

La descentralización administrativa en la Constitución de 1812

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO.—

I. MUNICIPIO Y PROVINCIA ANTES DEL INICIO DE LA ERA CONSTITUCIONAL: EL MUNICIPIO COMO SÍMBOLO DE LIBERTAD.—

II. EL MUNICIPIO Y LA PROVINCIA EN LA CARTA OTORGADA DE BAYONA DE 1808.—III. EL MUNICIPIO: FUNDAMENTO Y HERRAMIENTA DE LIBERTAD: LA GUERRA DE LA INDEPENDENCIA.—IV.

MUNICIPIO, PROVINCIA Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1812.—4.1. El municipio: organización democrática y garantía constitucional de sus competencias.—4.2. La

provincia: organización democrática y garantía constitucional de sus competencias. La provincia como elemento de reforzamiento del autogobierno municipal.—V. CONCLUSIÓN.

RESUMEN

La Constitución de 1812 atribuye al municipio y a la provincia una relevancia sin igual en el Constitucionalismo español. La tesis que se argumenta es que, contra lo sostenido por varios autores, la regulación que se hace del municipio y la provincia en la Constitución de 1812 configura un Estado con cierto grado de descentralización. Esa descentralización se explica, por una parte, por razones políticas propias de la España europea, para la que el municipio libre se convirtió en un mito político liberal en la lucha contra la monarquía absoluta; y, por otra, por razones propias de la España americana, para la que las provincias constituían un primer paso hacia la descentralización del poder.

PALABRAS CLAVE: Descentralización, Municipio, Provincia, Constitución de 1812.

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela.

ABSTRACT

The Spanish Constitution of 1812 attributes to the City Council and the Province institutions more relevance than any other Spanish constitutional text. This paper argues that, contrary to the opinion held by several authors, the regulation of the City Council and the Province in the Constitution of 1812 configures a State with some degree of decentralization. This decentralization is due, on the one hand, to political reasons relating to the European Spain, where a free City Council became a liberal political myth in the fight against the absolute monarchy; and, on the other, to political reasons related to the American Spain, where the provinces constituted the first step to the self-government and the decentralization of the power.

KEYWORDS: *Self-Government, Decentralization, City Council, Province, Constitution of 1812.*

JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

La Constitución de 1812 ha sido objeto de numerosos y profundos estudios, especialmente con ocasión de su bicentenario¹. Sin embargo, el aspecto de este texto quizá menos estudiado en su bicentenario es el que resulta de mayor actualidad nacional en el momento de la celebración, el la organización territorial del Estado. Son varias las contribuciones que han tratado sobre las “ideas político-constitucionales” relacionadas con la descentralización², pero muy pocas han realizado un análisis normativo de la misma, pese a que la Constitución de 1812 contiene el más amplio tratamiento a este asunto en la historia del constitucionalismo español y ha tenido una profunda influencia en el constitucionalismo español e hispanoamericano.

En el análisis normativo-constitucional de la cuestión hasta ahora dominaba, mayormente, una tesis que tuvo el influyente patrocinio de un importantísimo administrativista español, Eduardo García de Enterría³; y,

¹ Una exhaustiva bibliografía puede consultarse en FERNANDO REVIRIEGO PICÓN, “La Constitución española de 1812. Bibliografía”, cfr.:

http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-cadiz-de-1812-bibliografia--0/html/000e1ed6-82b2-11df-acc7-002185ce6064_3.html

² Entre las obras que han tratado este aspecto cabe citar a MANUEL CHUST CALERO, “La vía autonomista novohispana. Una propuesta federal en las Cortes de Cádiz”, *Estudios de Historia Novohispana*, n.º 15, (1995), p. 159 ss.; IDEM, “Nación y federación: cuestiones del doceañismo hispánico”, en M. CHUST (ed.), *Federalismo y cuestión federal en España*, Universitat Jaume I, 2004, pp. 11-44;

³ Las tesis de este autor están expuestas en EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales del Régimen local*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1958, p. 17 ss; IDEM, *La Administración Española*, Alianza, Madrid, 1972 (reedición de la 2.ª edición de 1962), p. 69 ss.

aunque sus tesis han sido matizadas por el constitucionalista español Javier García Fernández⁴, ello no ha sido óbice para que otros constitucionalistas mantengan las tesis de Enterría al respecto⁵.

En este trabajo se pretende profundizar más en esta cuestión para defender la idea de que la Constitución de 1812, lejos de vertebrar un Estado centralista siguiendo el modelo francés como sostiene García de Enterría, organiza un Estado moderadamente descentralizado, distinto del modelo federal norteamericano y del centralista francés. Se trataría de un modelo de “descentralización contenida”.

Se trata de una más de las claves que explican la peculiaridad del modelo constitucional de 1812 en contraste con los otros dos modelos existentes hasta el momento: el norteamericano y el francés. La idea que se argumenta es que esta descentralización se debe, no sólo a los intentos de satisfacer las pretensiones de la España americana que ya había apuntado sus propósitos independentistas, sino también a causas propias de la España europea.

I. MUNICIPIO Y PROVINCIA ANTES DEL INICIO DE LA ERA CONSTITUCIONAL: EL MUNICIPIO COMO SÍMBOLO DE LIBERTAD

La institución del *Municipio* es de origen romano, pero adquirió en la Edad Media un significado muy particular como símbolo de libertad. Ese significado, en el caso de España, estuvo aún más acentuado debido a las circunstancias de la Reconquista.

I.1. Roma es quien crea las instituciones del “Municipio” y de la “provincia”.

I.1.A. Se ha estimado que el “*municipium*” haya aparecido en Roma para superar el encuadramiento de los ciudadanos en las tribus, agotadas estas como unidades territoriales y superada la estructura de éstas como distrito

⁴ JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ, *El Origen del Municipio Constitucional: Autonomía y Centralización en Francia y en España*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983; IDEM, “El municipio en los orígenes del Constitucionalismo español. Notas sobre la génesis de la organización municipal a través de tres modelos constitucionales”, en VV.AA., *El municipio constitucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, p. 47 ss.; IDEM, “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812”, *Revista de Derecho Político* n.º 83 [2012], p. 439 ss.

⁵ ROBERTO L. BLANCO VALDÉS, *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, Siglo XXI, Madrid, 1988; IDEM, *El “problema americano” en las primeras cortes liberales españolas 1810-1814*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México DF, 1995, p. 49 ss. y 55 ss.; ALLAN R. BREWER-CARÍAS, “Crónica de un desencuentro: las provincias de Venezuela y las Cortes de Cádiz (1810-1812)”, *Revista de Derecho Político*, 84 (2012), p. 195 ss.

electoral y militar⁶. A partir del año 383 a.C. se fecha el intento administrativo romano de articular jurídicamente la atracción de otras organizaciones políticas ya existentes para integrarlas en la órbita de la entidad política dominante (Roma). La fórmula que se creó fue la de acudir a la ficción jurídica de dotar con la organización político-administrativa de Roma a las ciudades que se sometían. Se trataba así de crear “múltiples Romas”. Orgánicamente, los magistrados que dirigían los municipios eran elegidos por los ciudadanos reunidos en asambleas (*comitia tributa* o *comitia curiata*), aunque a partir del siglo II la elección de los magistrados no se hizo ya directamente por los ciudadanos sino por la Curia municipal. Materialmente, los municipios si bien carecían de independencia (pues estaban sometidas a Roma), gozaban de autonomía administrativa en lo concerniente a la vida local⁷. En un primer momento había una gran diversidad de municipios, con distintos status en función del origen del mismo (foedus o no), distintas obligaciones y distinto grado de autonomía en definitiva, que iban desde el más cercano a Roma (*ciuitas optimo iure*) al más lejano (*ciuitas sine suffragio*). Sin embargo, desde el final de la época de la República se produce un movimiento de uniformización municipal que se suele ubicar en torno a las leyes “*Iulia*” y “*Plautia-Papia*” de los años 90 y 89 a.C.⁸.

A partir del siglo III, el municipio entró en decadencia por múltiples causas, orgánicas y materiales. Orgánicamente, los dirigentes de (dunviros y ediles) fueron perdiendo autoridad al dejar de ser elegidos por los ciudadanos. Materialmente el municipio fue perdiendo importancia por una doble vía: por un lado, el Imperio experimentó una centralización administrativa y los municipios perdieron su autonomía; por la otra, los latifundios aumentaron en extensión y relevancia sustrayendo en consecuencia muchos territorios de la jurisdicción del municipio⁹.

I.1.B. Junto al municipio, Roma creó la institución de la *Provincia*. Torrent afirma que después de la I Guerra Púnica (241 a.C.) Roma se hace dueña de grandes territorios (como Sicilia y Cerdeña) para los cuales no bastaba la política municipal o colonial¹⁰. Se ha apuntado que el término “provincia” deriva del hecho de extender (“pro”) el poder de Roma mediante la victoria (“vincere”) a otros territorios. El estatuto de las “provincias” quedaba definido en una ley (“*lex provinciae*”). Esta ley reseñaba las ciudades y distritos rurales que componían el territorio de la provincia, puntualizaba la distinta situación en que se podían encontrar esos lugares respecto a Roma (ciudades

⁶ ARMANDO TORRENT RUIZ, *Derecho Público Romano y sistema de fuentes*, Valladolid, 1982, p. 303.

⁷ LUIS GARCÍA DE VALDEAVELLANO, *Curso de Historia de las Instituciones españolas*, Alianza, Madrid, 1982 (1.ª ed., 1968), p. 149-152.

⁸ TORRENT RUIZ, cit., p. 302-309.

⁹ GARCÍA DE VALDEAVELLANO, cit., p. 153-154.

¹⁰ TORRENT RUIZ, cit., p. 314.

libres, federadas, etc.)¹¹, se determinaban los importes que se debían pagar como tributo a Roma y, finalmente, se establecían las atribuciones del gobernador de la provincia, que era designado por Roma, y qué intervención podía tener en el gobierno de las ciudades de la provincia¹².

I.2. Tras la caída del Imperio Romano, apareció el reino de Hispania como entidad política independiente. En el reinado de Hispania los municipios terminaron de perder su importancia y las provincias quedaron sustituidas por ducados.

Como se ha dicho, el apogeo de los latifundios, ya en el Bajo Imperio romano, llevó a una pérdida progresiva de la relevancia que tenían los municipios. Ese proceso se aceleró con el reino de Hispania de la época visigoda. Aunque a principios del siglo VI la Curia municipal conservaba algunas de sus funciones y aún adquirió algunas nuevas, a partir de finales del siglo VI, la recaudación de los impuestos pasó a ser realizada por un funcionario real. Por otro lado, ya en el siglo VII, el obispo de la ciudad pasó a desempeñar algunas de las funciones que antes cumplían algunos cargos municipales. Así algunos consideran que a finales del siglo VII, la existencia de una organización municipal era residual en sólo algunas ciudades. Al mismo tiempo, en los núcleos poblacionales más pequeños, rurales, englobados en unos territorios más amplios (los “*territoria*”), empezó a gestarse una cierta organización asamblearia¹³.

Por lo que respecta a las provincias, estas entidades subsistieron también inicialmente en el reino de Hispania de la época visigoda, pero al frente de las mismas pasó a estar un duque (“*dux*”) o un conde (“*comes*”) con mando militar y autoridad judicial. Sin embargo, las provincias también fueron perdiendo su importancia en beneficio de los nuevos distritos surgidos, los “*territoria*”.

I.3. En el año 711 d.C. la mayor parte del territorio de España (“Hispania”) fue invadida y conquistada por tropas musulmanas del califato Omeya que tenía su capital en Damasco. En el norte, resistió la invasión un reducto cristiano que inmediatamente emprendió la Reconquista. La Reconquista del territorio se hizo de varios modos y fases. La parte occidental de España fue reconquistada y repoblada siguiendo cuatro métodos y fases: 1) repoblación monacal y privada; 2) repoblación concejil; 3) repoblación por Órdenes Militares; 4) repoblación a la vez por Órdenes Militares, concejil y nobiliaria. La segunda fase de la repoblación, la concejil, se inicia en torno al siglo XI. Los

¹¹ Dentro de la provincia se distinguían, en primer lugar, las ciudades romanas y las indígenas. Dentro de éstas según el grado de autonomía se distinguían las ciudades “estipendiarias” (sometidas al gobernador provincial y al pago de tributos a Roma), las “libres” (no sometidas al gobernador provincial, pero sí al pago de tributos) y las “federadas” o “inmunes” (que ni se sometían al gobernador provincial ni al pago de tributos (GARCÍA DE VALDEAVELLANO, cit., p.126-127).

¹² GARCÍA DE VALDEAVELLANO, cit., p.142-143; TORRENT RUIZ, cit., p. 314-323.

¹³ GARCÍA DE VALDEAVELLANO, cit., p. 206-208.

municipios o concejos se dispusieron a organizar la repoblación de algunos territorios concedidos por el rey, contando con el aliciente de los “fueros” que otorgaba el rey que consistían, básicamente, en privilegios y derechos para aquellos que se sumaran a la tarea repobladora¹⁴. Desde un punto de vista organizativo, al frente del Municipio se hallaba un “Juez” que era el “señor” de la tierra que se hallaba asesorado de dos o más “alcaldes” que le ayudaban en su tarea de impartir justicia. A partir del siglo XII, en algunos reinos peninsulares ya se reconoció que este “juez” y estos “alcaldes” fueran elegidos por los vecinos. En ese siglo el municipio adquirió un desarrollo muy particular especialmente en la parte occidental de España, en los reinos de Castilla y de León, donde, como dice García de Valdeavellano, se convirtió en “una entidad de derecho público, con jurisdicción y autonomía, constituida por el Concejo local y regida por sus propios magistrados y oficiales”. Así, “durante los siglos XIII, XIV y XV, los Municipios urbanos, con jurisdicción y autoridad sobre las aldeas situadas en sus términos, llegaron a ser el equivalente de un <Señorío>”¹⁵.

I.4. El “Estado” es una nueva forma política que aparece a finales del siglo XV y comienzos del siglo XVI. Se puede considerar que España es el primer Estado de la historia en este sentido. El “Estado” es una forma política caracterizada por disponer de un poder nuevo, la “soberanía”, que no existía antes. Ese poder es, como dice Bodino, un poder “*legibus solutus*”, o sea no sometido a la ley, sin límites, absoluto. De ahí que al Estado que nace al mismo tiempo que nace este poder se le llame “Estado absoluto”.

Contra lo que se suele creer, las formas políticas de la Edad Media (el “reino” y el “imperio”) no eran absolutistas. En esa época el poder se hallaba muy fragmentado y esa fragmentación tenía su reflejo en el tipo de fuentes del Derecho y en su modo de ordenación. Lo cierto es que las formas políticas anteriores a la aparición del Estado se distinguían por dos factores. En primer lugar, el poder terrenal se hallaba repartido en varios sujetos: el propio rey, y además los tres “brazos” que conformaban las cortes medievales: 1) los nobles-guerreros, 2) la iglesia y las órdenes monacales, y 3) los municipios habitados por la gente del “común”. Y en segundo lugar, el poder del rey, o del emperador, era un poder que sí conocía límites, y fundamentalmente en el ámbito de la religión.

El Estado surge cuando se producen dos procesos. En primer lugar, un proceso de concentración del poder “terrenal”. El rey poco a poco fue derrotando a los otros poderes rivales mediante técnicas diversas. Para ello se creó un “Ejército nacional” bajo la autoridad del rey que permitió a éste someter a los nobles y a las ciudades que no aceptaban sus instrucciones y aun a los obispos o clérigos que querían preservar la autoridad civil que en algunos

¹⁴ GARCÍA DE VALDEAVELLANO, cit., p. 241-242.

¹⁵ GARCÍA DE VALDEAVELLANO, cit., p. 541-542.

casos poseían. Después, un proceso de concentración en el que el poder del rey se sitúa por encima del poder religioso. Esto es muy claramente visible en los Estados protestantes, en los que el jefe del Estado (príncipe o rey) es *también* jefe de la Iglesia nacional local. Pero también ocurre, aunque sea de forma más sutil, en los Estados católicos como España donde los reyes arbitran mecanismos para dominar a la Iglesia sin romper con el dogma o la disciplina eclesiástica, lo que se ha llamado el “patronato regio” o “regalismo”. Los ejemplos más ilustrativos de ello son el privilegio de presentación de obispos (conseguido por el Rey Fernando el Católico para que el Papa sólo pudiera consagrar obispo a alguno de los candidatos presentados por el rey) y el recurso llamado de “fuerza” para poder anular las sentencias de los tribunales eclesiásticos que sean contrarios al Derecho real¹⁶.

El hecho cierto es que en varios lugares de Europa, y singularmente en España, las ciudades trataron de mantener su autonomía frente al poder real. El momento culminante de esa pugna lo constituye la “guerra de las comunidades de Castilla” (1520-1522) que terminó con una clara derrota de los municipios y la pérdida de su autonomía. Siglos después, a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, el pensamiento liberal haría de esta guerra un “símbolo” de la lucha por la libertad frente a un poder absolutista.

II. EL MUNICIPIO Y LA PROVINCIA EN LA CARTA OTORGADA DE BAYONA DE 1808

La usurpación del trono español por José I, hermano de Napoleón Bonaparte, se trató de institucionalizar mediante un texto pseudo-constitucional, la “Constitución” (en realidad, carta otorgada) aprobada en la ciudad francesa de Bayona en 1808.

II.1. Esta carta otorgada trata, muy marginalmente, de los municipios o ayuntamientos. Son varias las razones que explican el por qué esta “Constitución” no presta atención a los ayuntamientos.

En primer lugar, como se ha dicho, en el pensamiento liberal español, los municipios (concejos o ayuntamientos) se habían convertido en un símbolo de la lucha contra el absolutismo real. Dado que esta “Constitución” consagraba el poder absoluto del rey, era comprensible que no se prestara demasiada atención a los municipios.

En segundo lugar, debe mencionarse que las tropas de ocupación francesas carecían de respaldo popular. El rey usurpador apenas gozaba del apoyo de algunos sectores “ilustrados” de la elite social y política. Sucede que aunque

¹⁶ Sobre la vía de fuerza, cfr. MARÍA TERESA BOUZADA GIL, *La vía de fuerza. La práctica en la Real Audiencia del Reino de Galicia*, Dirección Xeral de Patrimonio Cultural, Santiago de Compostela, 2001.

un pequeño sector de la elite se inclinó hacia las posiciones “afrancesadas”, la mayor parte de ésta se unió al pueblo que, de forma unánime, se opuso al dominio francés. A partir de este dato, se comprende que, careciendo el rey napoleónico de apoyo en el pueblo no se considerase a los municipios como una de las piedras angulares del edificio político.

II.2. Las referencias a los *municipios* en la carta otorgada napoleónica son, como se ha dicho, escasísimas. Pero suficientes para sentar los principios básicos de un régimen jurídicos que no reconoce la descentralización administrativa en el nivel municipal.

En primer lugar, los ayuntamientos, como órganos de gobierno de los municipios, no son órganos elegidos democráticamente. Así parece desprenderse del artículo 68 (para la elección de diputados de la España europea). El artículo 68 dice que los diputados son elegidos por una junta compuesta por los regidores decanos y los curas decanos de los pueblos que tengan al menos 100 habitantes. De ahí cabe deducir que, en el caso de los diputados europeos, quienes los eligen son regidores o curas que no han sido elegidos por el pueblo y, en el caso de los diputados de Indias, los Ayuntamientos que eligen a los diputados miembros de las Cortes están a su vez designados por los virreyes o capitanes generales del territorio respectivo. Esto parece significar que los Ayuntamientos, como órgano de gobierno municipal, están compuestos por individuos que no son elegidos democráticamente, sino designados por los virreyes o capitanes generales.

En segundo lugar, la carta otorgada no se refiere en ningún momento a que los municipios tengan reconocidas competencias propias. García Fernández lo explica de modo convincente pues esta Carta está inspirada en las Cartas constitucionales napoleónicas de 1799, 1802 y 1804 en las cuales no se considera que el municipio deba figurar en un texto constitucional porque no son más que el escalón inferior de la Administración del Estado¹⁷.

II.3. En relación con las *provincias*, como sucede con los municipios las referencias a las mismas en la carta otorgada napoleónica son muy pocas, aunque suficientes para dejar claro que no se reconoce la descentralización administrativa en el nivel provincial.

Desde un punto de vista orgánico, el único tratamiento que el texto da a las provincias es como distrito electoral para elegir a determinados diputados a Cortes, pero no se establece un órgano de gobierno específico para las provincias. Por lo demás, en esta “Constitución” queda claro que los Ayuntamientos en las Indias no son elegidos por los ciudadanos, como se deriva de su artículo 93 de la Carta otorgada que dice que:

¹⁷ JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ, “El municipio en los orígenes del Constitucionalismo español. Notas sobre la génesis de la organización municipal a través de tres modelos constitucionales”, en VV.AA., *El municipio constitucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, p. 47 ss. (p. 49).

“Estos diputados serán nombrados por los Ayuntamientos de los pueblos, que designen los virreyes o capitanes generales, en sus respectivos territorios. (...) Será diputado el que reúna mayor número de votos entre los individuos elegidos en los Ayuntamientos. En caso de igualdad decidirá la suerte.”

Por lo que se refiere a las competencias de las provincias, la “Constitución” no reserva específicamente ningún ámbito de decisión a las mismas. Es más, al tratar de las cuatro provincias que disponían de un régimen descentralizado en la Península Ibérica, el artículo 144 de la “Constitución” estipula que *“Los fueros particulares de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava se examinarán en las primeras Cortes, para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas provincias y al de la nación”*. Esto significa que la descentralización en estos territorios no quedaba de ningún modo garantizada en esta carta otorgada.

II.4. El régimen de Bayona, pese a sus proclamas de “modernidad”, no dejaba de ser una monarquía absoluta. Por ello, resulta lógico que los municipios y provincias fueran órganos dependientes orgánica y funcionalmente del poder del Rey.

III. EL MUNICIPIO: FUNDAMENTO Y HERRAMIENTA DE LIBERTAD: LA GUERRA DE LA INDEPENDENCIA

III.1. El día 25 de marzo de 1808, la *Gaceta de Madrid* publica el “Decreto de S.M. el rey don Carlos IV abdicando la corona en favor de su hijo primogénito el príncipe de Asturias” firmado en Aranjuez el 19 de marzo¹⁸.

La *Gaceta extraordinaria de Madrid* del día 9 de abril de 1808 publica el Decreto n.º 44, de Fernando VII, relativo *“a su viaje a Burgos, y a la creación de una Junta de Gobierno que despachara los negocios durante su ausencia”*¹⁹. El motivo del viaje a Burgos era el de ir al encuentro de *“su íntimo amigo y augusto aliado el Emperador de los franceses y Rey de Italia”* que *“se halla ya en Bayona con el objeto mas grato, apreciable y lisonjero para S.M., como es el de pasar á estos reinos con ideas de la mayor satisfacción de S.M. de conocida utilidad y ventaja para sus amados vasallos”* para lo cual Fernando VII se dispone *“á recibirle y cumplimentarle”*. Según el Decreto *“esta ausencia ha de ser por pocos días”*. En su ausencia, Fernando VII

¹⁸ El texto del Decreto se puede consultar en ANÓNIMO, *Historia de la Guerra de España contra Napoleón Bonaparte*, Imprenta de D.M. de Burgos, Madrid, 1818, p. 355.

Cfr.:

http://www.mcu.es/bibliotecas/ebooks/Historia_de_la_guerra_de_Espana_contra_Napoleon_Bonaparte/index.html#/4/

¹⁹ El texto del Decreto se puede encontrar en ANÓNIMO, *Historia de la Guerra de España, cit.*, p. 364-365.

instituye una “Junta de Gobierno”, presidida “por el serenísimo señor Infante don Antonio”.

III.2. La ausencia del rey, sin embargo, no iba a ser “por pocos días”. Y el viaje del rey no iba a ser a Burgos para “recibir y cumplimentar” a Napoleón, sino que iba a terminar en Bayona, donde Napoleón iba a tratar de apoderarse, formalmente, de España. Materialmente, ese apoderamiento ya estaba en marcha pues las tropas francesas habían entrado, supuestamente, como aliadas. La invasión napoleónica suscitó una progresiva indignación que el 2 de mayo se transformó en una explosión de ira popular en Madrid ahogada en sangre por las tropas francesas. Aquellos sucesos fueron inmortalizados por Goya en dos obras maestras, “Dos de mayo. La carga de los mamelucos” y “Los fusilamientos del 3 de mayo en la montaña del Príncipe Pío”.

Las noticias de los hechos de Madrid se extendieron por todo el país, provocando las primeras reacciones de indignación y solidaridad, y las primeras declaraciones a favor de un levantamiento armado general. Pero esto se enfrentaba con el problema de que el gobierno estaba descabezado y había una gran fragmentación de los distintos representantes del gobierno, pues aunque algunos aceptaron el dominio francés otros lo rechazaban y se alineaban con el pueblo.

Ante esta situación, la lucha por la independencia se articuló desde la base de suerte que aquellos sectores de la elite que no se habían sumado a los invasores, conformaron con el pueblo órganos de poder local, las Juntas, para canalizar los esfuerzos patrióticos.

El primer y más significativo episodio de este proceso fue el llamado Bando de los alcaldes de Móstoles. Dicho “bando”, emitido en la tarde del mismo día 2 de mayo, lo redactó Juan Pérez Villamil (fiscal togado del Consejo de Guerra, Auditor General, secretario del Consejo del Almirantazgo y miembro de la Real Academia Española y de la Real Academia de la Historia, de esta última a propuesta de Francisco Martínez Marina) a incitación de Esteban Fernández de León (Intendente del Ejército y Superintendente de todas las Rentas en el distrito de la Real Audiencia y Capitanía General de Caracas), y lo firmaron los dos alcaldes ordinarios de la localidad, Andrés Torrejón y Simón Hernández, a quienes Fernández de León y Pérez Villamil persuadieron para que firmasen una circular (el “Bando de Independencia”) dirigida a todas las autoridades de las poblaciones por las que pasare dicho bando, en la que se alertaba de lo ocurrido en Madrid, llamando al socorro armado de la capital y a la insurrección contra el invasor francés. Ambos alcaldes la rubricaron, como autoridades locales²⁰. Esa misma tarde, un mensajero a caballo fue mostrando

²⁰ El texto del “Bando de la Independencia” es:

“Señores de justicia de los pueblos a quienes se presentare este oficio, de mi el alcalde ordinario de la villa de Mostoles.

Es notorio que los franceses apostados á las cercanías de Madrid, y dentro de la Corte han tomado la ofensa sobre este Pueblo Capital y las tropas españolas; por manera que en Madrid esta corriendo a estas horas mucha sangre; como españoles es necesario que moramos por el Rey y por la Patria, armandonos

la carta a los alcaldes de Navalcarnero, Talavera y, al día siguiente, se adentraba en Extremadura, ya muy agotado y enfermo. Otros jinetes continuaron la misión. El 5 de mayo se levantaba en armas Badajoz. Le seguirían Andalucía, Asturias, Galicia, León y otras, hasta que toda España terminaba rebelándose dando lugar a la Guerra de la Independencia, que duraría seis años.

III.3. El 5 de mayo Napoleón Bonaparte organiza las abdicaciones de Bayona que permitieron dar el trono a su hermano José. En efecto, unos días antes, el 19 de marzo de 1808, Carlos IV abdicó a favor de Fernando VII. Éste que anunció que viajaba “a Burgos” a “recibir y complimentar” a Napoleón Bonaparte, siguió su viaje a Bayona donde cedió el trono al emperador que, a su vez lo cedió a su hermano José Bonaparte para que reinara como “José I”.

Después de conocerse las abdicaciones de Bayona, se produce una reacción en cadena por toda España. La insurrección se inicia en la ciudad de Cartagena donde se crea la primera Junta General de Gobierno. Desde allí se mandan correos a las ciudades de Valencia, Granada y Murcia, “con el aviso de la resolución que se había formado en Cartagena, su Departamento de Marina y numerosa guarnición, convidando a dichas ciudades para el mismo objeto” avisando de ello en todas las ciudades y pueblos por los que pasaran estos correos. Además, se comunica la resolución a la escuadra del Departamento de Cartagena que se encontraba en Mahón y que se dirigía al puerto francés de Tolón para unirse a la escuadra francesa, ordenándole que volviera a Cartagena. La insurrección comienza en los días siguientes en Valencia, Granada, Lorca y Orihuela. En Zaragoza, José de Palafox y Melci toma el control de la ciudad tras entregar el mando el Capitán General Guillelmi a su segundo, produciéndose el primero de los Sitios de Zaragoza.

Mientras, en Murcia, el antiguo ministro Floridablanca (1728-1808) preside la constituida nueva Junta local de Murcia. Estas Juntas se crean en todas las ciudades levantadas, tras crearse la Junta General de Gobierno de Cartagena. En Sevilla, la Junta local adopta el nombre de Junta Suprema de España e Indias, impulsora del texto considerado como la declaración de guerra formal emitido el 6 de junio.

contra unos perfidos que, socolor de amistad y alianza, nos quieren imponer un pesado yugo después de haberse apoderado de la Augusta persona del Rey, procedamos pues a tomar las activas providencias para escarmentar tanta perfidia, acudiendo al socorro de Madrid y demás Pueblos, y alentándonos, pues no hai fuerzas para que prevalezcan contra quien es leal y valiente, como los españoles lo son.

Dios guarde a vuestras mercedes muchos años.

A Móstoles, dos de Mayo de mil ochocientos ocho.

Andrés Torrejón y Simón Hernández”

Aunque en Wikipedia circulan versiones supuestamente originales de este “bando” las mismas no se corresponden fielmente con el original que se puede consultar aquí:

http://bp1.blogger.com/_Ro9U9Tfc01s/R_nlTIKYeRI/AAAAAAAAAGiU/ivIB7tW-YtM/s1600-h/pagina1.jpg

http://bp2.blogger.com/_Ro9U9Tfc01s/R_nnd1KYeXI/AAAAAAAAAGjw/fFZ5pRKgv_o/s1600-h/pagina2+y+3.jpg

El resultado es que las juntas locales desbordaron a la llamada “Junta de Gobierno” que había designado Fernando VII.

III.4. El surgimiento de las juntas provinciales y la cuestión de si éstos eran los órganos idóneos para asumir el poder suscitó una importante reflexión. La argumentación se encuentra ya claramente expresada en un opúsculo de 28 de agosto de 1808 de Pérez Villamil, el redactor del “bando de Móstoles”: la “Carta sobre el modo de establecer el Consejo de Regencia del Reyno, con arreglo a nuestra Constitución”²¹. Las ideas de las que parte Pérez Villamil son las siguientes.

En *primer lugar*, Pérez Villamil enuncia el reconocimiento claro, aunque no expreso, de la *soberanía nacional*, cuando distingue nítidamente entre la titularidad del poder (que corresponde a la nación) y el ejercicio del mismo (que la nación atribuye al rey). Así dice, por lo que se refiere a la *titularidad* del poder, que “á la nacion, por faltarle su rei, mientras se halle en el estado de violencia que sufre, no le falta su constitución política, ni los pueblos; subsiste del modo que ántes como reino; subsisten las provincias que le componen como tales, y la jurisdiccion de cada pueblo y territorio; (...); subsisten las leyes y por consiguiente debe subsistir y permanecer la representación nacional que en ellas se establece, y que por espacio de trece siglos se ha guardado y respetado en la nacion como baluarte de su libertad”.

Ahora bien, en relación al *ejercicio* de ese poder, precisa que “nos falta pues únicamente ahora el ejercicio actual de este poderío; el qual puesto en las manos del rey por la voluntad representada de la nacion en la jura solemne de cada soberano, vuelve, impedido este de exercitarle, y las personas en quien le delegó, á la misma nacion, en quien siempre habitualmente reside”²².

En definitiva, “los reyes son para el pueblo, y no el pueblo para los reyes”²³.

En *segundo lugar*, sostiene la idea de que *los ayuntamientos son el componente fundamental de la nación*. Por un lado, afirma que: “los elementos ó partes primarias de esta representación están en cada uno de los ayuntamientos, villas y lugares de voto en cortes, y capitales de provincia; y sus diputados componen la representación política de toda la nacion: la qual solo así constituida es como hasta ahora intervino en los actos en que fue necesario su consentimiento, y así es necesario que se forme para el establecimiento del gobierno de regencia, si se ha de establecer constitucional y sólidamente”²⁴.

En *tercer lugar*, Pérez Villamil advierte que el “Consejo de Regencia” debe, dos años después de formarse (o sea, para el 1810), convocar unas cortes. Las

²¹ JUAN PÉREZ VILLAMIL, *Carta sobre el modo de establecer el Consejo de Regencia del Reyno, con arreglo a nuestra Constitución*, Imprenta de la hija de Ibarra, Madrid, 1808.

²² PÉREZ VILLAMIL, cit., pp. 17-19.

²³ PÉREZ VILLAMIL, cit., p. 46.

²⁴ PÉREZ VILLAMIL, cit., p. 19.

cortes deben componerse representar a los tres estados, el eclesiástico, el de los nobles²⁵ y los representantes de todas las ciudades del reino capitales de provincia²⁶. Esas cortes deben realizar una “nueva” Constitución²⁷. Si bien en el pasado no era novedad que intervinieran clero y nobleza, lo cierto es que sólo algunas ciudades tenían voto en Cortes. Lo novedoso de la propuesta de Pérez Villamil es reconocer ese voto a todas las capitales de provincia.

En cuarto lugar, los ayuntamientos deben tener un carácter representativo y gozar de competencias propias. En los ayuntamientos “está la legítima representación de su común, y á ellos toca acordar lo que convenga, y señalar el momento de acudir á la defensa, disponiendo en situación tan urgente de las personas y bienes del pueblo para desempeñar tan sagrada obligación”.

Pero “regidores substitutos, oficios enagenados, interrupcion de facultades, y otros abusos han enervado y casi aniquilado la energía de estos cuerpos, que en otros tiempos fueron el mejor apoyo de la real autoridad contra las demasías de los grandes de la nacion”²⁸.

IV. MUNICIPIO, PROVINCIA Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1812

Lo anterior nos permite claramente discernir que cuando se elabora la Constitución, existen varias ideas dominando el debate político, pero algunas provocaban tensión.

Por un lado, entre esas ideas, se hallan la del reconocimiento del principio de soberanía nacional²⁹ y la importancia de los municipios y las provincias para la estructuración del Estado, la de la necesidad de que estas entidades básicas tengan un carácter representativo³⁰ y la de que la Constitución reconozca y de algún modo garantice sus competencias. En este punto llama poderosamente la atención la enorme diferencia entre la Constitución de 1812 y lo que dispone la carta otorgada en Bayona en 1808.

²⁵ PÉREZ VILLAMIL, cit., p. 30.

²⁶ PÉREZ VILLAMIL, cit., p. 29.

²⁷ PÉREZ VILLAMIL, cit., pp. 43, 45, 50.

²⁸ PÉREZ VILLAMIL, cit., p. 17.

²⁹ “La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales” (art. 3 C-1812).

³⁰ Argüelles, en su análisis retrospectivo sobre la Constitución de 1812 dice: “Por la misma éra (Edad Media) se extendió á todos los diferentes estados, la costumbre de confiar el régimen interior de los pueblos á cuerpos llamados Concejos, ó Ayuntamientos, concediéndose la eleccion de sus oficios á los vecinos cabezas de familia” (Cfr. AGUSTÍN DE ARGUELLES, *Examen histórico de la reforma constitucional que hicieron las Cortes Generales y extraordinarias desde que se instalaron en la isla de León el día 24 de setiembre de 1810 hasta que cerraron en Cádiz sus sesiones el 14 de del propio mes de 1813*, Imprenta Carlos Wood e hijo, Londres, 1835, tomo I, p. 25. La obra, conocida por su título abreviado *Examen histórico de la reforma constitucional*, ha sido reeditada recientemente, en 1999, por la Junta General del Principado de Asturias).

Ahora bien, las anteriores ideas entraban en tensión con un temor muy fundado, entre los diputados europeos, de que un reconocimiento amplio de la autonomía local y provincial pudiera ser el germen de un movimiento federalista y, en última instancia, separatista³¹. A este respecto el conocimiento de la relación de las provincias existentes, sobre todo en América, resulta de especial interés³². En efecto, ya antes del debate constituyente se habían levantado voces en la América Española reivindicando la independencia respecto a la España europea articulando su discurso en varias ideas: a) el perjuicio económico que sufría América por el monopolio comercial concedido a la Península; b) el perjuicio producido por el expolio que ejercían quienes compraban los cargos administrativos; y c) el perjuicio que se producía por la excesiva lejanía de los centros de decisión³³. La articulación técnica de esas reivindicaciones independentistas se hace ya en 1806 cuando se producen las proclamas de Francisco de Miranda en las costas de Venezuela (Puerto Cabello y Coro), los que se han considerado como los más importantes acontecimientos relativos a la emancipación de América Latina antes de la abdicación de Carlos IV y los posteriores sucesos de Bayona. Miranda, por ello, ha sido considerado como el Precursor de la Independencia del continente americano-colombiano, a cuyos pueblos dirigió sus proclamas independentistas basadas en la formación de una federación de Cabildos libres, lo cual luego se pondría en práctica, en

³¹ ROBERTO L. BLANCO VALDÉS, *El "problema americano" en las primeras cortes liberales españolas 1810-1814*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México DF., 1995, p. 49 ss. y 55 ss.

³² El Decreto CLXIV, de 13 de mayo de 1812, sobre Establecimiento de las Diputaciones provinciales en la Península y Ultramar (*Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias* (en adelante, CDO), Imprenta Nacional, Madrid, 1820, t. II, p. 224 ss.) hace una relación de provincias con muchas semejanzas con la relación de Estados surgidos después de la independencia: "en Ultramar las habrá (*Diputaciones provinciales*) en cada una de las provincias que expresamente se nombran en el artículo 10 de la Constitución, y además por ahora e la América Meridional, en el Perú la del Cuzco, en Buenos-Aires la de Charcas, y en la Nueva-Granada la de Quito; y en la América Septentrional, en Nueva-España la de San Luis Potosí, á que se agregue Guanaxuato; en Goatemala otra, que se fijará en Leon de Nicaragua con la provincia de Costa Rica, y en la isla de Cuba otra en Santiago de Cuba". Los territorios americanos mencionados en el artículo 10 de la Constitución eran: "En la América septentrional, la Nueva España con la Nueva-Galicia y península de Yucatan, Goatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico con las demas adyacentes á estas y al continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva-Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico". Esta relación guarda muchas similitudes con la que apareció unos días antes para fijar los distritos electorales de Cortes ("Instrucción conforme á la cual deberán celebrarse en las provincias de Ultramar las elecciones de Diputados de Córtes para las ordinarias del año próximo de 1813", de 23 de mayo de 1812, CDO, t. II, p. 217 ss).

En cuanto a la España europea, la relación de provincias es muy similar a la actual con las salvedades de que Cataluña, Valencia, Aragón, Galicia, y Extremadura constituían, cada una, una sola provincia.

³³ JUAN PABLO VISCARDO Y GUZMÁN, *Carta a los españoles americanos*, Editorial Sanjosé, Arequipa, 2010 (1.ª edición, en francés, 1799; 1.ª edición en español, 1801), Cfr. especialmente p. 25, 30-31 y 59. El texto fue redactado por el autor en 1791 en Francia, mientras se hallaba exiliado (el autor había sido jesuita).

Venezuela, entre 1810 y 1811³⁴. El independentismo americano, en ocasiones disimulado, influyó de forma importante en la redacción de ciertas cláusulas de la Constitución de 1812, recordaba Argüelles, años después³⁵. Recuérdese que el Cabildo y el Ayuntamiento son instituciones que llegan a América de la mano con los españoles, y tuvieron importancia decisiva en la conquista (en especial los cabildos abiertos). Estos órganos, de carácter representativo, actuante y democrático, dentro del medio en que se desarrollan, fueron la clave después para consolidar la independencia del Perú del dominio español, algo que ocurrió en el resto de la América Española³⁶. Un gran intelectual y diplomático peruano, Víctor Andrés Belaúnde, sintetizó esto de forma magistral al decir que “España sembró Cabildos y cosechó Naciones”³⁷.

La lectura de las actas del debate del Proyecto de Constitución en la Comisión de las Cortes³⁸, revela que en la misma no hubo divergencias sustantivas en la redacción de lo relativo a los Municipios y Provincias, siendo los textos aprobados en Comisión prácticamente iguales a los que luego resultaron aprobados por el Pleno de las Cortes³⁹. Sin embargo, sí hubo importantes divergencias entre los diputados americanos (más pro-autonomistas) y los europeos (más centralistas) en la discusión del Pleno de las Cortes⁴⁰.

³⁴ ALAN BREWER-CARIAS, *Los inicios del proceso constituyente hispano y americano. Caracas 1811 - Cádiz 1812*, Caracas, 2011, p. 35.

³⁵ ARGÜELLES, *Examen histórico de la reforma constitucional*, cit., t. II, capítulo VII. Véase, por ejemplo, p. 32, 37, 57-58.

³⁶ JOSÉ F. PALOMINO MANCHEGO, “La autonomía municipal en la Constitución peruana de 1993”, en *Problemas escogidos de la Constitución peruana de 1993*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México DF, 2003, p. 107 ss. (p. 110).

³⁷ VÍCTOR ANDRÉS BELAÚNDE DÍAZ-CANSECO, *Bolívar y el pensamiento político de la revolución hispanoamericana*, Instituto de Cultura Hispánica, Madrid, 1959, p. 17.

³⁸ FEDERICO SUÁREZ VERDAGUER (coordinador del Seminario de Historia Moderna de la Universidad de Navarra), *Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, p. 200-215. Llama la atención que un gran conocedor de la cuestión, García Fernández, en un reciente trabajo diga equivocadamente que el debate sobre los temas municipales y provinciales se llevó a cabo “entre el 27 de septiembre y el 18 de noviembre de 1811” (JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ, “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812”, *Revista de Derecho Político* n.º 83 [2012], p. 439 ss. [p. 447]). El hecho, sin embargo, es que el inicio del debate sobre el título VI se inicia el 12 de noviembre de 1811 y se concluye el 4 de diciembre de ese año.

³⁹ Apenas hay ligeros cambios en los artículos 312 C-1812 (art. 310 del proyecto), 313 (art. 311 del proyecto), 318 (art. 316 del proyecto), 321.3.º (art. 319.3.º del proyecto), 321.6.º (art. 319.6.º del proyecto), 322 (art. 320 del proyecto), 325 (art. 323 del proyecto), 329 (art. 327 del proyecto), 330 (art. 328 del proyecto), 332 (art. 330 del proyecto), 333 (art. 331 del proyecto), 335.3.º (no aparece en el proyecto). El cambio más importante es la introducción del art. 336 C-1812 que no aparece en el proyecto. Sobre esto consúltense el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, tomo IV, Imprenta de J. A. García, Madrid, 1970, vol. IV, p. 2590-2597 y 2600-2603 (sobre los Ayuntamientos), p. 2606-2612, 2615-2619, 2622-2626 y 2629 (sobre las Diputaciones Provinciales). Cfr.

http://www.constitucion1812.org/leerlibro.asp?id=509&tipo_libro=3

⁴⁰ La discusión más sustanciosa se produce entre los diputados Castillo (americano) y Toreno (europeo) a propósito de los Ayuntamientos (Cfr. *Diario de Sesiones*, cit, t. IV, p. 2590-2591). En relación con las Diputaciones Provinciales hay también intervenciones notables de los diputados Leiva, Toreno, Jáuregui (Cfr. *Diario de Sesiones*, cit, t. IV, p. 2606-2607, 2609). Se hacen eco de

La clave de la importancia constitucional del municipio y de las provincias es que la Constitución de 1812 les dedica un título íntegro, el VI, con la rúbrica “Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, dividido en dos capítulos, uno primero “De los Ayuntamientos” (artículos 309-323) y otro llamado “Del gobierno político de las provincias y de las Diputaciones provinciales” (arts. 324-337). En la doctrina española hay dos corrientes diferentes a la hora de interpretar estos preceptos. Una considera la regulación de 1812 como “centralista” y la otra como un momento favorable a la descentralización. A nuestro juicio, esta segunda posición es más acertada por las razones que luego veremos. La Constitución de 1812 lleva a cabo una “descentralización contenida” de las entidades locales.

IV.1. El municipio: organización democrática y garantía constitucional de sus competencias

IV.1.A. La Constitución de 1812 (C-1812) establece que los municipios tienen un **carácter electivo**⁴¹ y parcial o totalmente democrático mediante elecciones indirectas.

IV.1.A.a. El Ayuntamiento⁴² puede ser de origen democrático en su totalidad (cuando todos, regidores y presidente del Ayuntamiento son elegidos por los vecinos) o bien parcialmente (cuando los regidores son elegidos por los vecinos, pero el presidente es un “jefe político donde lo hubiere”). El artículo 309 deja abierta la puerta a que en el gobierno municipal de algunos ayuntamientos, junto a los regidores de elección popular, exista un “jefe político” nombrado por el Gobierno. Ese precepto dispone que “*Para el gobierno interior*

estas divergencias: ROBERTO L. BLANCO VALDÉS, *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, Siglo XXI, Madrid, 1988, p. 271-272; y JAVIER ALVARADO PLANAS, “El municipio constitucional en Ultramar. Paradojas y contradicciones”, en VV.AA., *El municipio constitucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, p. 167 ss. (2003), p. 168.

⁴¹ BLANCO VALDÉS se hace eco de las posiciones de Toreno (*Diario de Sesiones*, cit., t. IV, p. 2590-2591) negando el carácter “representativo” de los municipios por ser sólo las Cortes (el “Congreso Nacional”) quien tiene el monopolio de la “representación” (BLANCO VALDÉS, *Rey, Cortes y fuerza armada*, cit., p. 272). El argumento del conde de Toreno es en qué medida al estar los órganos de ámbito no nacional dentro de la nación pueda ser impropio hablar de una “representación” de los mismos fuera de la representación nacional. La cuestión es si teniendo las Cortes el monopolio de la representación nacional, otros órganos de gobierno de ámbito *no nacional* podrían ser “representativos” de sus gobernados. Aunque las observaciones de Toreno están muy bien fundamentadas nótese el uso del término “representativo”, en un texto coetáneo y en otro posterior. El artículo 7 de la Sección III del capítulo I de la Constitución francesa de 1791 dice que “*Les représentants nommés dans les départements, ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat.*”; por su parte, la Constitución Española de 1978 para aludir a las Diputaciones Provinciales (art. 141.2 CE) o los parlamentos regionales (art. 152.1 CE) utiliza el término “representativos”.

⁴² Aunque en el debate constituyente hay diputados que utilizan el término “cabildo”, la Constitución de 1812 utiliza siempre su sinónimo de “Ayuntamiento”.

*de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos*⁴³. Los Ayuntamientos donde hay “jefe político” son los que tienen la condición de capital de provincia (art. 81 C-1812), de lo que se desprende que los demás ayuntamientos, en principio, no están presididos por un representante del gobierno central.

IV.1.A.b. La Constitución de 1812 establece que deben cesar los alcaldes o regidores “que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación” pues todos ellos “se nombrarán por elección en los pueblos” (art. 312 C-1812).

El procedimiento de elección es indirecto en dos grados. En la elección de primer grado, “Todos los años, en el mes de Diciembre, se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinando número de electores que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano” (art. 313 C-1812). Esto significa que para la votación que determine quiénes son los “electores” se está reconociendo el sufragio universal (que, en aquella época, aunque no diga nada la Constitución, se presumía sólo masculino). En cuanto a la elección de segundo grado, se produce en el mismo mes que la de primer grado cuando los “electores” designados en los comicios de primer grado nombren “a pluralidad absoluta de votos, el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el 1.º de Enero del siguiente año” (art. 314 C-1812).

Para garantizar que no haya interferencias en el proceso electoral se dispone que “no podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales” (art. 318 C-1812).

IV.1.A.c. La Constitución de 1812 establece determinadas cautelas para frenar un eventual abuso de poder. El “principio de no reelección”, inspirado en el Derecho Público Romano⁴⁴, que ya había sido establecido con matices en las Constitución francesas de 1791 y 1795⁴⁵ y en la Constitución colombiana

⁴³ MORELL OCAÑA reflexiona sobre los matices diferenciadores del art. 309 C-1812 que asigna el “gobierno interior” de los pueblos a los Ayuntamientos y el art. 324 C-1812 que asigna el “gobierno político” de las provincias en el “jefe superior”. Cfr. LUIS MORRELL OCAÑA, “El municipio constitucional y la instrucción de 1813”, en VV.AA., *El municipio constitucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, p. 121 ss. (p. 132-134).

⁴⁴ Una de las características más importantes de las magistraturas de la república romana era la “anualidad” cuyo objetivo era permitir que todos los ciudadanos participen en la gestión de los asuntos públicos y garantizar el principio de igualdad (TORRENT RUIZ, cit., p. 141-142).

⁴⁵ Sección III, artículo 6, de la Constitución francesa de 1791; artículos 34, 54, 138, 186, 281 de la Constitución de 1795.

de Cundinamarca de 1811 para los miembros de los tres poderes “horizontales” del Estado⁴⁶, es reconocido por la Constitución de 1812 para un más amplio elenco de cargos, incluyendo también los poderes “verticales” del Estado: los alcaldes y regidores. En efecto, por un lado, la Constitución establece que “los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno, se mudará todos los años” (art. 315 C-1812); y, por otro, que “el que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen, por lo menos, dos años” (art. 316 C-1812). Además de prevenir el abuso de poder, se pretende que la renovación periódica de cargos permita aprovechar todas las luces de los diferentes vecinos⁴⁷.

IV.1.B. La Constitución de 1812 es la única que establece, en su artículo 321, una garantía expresa de **competencias** municipales enumeradas y singularizadas, si bien, en su artículo 323 establece que “los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la *inspección de la diputación provincial*, a quien rendirán cuenta justificada cada año *de los caudales públicos* que hayan recaudado e invertido”. La “Diputación provincial”, como luego se verá, está sometida a su vez a un cierto control del “Rey” que no es incondicionado.

Las competencias que la Constitución atribuye a los municipios son de tipo ejecutivo en sentido estricto, de fomento y de carácter normativo.

IV.1.B.a. Las *competencias ejecutivas en sentido estricto*, asignadas por la Constitución a los Ayuntamientos son:

— “la policía de salubridad y comodidad” (art. 321.1)⁴⁸,

⁴⁶ El artículo 38 del Título V (“Del Poder Ejecutivo”) de la Constitución de Cundinamarca de 4 de abril de 1811 dice: “*El Presidente no podrá ser reelecto hasta pasados tres años, ni concluido el trienio de la Presidencia ocupar ninguno de los destinos de la Representación Nacional. Los consejeros podrán serlo por primera reelección; pero en ningún caso por la segunda hasta pasados tres años.*”

Artículo 34 del Título VI (“Del Poder Legislativo”) reza: “*Ningún miembro del Cuerpo Legislativo puede ser reelegido dos veces de seguida para el mismo ejercicio, sino que para que haya lugar a segunda reelección deberán pasar a lo menos dos años de intervalo.*”

El artículo 50 del Título VII (“Del Poder Judicial”) dispone: “*Los tribunales superiores de la provincia que darán renovados cada cinco años, sorteándose alternativamente tres individuos en uno y dos en otro, para que al tiempo señalado se verifique la renovación de su número total; y aunque tendrá lugar la primera reelección, no la segunda, sin que hayan mediado tres años de intervalo.*”

⁴⁷ “La renovación periódica (de los regidores) proporcionará que se aprovechen con más facilidad las luces, la probidad y demás buenas calidades de los vecinos de los pueblos, al paso que evitará la preponderancia perpetua que ejercen en ellos los más ricos y ambiciosos”. Cfr. AGUSTÍN DE ARGÜELLES, *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 116. En contra del principio de no reelección se manifestó el profesor Salas en su estudio sobre la Constitución de 1812, Cfr. RAMÓN SALAS Y CORTES, *Lecciones de Derecho Público Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982 (1.ª edición, 1821), p. 283.

⁴⁸ Sobre esto, MORELL OCAÑA, cit., p. 140-142.

- “auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público” (art. 321.2),
- “la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran” (art. 321.3)⁴⁹,
- “hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva” (art. 321.4),
- “cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común” (art. 321.5)⁵⁰,
- “cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban” (art. 321.6)⁵¹,
- “cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato” (art. 321.7).

IV.1.B.b. En cuanto a la *competencia de fomento*, la Constitución atribuye a los Ayuntamientos el “promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso” (art. 321.9).

IV.1.B.c. Por último, la Constitución reconoce a los Ayuntamientos la *iniciativa para proponer la aprobación de normas de carácter general* al establecer que compete a los Ayuntamientos “formar las Ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación provincial, que las acompañará con su informe” (art. 321.8).

IV.1.C. La Constitución establece determinados **controles** a la actividad de los Ayuntamientos. La mayor parte corresponden al Rey, pero también a un órgano “mixto”, no controlado enteramente por el Rey (la Diputación Provincial) y a las Cortes. En ese sentido, la Constitución de 1812 establece una moderada descentralización o “semi-descentralización” administrativa, en buena medida con un objetivo económico⁵², en beneficio de los Ayuntamientos. Hablamos de “semi-descentralización” porque, aunque hay un elemento de centralización también hay un asomo de garantía de descentralización, debido a tres tipos de elementos.

⁴⁹ MORELL OCAÑA, cit., p. 143-145.

⁵⁰ MORELL OCAÑA, cit., p. 143.

⁵¹ MORELL OCAÑA, cit., p. 142-143.

⁵² “La libre elección de los pueblos (...) dará a esta saludable institución (los Ayuntamientos) toda la perfección que puede desearse. Su objeto es fomentar por todos los medios posibles la prosperidad nacional, sin que los reglamentos y providencias del Gobierno se mezclen en dar a la agricultura y a la industria universal el movimiento y dirección que sólo toca al interés de los particulares”. Cfr. ARGÜELLES, *Discurso Preliminar*, cit., p. 115.

En primer lugar, la *presidencia de los Ayuntamientos* corresponde en el mayor número de casos al alcalde elegido por los ciudadanos y sólo serán presididos por el “jefe político” allí donde lo haya (es decir en las capitales de provincia).

En segundo lugar, la “*inspección*” sobre los *Ayuntamientos* corresponde a las *Diputaciones Provinciales*. En efecto, el art. 323 indica que la Diputación Provincial “inspecciona” el ejercicio que hace el Ayuntamiento de sus competencias, a lo que se añade que la Constitución asigna a las Diputaciones Provinciales el “velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas” (art. 335.2 C-1812). En principio, las Diputaciones Provinciales se hallan sometidas al control del Rey pues las preside el “jefe político” que tiene poderes decisorios en la mayor parte de las competencias de la Diputación. Pero hay que introducir un matiz: las Diputaciones Provinciales, si bien pueden ser suspendidas por el Rey, ello debe hacerse sólo cuando “abusaren” de sus competencias y dando cuenta a las Cortes.

En tercer lugar, las *Cortes aprueban los reglamentos municipales*. Como advierte García Fernández, el hecho de que el artículo 321.8.º C-1812 atribuya a las Cortes, y no al Gobierno, la aprobación de las Ordenanzas municipales es un elemento de refuerzo de la descentralización municipal⁵³.

De todo lo anterior, se desprende que la Constitución, al consagrar expresamente las competencias de los municipios y al conceder ciertas competencias a las Cortes sobre ellas, trata de dar ciertos pasos hacia la descentralización administrativa en el nivel municipal. Por ello, creemos que convendría matizar mucho la opinión sostenida por otros autores que dibujan el modelo municipal de la Constitución de 1812 como un modelo “centralizador”, pura transposición del modelo francés, con una posición “subordinada” de los Ayuntamientos respecto al “gobernador” o jefe político⁵⁴. La idea de partida, a nuestro juicio, es la de dotar al municipio con autonomía, y no sólo por razones políticas propias de la España europea (aspiración a recuperar las libertades municipales anegadas por la expansión del poder real), sino también por razones político-económicas de la España americana, a menudo olvidadas. Ahora bien, ante los temores de que esa autonomía pueda ser utilizada en América como plataforma independentista se establecen algunos controles.

⁵³ GARCÍA FERNÁNDEZ, “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812”, p. 457.

⁵⁴ Esta es la posición de EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración Española*, Alianza, Madrid, 1972 (reedición de la 2.ª edición de 1962), p. 73: “la construcción moderna de nuestro régimen local se efectúa rigurosamente sobre ese modelo (el francés centralizado), del que si acaso se aparta es todavía para negar ese modestísimo ámbito de asuntos privativos propios de un *pouvoir* municipal originario y exclusivo que aquí se juzga peligroso (...) en el seno de nuestra disgregada y disgregadora sociedad”. Comparte las tesis de GARCÍA DE ENTERRÍA, BLANCO VALDÉS, *Rey, Cortes y fuerza armada*, cit., p. 273; IDEM, *El “problema americano”*, cit., p. 56.

IV.1.D. El desarrollo normativo de la Constitución⁵⁵ en este punto resulta muy diverso en el primero y en el segundo período de vigencia de la Constitución.

En el primer período de vigencia de la Constitución, aún existente el vínculo con la mayor parte de la España americana, se introdujeron, no obstante, algunas normas que, si no fuera excesivo decir que “corregían” la Constitución, sí al menos parecían darle una lectura distinta. En algunos casos “centralizando” más y en otros “descentralizando”. En este sentido, los más relevantes son los Decretos CLXIII, CLXXIX, CCI, CCLXXIII y CCLXIX⁵⁶.

De entre ellos, el más importante es el Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, sobre el gobierno económico-político de las provincias. De este Decreto se pueden resaltar tres aspectos. *En primer lugar*, este Decreto *amplía aún más la enumeración de competencias* que hace la Constitución (artículos I-XV); sin embargo, el Decreto precisa también las competencias del Jefe Político, presidente de la Diputación Provincial, otorgándole un poder sobre los Ayuntamientos mayor que el que se desprende de la Constitución que parece una cuasi-tutela⁵⁷, sin que quede claro que se le atribuyera competencia para anular los actos de los mismos de oficio, lo que introduce una diferencia sustancial con el modelo francés⁵⁸. Además, *en segundo lugar*, el Decreto desarrolla la posibilidad abierta en la Constitución de que haya un “*jefe político en lugares distintos de la capital de provincia*”, aunque para ello exige la aprobación de las

⁵⁵ Sobre el desarrollo normativo de la Constitución en lo relativo a los municipios y provincias véase la relación exhaustiva que hace GARCÍA FERNÁNDEZ, “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812”, p. 459 ss.

⁵⁶ Decreto CLXIII, de 13 de mayo de 1812, sobre Formación de los Ayuntamientos Constitucionales, CDO, t. II, p. 221 ss.; Decreto CLXXIX, de 10 de julio de 1812, de Reglas sobre la formación de los Ayuntamientos Constitucionales, CDO, t. III, p. 40 ss; Decreto CCI, de 9 de octubre de 1812, sobre reglamento de audiencias y juzgados de primera instancia, CDO, t. III, p. 106 ss. (incluye un importante capítulo III, “De los alcaldes constitucionales de los pueblos”); Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813 sobre Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, CDO, t. IV, p. 105 ss. (Cfr. la importante discusión sobre el mismo, en *Diario de Sesiones*, t. VIII, p. 5393-5394, 5400-5402, 5427-5430, 5457-5460, 5462-5464, 5467-5469, 5477-5478, 5480-5484, 5487-5488, 5493-5494, 5498-5504, 5515-5518, 5526-5528).

⁵⁷ Artículo XVIII del capítulo I del Decreto de las Cortes CCLXIX: “*Si algún vecino se sintiere agraviado por providencias económicas ó gubernativas dadas por el Ayuntamiento, ó por el alcalde, sobre cualquiera de los objetos que quedan indicados, deberá acudir al Gefe político, quien por sí oyendo á la Diputación provincial cuando lo tuviere por conveniente, resolverá gubernativamente toda duda, sin que por estos recursos se exija derecho alguno*”. Los artículos XIX-XX, XXV del capítulo I del mismo Decreto hablan de la obligación de los alcaldes de comunicar las órdenes que den los Jefes Políticos. Sobre esto, véase también GARCÍA FERNÁNDEZ, “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812”, p. 468-469.

⁵⁸ Nada en la Constitución de 1812 se asemeja a lo dispuesto en las Constituciones francesas. La Constitución de 1795, favorable a la elección popular de cargos municipales, establece en su artículo 193 que “*Les administrations municipales sont subordonnées aux administrations de département, et celles-ci aux ministres. – En conséquence, les ministres peuvent annuler, chacun dans sa partie, les actes des administrations de département; et celles-ci, les actes des administrations municipales, lorsque ces actes sont contraires aux lois ou aux ordres des autorités supérieures*”.

Cortes⁵⁹. En tercer lugar, y esto es muy importante, el Decreto CCLXIX “desactiva” políticamente la presencia de los jefes políticos en los Ayuntamientos al determinar que disponen de voz, pero carecen de voto, lo que refuerza, sin duda, el carácter autónomo de los Ayuntamientos⁶⁰.

En el segundo período de vigencia de la Constitución (1820-1823), en el desarrollo normativo de las previsiones constitucionales encontramos dos tendencias muy claras: por un lado, una normativa claramente más centralizadora respecto a lo que dispone originalmente la Constitución; y por otro, una transferencia del poder de “gobierno interior” que la Constitución (art. 309 C-1812) atribuía a los Ayuntamientos en beneficio del alcalde. El artículo más relevante a este respecto es el que establece que “el gobierno político de los pueblos está á cargo del alcalde o alcaldes de ellos, bajo la inspección del gefe político superior de la provincia” (artículo 183 del Decreto XLV⁶¹).

IV.1.E. La normativa de la Constitución de 1812 sobre los Ayuntamientos en algunos aspectos se halla inspirada por textos constitucionales anteriores, pero en otros resulta innovadora.

IV.1.E.a. Es cierto que en lo relativo a la *representatividad* del órgano de gobierno municipal se aprecian influjos de las Constituciones francesas de 24 de junio de 1793⁶² y de 22 de agosto de 1795⁶³, así como de la Constitución americana de Cundinamarca de 4 de abril de 1811. También lo es que la reserva genérica de un ámbito propio a los municipios lo hizo ya la Constitución francesa de 1791⁶⁴; y que la *relevancia constitucional* de los

⁵⁹ Artículo III, del capítulo III de este Decreto: “Podrá haber un Gefe político subalterno al de la provincia en los principales puertos de mar, que no sean cabezas de provincia, é igualmente en las capitales de partido de provincias muy dilatadas ó muy pobladas, donde el Gobierno juzgue ser conveniente establecerlos para la mejor direccion de los negocios públicos, después de haber oído á la Diputacion provincial respectiva y al Consejo de Estado, y dando parte á las Cortes para su aprobación”.

⁶⁰ Artículo XIII, del capítulo III: “El Gefe político presidirá sin voto el Ayuntamiento de la capital de la provincia, y del mismo modo el subalterno el Ayuntamiento de la capital ó pueblo en donde tenga su residencia; pero uno y otro tendrán voto para decidir en caso de empate. Cuando el Gefe político superior ó el subalterno se hallaren por cualquiera razón en algun pueblo de su provincia ó partido, podrán presidir el Ayuntamiento, siempre que lo crean conveniente”.

⁶¹ Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, sobre Ley para el gobierno económico-político de las provincias, *Colección de los Decretos y Órdenes generales expedidos las Cortes Extraordinarias*, Imprenta de Don Tomás Albán y Compañía, Madrid, 1823, tomo X, p. 171 ss.

⁶² “Les officiers municipaux sont élus par les Assemblées de commune” (art. 79); “Les administrateurs (miembros de administración de distrito o provincia) sont nommés par les assemblées électorales de département et de district” (art. 80).

⁶³ Los artículos 185-187 de la Constitución de 1795 tratan de la elección de los administradores municipales aunque en ningún momento queda explícitamente establecido que sean elegidos por los ciudadanos.

⁶⁴ Constitución francesa de 1791, artículo 9 del Título II: “Les citoyens qui composent chaque commune, ont le droit d’élire à temps, suivant les formes déterminées par la loi, ceux d’entre eux qui, sous le titre d’Officiers municipaux, sont chargés de gérer les affaires particulières de la commune. – Il pourra être délégué aux officiers municipaux quelques fonctions relatives à l’intérêt général de l’Etat”.

municipios aparece muy singularmente en las Constituciones francesas de 1793⁶⁵ y 1795⁶⁶.

IV.1.E.b. Sin embargo lo anterior, no es menos cierto que la Constitución de 1812 introdujo *dos importantes innovaciones* que no se hallaban en el constitucionalismo francés: a) *reconocer constitucionalmente de forma expresa sus competencias mediante la enumeración*; y b) el establecimiento de *algunas garantías constitucionales de las competencias* (antes referidas) impidiendo que el Rey ejerza un control íntegro sobre la actividad del Ayuntamiento. Esto realza, aún más, la importancia constitucional del municipio, algo coherente con los presupuestos propios del caso español. Y es que el municipio era, como ya se ha dicho, el “símbolo” de la libertad política frente al absolutismo, como deja claro Argüelles sus dos obras principales, el *Discurso Preliminar* a la Constitución y su *Examen histórico de la reforma constitucional*⁶⁷. Queda claro, con este dato, que no es correcto afirmar que el modelo municipal de la Constitución de 1812 es el modelo francés.

IV.2. La provincia: organización democrática y garantía constitucional de sus competencias. La provincia como elemento de reforzamiento del autogobierno municipal

IV.2.A. Como ocurre con los Ayuntamientos, la Constitución de 1812 (C-1812) establece que los órganos de gobierno de las provincias deben tener un **carácter electivo** y, aquí siempre, parcialmente democrático mediante elecciones indirectas en cuatro grados. A pesar de que eran órganos de elección indirecta, fue la cuestión del número de sus miembros y del modo de elección,

GARCÍA DE ENTERRÍA refiere que la Asamblea Constituyente francesa, en 1789, al restituir a los municipios las “libertades locales” que muchos reclamaban trajo como resultado “el caos y la anarquía” porque, no había una articulación entre el poder real y los poderes locales. Este autor considera que el caos sólo se superó mediante la centralización que acabó con la autonomía municipal (Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración Española*, cit., p. 70).

⁶⁵ La Constitución de 1793 dedica sus artículos 78-84 a los temas municipales.

⁶⁶ La Constitución de 1795 consagra sus artículos 174-201 a los asuntos municipales.

⁶⁷ La Constitución arregla “el gobierno interior de las provincias y de los pueblos conforme a la índole de nuestros antiguos fueros municipales. En ellos se ha mantenido de algún modo el espíritu de nuestra libertad civil, a pesar de las alteraciones que han experimentado las leyes fundamentales de la monarquía con la introducción de dinastías extranjeras”. Cfr. ARGÜELLES, *Discurso Preliminar*, cit., p. 114. Los Ayuntamientos son “una institución tan antigua, tan nacional y tan análoga a nuestro carácter, a nuestros usos y costumbres” (que) “las facultades que el proyecto (de Constitución) concede a los Ayuntamientos son propias de su instituto” (ARGÜELLES, *Discurso Preliminar*, cit., p. 114. 116).

En cuanto a su otra gran obra, Argüelles, realiza afirmaciones similares: “La autoridad real sujeta á restricciones. Córtes generales convocadas para todos los negocios graves é importantes. Jueces responsables, y dirigidos por leyes, hechas, sancionadas y publicadas en Córtes. El régimen y administración de los pueblos y provincias, confiados á sus ayuntamientos como en su origen, y según la índole natural y primitiva que tuvieron. He aquí el tipo y legítima traza del gobierno monárquico de España” (Cfr. ARGÜELLES, *Examen histórico de la reforma constitucional*, t. II, p. 65).

sin duda, el tema más discutido en las Cortes en relación con las provincias. Era evidente que lo que subyacía era una tensión entre los diputados europeos, que tenían miedo a que las “Diputaciones Provinciales” se convirtieran en “Parlamentos” de los reinos americanos (en algún momento del debate se llegó a identificar “provincia” con “reino”) que pretendieran en un próximo futuro arrogarse la representación del respectivo “pueblo” y eventualmente independizarse. Por eso llama poderosamente la atención que los constituyentes prestaron a un órgano de escasas competencias ejecutivas. Sin duda se pensaba que este órgano, electivo, podía llegar a tener una gran virtualidad política, aunque casi todas sus competencias eran de tipo económico⁶⁸.

El gobierno de la provincia se encomienda a un órgano, el “Jefe político”⁶⁹. Ahora bien, junto a él se crea una Diputación Provincial, que está presidida por dicho jefe político designado por el Gobierno, pero en cuya composición participan también el intendente y siete individuos elegidos por los ciudadanos mediante un procedimiento indirecto (art. 326 C-1812). Fue precisamente el del número de diputados provinciales el aspecto más discutido en las Cortes⁷⁰. Argüelles sostenía que en su composición había que “buscar el equilibrio de modo que el Gobierno (...) pueda y deba tomar las providencias oportunas”. Argüelles defiende que en el seno de la Diputación tengan voto el jefe político y el intendente porque “la acción del Gobierno sin esto sería nula

⁶⁸ La observación efectuada supra sobre el rechazo del carácter “representativo” de los Ayuntamientos puede ser reproducida aquí. De hecho, el diputado Conde de Toreno volvió a reiterar que las Diputaciones provinciales no pueden considerarse “cuerpos representativos” pues sólo la Nación es representable (Cfr. *Diario de Sesiones*, cit, t. IV, p. 2608). También Argüelles decía que era “necesario insistir en desvanecer cualquier idea que se pueda suponer en las Diputaciones de provincias” (Cfr. *Diario de Sesiones*, cit, t. IV, p. 2610). De la misma opinión era Muñoz Torrero: “Para que las Diputaciones tuviesen verdadero carácter representativo era necesario que fuesen los órganos de la voluntad de las provincias, y no son sino unos agentes ó instrumentos del Gobierno para promover las (sic) prosperidad de los pueblos” (Cfr. *Diario de Sesiones*, cit, t. IV, p. 2619).

Sin embargo, el diputado Leiva replicó a Argüelles diciendo que “el diverso objeto de la representación produce sus diferencias. Ciertamente los diputados que componen las Diputaciones Provinciales no tienen los poderes y las facultades que los Diputados al Congreso; pero no se les podrá negar que representan á sus provincias para el fin para el que son instituidos, aunque sean brazos auxiliares del Gobierno Supremo” (Cfr. *Diario de Sesiones*, cit, t. IV, p. 2616). También el diputado Alcocer sostenía que los diputados provinciales eran “representantes”: “unos hombres que ha de elegir el pueblo, y cuyas facultades les han de venir del pueblo ó de las Córtes, que son la representación nacional, y no del Poder ejecutivo, son representantes del pueblo. Si sus facultades son limitadas, esto quiere decir que no son sus representantes absolutos” (Cfr. *Diario de Sesiones*, cit, t. IV, p. 2618).

⁶⁹ “El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas” (art. 324 C-1812).

⁷⁰ Se discutió en profundidad la cuestión del número de miembros de las Diputaciones Provinciales. Los diputados arguyeron, con razón, que el número uniforme de siete miembros no era útil, ni en América, dada la gran diferencia entre los distintos territorios americanos, ni en Europa dado el diferente número de partidos judiciales en que se dividían las provincias peninsulares. En contra, Argüelles y Castro sostuvieron que un número grande de miembros acentuaría su “natural” tendencia a buscar mayor protagonismo político o “federalismo”, en términos de Argüelles (Cfr. *Diario de Sesiones*, cit, t. IV, p. 2608-2610, 2611-2612, 2616-2618).

en muchas ocasiones; y siete individuos que quedan por parte de la provincia siempre conservarán preponderancia”⁷¹.

El procedimiento para la elección de los miembros de la Diputación Provincial (diputados provinciales) es un procedimiento complejo que, en sus líneas básicas, se ha mantenido hasta el día de hoy en el Derecho Español.

Antes de proceder a la elección de los diputados provinciales conviene dejar claras varias premisas.

La primera es que, a efectos de elegir a los diputados provinciales, las provincias quedan divididas en distritos electorales de primer grado (parroquias) y de segundo grado (partidos). Los distritos electorales llamados “partidos” (partidos judiciales⁷²) agrupan a una o más “parroquias”. La segunda es que hay que partir del hecho de que el número de diputados provinciales que se prevé que vayan a ser elegidos es de “siete”, salvo que las Cortes decidieran variar ese número (art. 326 C-1812).

Sobre estas premisas se articula el procedimiento de elección de los diputados provinciales, en cuatro grados: 1) los ciudadanos eligen “compromisarios”, 2) que a su vez eligen “electores parroquiales”, 3) que a su vez eligen a “electores de partido”, 4) que finalmente eligen a los diputados provinciales.

En la elección de primer grado, se convocan las “juntas electorales de parroquia”, presididas por el jefe político o el alcalde de la ciudad (art. 46 C-1812), con asistencia del cura párroco “para mayor solemnidad del acto”. Las “juntas parroquiales” están compuestas por “*todos los ciudadanos vecindados y residentes* en el territorio de la parroquia respectiva” (art. 35 C-1812), lo que significa un reconocimiento del sufragio universal. La junta parroquial elegirá “a pluralidad de votos” a “*once compromisarios*” (art. 41 C-1812).

En una elección de segundo grado, los “once compromisarios” elegidos por la junta parroquial deben elegir a “un *elector parroquial*” (art. 41 C-1812). Como regla general, se elige a “un elector parroquial” por “cada 200 vecinos” (art. 38 C-1812), aunque en algunos casos se pueden elegir dos o, como máximo tres electores parroquiales⁷³.

En una elección de tercer grado, se reúnen todos “electores parroquiales” en la Casa Consistorial de la capital del partido para formar las “juntas electorales de partido” (art. 59 C-1812) y elegir los “*electores de partido*” (art. 73 C-1812). Estas juntas electorales de partido serán presididas por el jefe político, o el alcalde primero del pueblo cabeza de partido, a quien se presentarán los electores parroquiales con el documento que acredite su elección (art. 67 C-1812).

⁷¹ *Diario de Sesiones*, cit, t. IV, p. 2610.

⁷² El artículo 273 C-1812 dispone que “Se establecerán partidos proporcionalmente iguales, y en cada cabeza de partido habrá un juez de letras con un Juzgado correspondiente”.

⁷³ La Constitución de 1812 establece disposiciones especiales para los casos en que una parroquia tenga menos de 200 vecinos (art. 40 C-1812) o más de 300 sin llegar a 400 (art. 39 C-1812). La Constitución también establece disposiciones para los casos en que hayan de elegirse “dos” o como máximo “tres” electores parroquiales (arts. 42-43 C-1812).

En una elección de cuarto grado, se reúnen los “electores de partido” para elegir a los miembros de la Diputación Provincial (art. 328 C-1812) de origen electivo que se añaden al Jefe político y al intendente.

IV.2.B. La Constitución de 1812 garantiza de forma expresa numerosas **competencias** a las Diputaciones Provinciales en su artículo 335. Una corriente doctrinal (a la que luego aludiremos) tiende a asimilar las competencias de las Diputaciones Provinciales con las de los “consejos” departamentales franceses, pero esto resulta discutible. Las competencias son múltiples, importantes y de variado carácter. Sin embargo, no queda claro en qué medida esas competencias son de tipo “decisorio” o son de “asesoramiento o consulta” del jefe político a quien la Constitución atribuye el “gobierno” de la provincia. La lectura de la Constitución muestra que en general las competencias de la Diputación no son “decisorias” sino de asesoramiento, fomento, apoyo, colaboración. Pero existe, en el texto una importante excepción (art. 335.1 C-1812) que se presta a una interpretación conflictiva respecto a lo previsto en el art. 324 C-1812. Por lo demás, sólo si hubiera algún tipo de actividad “decisoria” tendrían sentido los controles a los que la Constitución somete a las Diputaciones Provinciales.

IV.2.B.a. En primer lugar, existen competencias *ejecutivas* de *ordenación municipal* en el seno de la provincia:

“Intervenir y *aprobar* el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia” (art. 335.1).

Esta es la competencia más importante a efectos decisorios.

IV.2.B.b. En segundo lugar, hay competencias de *control impropio y apoyo a los municipios*:

- “*Velar* sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su Vº. Bº. recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos” (art. 335.2)“;
- “*Cuidar* de que se establezcan Ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el art. 310” (art. 335.3);
- “Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia, o la reparación de las antiguas, *proponer* al Gobierno los arbitrios que crean más convenientes para su ejecución...” (art. 335.4);
- “*Cuidar* de que los establecimientos piadosos y de beneficencia⁷⁴ llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren” (art. 335.8).

⁷⁴ Recordemos que es competencia de los Ayuntamientos “cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban” (art. 321.6).

IV.2.B.c. En tercer lugar, la Diputación tiene competencias de *fomento*:

“*promover* la educación de la juventud conforme a los planos aprobados, y fomentar la agricultura la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos” (art. 335.5).

IV.2.B.d. En cuarto lugar, las provincias tienen competencia de *asistencia y apoyo al Gobierno del Estado central*:

- “*dar parte* al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas” (art. 335.6);
- “*Formar el censo y la estadística de las provincias*” (art. 335.7).

IV.2.B.e. En quinto lugar, las Diputaciones Provinciales tienen competencia en materia de *asistencia y apoyo a las Cortes y defensa de la Constitución*:

“*Dar parte* a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia” (art. 335.9).

IV.2.B.f. Por último, en sexto lugar, las Diputaciones de las Provincias de *Ultramar* tenían algunas competencias peculiares específicas:

“Las Diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten abusos; todo lo que las Diputaciones pondrán en noticia del Gobierno” (art. 359.10).

El *Discurso Preliminar* de Argüelles insiste varias veces en que la función de las provincias (de sus Diputaciones) es de tipo económico⁷⁵, pero dos de las diez funciones asignadas no lo son (art. 359.9º y 10º C-1812), siendo una de ellas (dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución) nítidamente política. El mismo Argüelles, en el debate constituyente manifestó especial preocupación en excluir la idea de que las Diputaciones respondían al principio de descentralización entendido como división vertical del poder⁷⁶.

IV.2.C. La Constitución trata sobre el **control** al que quedan sometidas las Diputaciones Provinciales. El hecho de que exista este control parece implicar que las Diputaciones ejercen algún tipo de competencias “decisorias”, pues si fuera cierto que todas sus competencias son meramente “consultivas” o de “asesoramiento” del jefe político no se ve cuál sería la necesidad de “suspender” a los diputados provinciales. De ahí que creemos muy discutible que se

⁷⁵ “el régimen económico de las provincias debe quedar confiado a cuerpos que estén inmediatamente interesados en la mejora y adelantamiento de los pueblos de su distrito (...) para promover su prosperidad”; “propone la Comisión que en las provincias el gobierno económico de ellas esté a cargo de una Diputación”; “las facultades de las diputaciones son conformes en todo a la naturaleza de cuerpos puramente económicos” (Cfr. ARGÜELLES, *Discurso Preliminar*, p. 117-119).

⁷⁶ “El freno del Gobierno no ha de estar en cuerpos tan subalternos y subdivididos. Existe con menos artificio y complicación en la reunión anual de Cortes. Estas son la salvaguardia de la libertad” (*Diario de Sesiones*, cit, t. IV, p. 2610).

pueda inferir, como opina García de Enterría, que las Diputaciones Provinciales son una mera transposición “jacobina” y “centralista” de los “consejos de departamento” franceses que sólo son órganos de asesoramiento del “prefecto” o jefe político⁷⁷. Hay razones para cuestionar esta tesis.

En primer lugar, el debate constituyente muestra una constante preocupación por parte de los diputados que podríamos llamar “centralistas” respecto a la posibilidad de que las Diputaciones no actúen ejecutando las órdenes del Rey. Para empezar, y a diferencia de lo que ocurría en Francia donde los “consejos” eran órganos de puro asesoramiento sin poder alguno, el diputado Espiga califica, creo que con exactitud, a las Diputaciones Provinciales como órgano “auxiliar” del Gobierno, pero distinto de él⁷⁸. El propio Argüelles, que en los debates se alineaba en posiciones “centralistas”, recuerda en 1835 que las Diputaciones Provinciales no eran un órgano “del Gobierno” sino un órgano mixto⁷⁹. Creo que toda esta preocupación, que se manifiesta también en lo relativo a la composición de las Diputaciones revela que las mismas no sólo es “pudieran llegar a tener”, sino que, efectivamente, “tenían” en la Constitución algún tipo de competencia decisoria (a mi juicio, fundamentalmente, las de los arts. 335.1 y 335.9 C-1812) propia y distinta de la atribuida al Gobierno.

En segundo lugar, el artículo 336 de la Constitución dispone que “si alguna Diputación *abusare* de sus facultades, *podrá el Rey suspender a los vocales* que la componen, *dando parte a las Cortes* de esta disposición y de los motivos de ella para la determinación que corresponda; durante la suspensión entrarán en funciones los suplentes”. Esto significa que, a diferencia de lo que ocurre con los municipios, la actividad de las Diputaciones Provinciales está sometida a una más intensa “tutela administrativa”, pues los concejales no pueden ser “suspendidos” por el poder del Rey. Ahora bien, la intervención del Rey en las Diputaciones a) sólo afecta a los diputados provinciales que hayan cometido abuso sin que se pueda suspender la “Diputación Provincial”; b) es una suspensión “condicionada”; y c) está “vigilada”. En efecto: a) como quedó claro

⁷⁷ EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales del Régimen local*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1958, p. 17 ss. Comparte su tesis, BLANCO VALDÉS, *Rey, Cortes y fuerza armada*, p. 276.

⁷⁸ “la comisión condescendiendo con las circunstancias conciliando la union del Gobierno con la cooperación de los pueblos, ha puesto esta pieza más á esta máquina, y establecido una Diputación en cada provincia, que reducida a un pequeño número de individuos, contrarrestados por los dos jefes de la misma provincia, podrá auxiliar los movimientos del Gobierno sin entorpecerle. Si por desgracia este cálculo no es tan exacto como piensa la comisión, yo pregunto al Sr. Creus; ¿cuándo será cierto más cierto y más grande el entorpecimiento, cuando las Diputaciones se compongan solo de siete individuos, ó cuando haya trece o más, según piensan algunos señores preopinantes?” (Cfr. *Diario de Sesiones*, cit, t. IV, p. 2612).

⁷⁹ “Combinada en ellos la influencia provincial de todas las clases con la accion del gobierno, cesaba para siempre la perniciosa tutela de los tribunales civiles, y con ella el espíritu reglamentario y restrictivo que tanto había oprimido á la industria y tráfico de sus distritos” (ARGÜELLES, *Examen histórico de la reforma constitucional*, t. II, p. 90).

en el debate constituyente, el rey no puede suspender a la “Diputación”, sino sólo a aquellos “diputados” que hayan abusado, entrando entonces en su puesto sus suplentes precisamente para garantizar la continuidad de la Diputación; b) en el debate constituyente también quedó claro que la intervención del rey está “condicionada”, y no se puede hacer “sin causa”, pues sólo es posible realizarla cuando la Diputación “abusare de sus facultades”, entendiéndose en el debate que el “abuso” era equivalente a “delinquir”; c) por otra parte es una intervención vigilada por el Parlamento, pues el Rey sólo puede hacerla “dando parte a las Cortes”⁸⁰.

En definitiva, siendo cierto que en el nivel provincial no se puede estimar que exista una descentralización administrativa completa, los matices y condiciones existentes hacen que, a nuestro juicio, sea incorrecto decir que estamos ante un modelo “centralista” semejante al francés.

IV.2.D. El desarrollo normativo de la Constitución⁸¹ relativo a la provincia confirma la descentralización operada en beneficio de las Diputaciones Provinciales. Las normas más importantes fueron los Decretos CLXIV, CCLXIX y CCLXXIII⁸². El Decreto CCLXIX sobre Instrucción para el Gobierno económico-político de las provincias desarrolla, entre otros, la competencia ejecutiva asignada a las Diputaciones Provinciales en el artículo 335-1.º C-1812 confirmando que la Diputación Provincial, como órgano colegiado (y no el jefe político o el intendente) es la responsable de aprobar las cuentas de la recaudación y las inversiones que hagan los Ayuntamientos⁸³. El Decreto CCLXXIII complementa esta normativa, confirmando la

⁸⁰ Cfr. el debate constituyente sobre este punto, en *Diario de Sesiones*, cit, t. IV, p. 2626.

⁸¹ Sobre el desarrollo normativo de la Constitución en lo relativo a los municipios y provincias véase la relación exhaustiva de GARCÍA FERNÁNDEZ, “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812”, p. 459 ss.

⁸² Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1812 sobre Establecimiento de las Diputaciones Provinciales en la Península y Ultramar, *CDO*, t. II, p. 224 ss. Este Decreto suscitó una amplia discusión (cfr. *Diario de Sesiones*, cit, t. IV, p. 2812-2813, 2819-2821, 2830-2831, 3120-3123, 3131-3132, 3133-3138, 3161-3162). EL Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813 sobre Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, *CDO*, t. IV, p. 105 ss. también fue objeto de un interesante debate (*Diario de Sesiones*, t. VIII, p. 5393-5394, 5400-5402, 5427-5430, 5457-5460, 5462-5464, 5467-5469, 5477-5478, 5480-5484, 5487-5488, 5493-5494, 5498-5504, 5515-5518, 5526-5528). Decreto CCLXXIII, de 3 de julio de 1813, sobre Supresión de la Contaduría general de Propios, *CDO*, t. IV, p. 132.

⁸³ El artículo XVI del capítulo I Decreto CCLXIX establece: “Deberá cada Ayuntamiento rendir cuentas documentadas á la Diputación provincial, dirigiéndolas por medio del Gefe político, de la recaudación e inversion de los caudales que administren con arreglo á las leyes é instrucciones”. En la misma línea, el artículo v del capítulo II del citado Decreto: “Siendo de cargo de la Diputación provincial velar sobre la buena inversion de los fondos de Propios y Arbitrios de los pueblos, y examinar sus cuentas según previene la Constitucion, deberán estas pasar á la Contaduría de Propios y Arbitrios de la provincia para que las examine y las glose. Esta Contaduría dará después cuenta á la Diputacion para que ponga su Vº Bº, si las hallase documentadas y conformes á las leyes y reglamentos; y con estos requisitos se pasarán a la aprobación del Gefe político superior. ...”. También el artículo VI del capítulo II “Cuando un Ayuntamiento hubiere recurrido á la Diputacion provincial, en el modo y para

competencia de la Diputación Provincial, al suprimir la “Contaduría general de propios” en aplicación del modelo de gobierno económico-político de la provincias establecido en la Constitución. La medida es importante porque la “Contaduría general de propios y arbitrios”, creada por un Real Decreto de 30 de julio de 1760, fue un organismo del Consejo de Castilla establecido para centralizar la vida económica de los municipios. Al suprimirse la “Contaduría general de propios” en aplicación del modelo establecido en la Constitución se confirma que el control de las cuentas de los Ayuntamientos, que antes estaba centralizado en el Consejo de Castilla, queda descentralizado en las Diputaciones Provinciales.

IV.2.E. La normativa de la Constitución de 1812 en algunos aspectos se halla inspirada por textos constitucionales anteriores, como los franceses que hablan de los “departamentos”. Esta figura, la de los “departamentos” aparece en las Constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795⁸⁴. Sin embargo, como ya ocurría respecto a los Ayuntamientos, la Constitución de 1812 también aquí resulta innovadora en dos aspectos: a) *reconocer constitucionalmente de forma expresa sus competencias enumerándolas*; y b) el establecimiento de *algunas garantías constitucionales de las competencias* (antes referidas) que impiden que el Rey ejerza un control íntegro sobre la actividad de la Diputación Provincial. La conclusión es que la Constitución de 1812 otorga a las provincias un estatuto muy superior al que se reconoce en las Constituciones francesas, y ello se hizo, en una medida muy importante, para satisfacer los intereses de los territorios americanos.

V. CONCLUSIÓN

1. El Municipio y la provincia son instituciones fundadas en el Derecho Público Romano. En la última etapa del Imperio Romano y en los comienzos de la Alta Edad Media estas instituciones fueron eclipsándose, pero empezaron a resurgir en Europa especialmente en la Baja Edad Media. En España, los municipios como entidad política libre fueron, además, un elemento fundamental para el éxito de la primera fase de la Reconquista, primero en la recuperación del territorio hasta el río Duero y luego en la consolidación de la Reconquista hasta el río Tago en la parte occidental de España, y en especial en la Corona de Castilla y León. La consolidación

los fines de que trata el art. XI del cap. I de esta instrucción, podrá la Diputación, en los términos que le parezca, conceder al Ayuntamiento la facultad de disponer de la cantidad que solicite del fondo de Propios y Arbitrios, con tal que no exceda del duplo de la que le esté señalada para gastos extraordinarios y alterables...”.

⁸⁴ Constitución francesa de 1791, vid. principalmente, arts. 1-8 de la Sección II del capítulo IV; Constitución de 1793, arts. 78-84; Constitución de 1795, principalmente, arts. 3-7 y arts. 174-201.

del Estado moderno y de su soberanía llevó al sometimiento del municipio al poder real, llevándose a cabo este sometimiento incluso por medios bélicos.

2. Con la aparición del pensamiento político liberal, los municipios se convirtieron en un “símbolo” de la lucha contra el absolutismo. El municipio, además del carácter “simbólico” que le había atribuido el pensamiento liberal, se reveló como uno de los principales instrumentos prácticos mediante los que el pueblo español articuló su rebelión contra la invasión francesa que descabezó el poder del Estado al convertirse en cómplices de la invasión el rey y una parte de su corte. La anulación de la cabeza del Estado por los invasores activó a la Nación Española de la que los Ayuntamientos eran un componente esencial.
3. En la América Española, donde no hubo invasión francesa, el autogobierno local y regional constituía una aspiración político-económica de gran parte de la población criolla.
4. Los factores anteriores, tanto el político (el hecho de que los Municipios constituyeran un elemento fundamental tanto para la legitimación de la lucha política —a favor del reconocimiento de la soberanía nacional y contra la invasión extranjera— como para la articulación práctica de la misma) como el económico ayudan a explicar que la Constitución de 1812 contenga la regulación más exhaustiva y generosa de la institución municipal de la historia del constitucionalismo español. Es cierto que la organización del carácter representativo y democrático de los municipios que hace la Constitución de 1812 está influida por las Constituciones francesas de 1793 y 1795 y la americana de Cundinamarca de 1811; sin embargo, la Constitución de 1812 resulta innovadora al definir un elenco de competencias propias del Municipio cuyo ejercicio se hace de forma relativamente descentralizada.
5. La Constitución de 1812 también regula en profundidad la institución de las provincias, entidades que aunque sin el valor simbólico que tenían los municipios, demostraron una gran eficiencia político-militar en la lucha contra la invasión y pretendían satisfacer las aspiraciones económicas de la población americana. La Constitución, también aquí, configura una entidad autónoma con algunos importantes poderes decisorios que lo alejan del modelo francés.