesía: Alicante (1854-1856)*, Alicante, 1990

ZURITA ALDEGUER, R.: *Notables, políticos y clientes. La política conservadora en Alicante. 1875-1898*, Alicante, 1996.