

## **HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (X). EL PRIMER MUNICIPIO CONSTITUCIONAL 1812-1869. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL BONAPARTISTA. II. ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ, por Enrique Orduña Rebollo**

[02/03/2012 - Estudios y Comentarios](#)

**El texto que se publica es un extracto de la obra “Historia del Municipalismo Español”, de Enrique Orduña Rebollo (Iustel, Madrid, 2005). La Constitución de Cádiz de 1812 representó un punto de inflexión en el municipalismo histórico, siendo decisiva en el ámbito local, pues instaura el municipio constitucional. Con carácter previo, el autor analiza la organización municipal bonapartista y los antecedentes del texto constitucional de 1812.**

### **EL PRIMER MUNICIPIO CONSTITUCIONAL 1812-1869**

El municipalismo histórico tiene su punto de inflexión en 1812 al promulgarse la Constitución de Cádiz el día 19 de marzo de dicho año. Si en otros órdenes políticos, sociales o judiciales el texto doceañista es decisivo por los cambios que introduce en el comportamiento y en las relaciones de los ciudadanos con el poder, en el ámbito local fue decisivo e irreversible con la aparición del municipio constitucional, por eso las tímidas reformas municipales del reinado de Carlos III, que abrieron un resquicio a la participación del pueblo, respondían sólo a principios del despotismo ilustrado, pero no a conceptos constitucionales posteriores. La posibilidad de resolver tan grave crisis institucional se produjo a través de un instrumento decisivo: la Constitución de 1812.

### **I. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL BONAPARTISTA**

Al estudiar el régimen local español, ha sido habitual hacerlo a partir de las reformas de Carlos III, omitiendo, a veces involuntariamente, la situación de los Ayuntamientos en la España de José Bonaparte. Ciertamente que la presencia francesa fue intermitente, tanto en el tiempo como en el territorio, pero el caso es que el ejército francés ocupaba militarmente amplias zonas de España, durante períodos más o menos largos, sus autoridades y justicias municipales estaban sometidas a toda clase de agresiones propias de un ejército vencedor sobre sus vencidos: destituciones, persecuciones, deportaciones, prisiones, duras sentencias condenatorias, etc., eran una muestra del conjunto de los problemas que acechaban a los miembros de los Ayuntamientos y a los de las demás instituciones españolas que no se habían sometido voluntariamente, ni se prestaban a colaborar con el invasor.

Los Municipios que se enfrentaron a los franceses en 1808, respondían aún a la configuración del sistema en vigor en el Antiguo Régimen, pero no obstante su deterioro y carencia de autonomía, eran probablemente las instituciones de la Sociedad estamental menos afectadas de todo el conjunto. Al parecer, Murat sugirió al Emperador la conveniencia de dotar al pueblo español de una Norma Fundamental, impregnada de los principios franceses del momento, coincidiendo los autores en que se reprodujo el modelo de las Constituciones del Consulado y del Imperio, por cuya razón se ignoró el poder municipal, proclamado en la

Ley de 14 de diciembre de 1789. El complemento a tal ignorancia, lo proporcionó la Ley de 28 de pluvioso, que según Carré de Malberg transformó el Municipio en una circunscripción administrativa del Estado y a las autoridades en funcionarios del mismo Estado. Por lo que no deben sorprender las referencias colaterales a los Municipios contenidas en la Constitución o Estatuto de Bayona, de 7 de julio de 1808.

Bajo las circunstancias de escasez de tiempo y la precariedad sobre la que se asentaba, su ejecutoria en el marco municipal resultó escasa, produciéndose la actividad legislativa sobre la materia, después de la marcha de España del Emperador en enero de 1809. Una de sus preocupaciones para asentar su frágil poder, fue el nombramiento de comisarios regios en las provincias, con instrucciones para organizar los Ayuntamientos y facultándoles para nombrar y destituir a los cargos municipales.

El siguiente paso fue la promulgación de dos Decretos el 21 de agosto de 1809, con el fin de regularizar la situación municipal de la propia capital: Madrid. El primero denominado “Por el cual se crea una Municipalidad en Madrid y se señalan las funciones del corregidor”, tenía un contenido escaso, aunque en algún aspecto significativo pues, sin determinar el procedimiento, preveía la elección de los dieciséis regidores entre los vecinos propietarios de los diez cuarteles en que se dividía la ciudad. Con lo que se abría un resquicio a la participación popular, aunque fuese de carácter censitario, confirmado por el artículo 4.º que extinguió los oficios perpetuos.

Las funciones del corregidor estaban definidas en el artículo 2.º, enmarcadas en un carácter centralista sin paliativos. En el lado positivo vemos el deslinde de competencias y funciones administrativas y jurisdiccionales, en aplicación del artículo 98 de la Constitución de Bayona, correspondiendo las últimas con carácter exclusivo a los tribunales de justicia. Debemos entender que este último aspecto, junto con la extinción de oficios perpetuos, era lo de mayor interés al suponer el cambio institucional en el sistema de división de poderes.

El intervencionismo centralizador no dejaba resquicios a la autonomía municipal, por lo que el segundo de los Decretos titulado “en que se reúnen a la Real Hacienda los derechos y sisas municipales de Madrid, cuyos acreedores lo serán del Estado” suponía realmente el establecimiento de un régimen de tutela financiera (GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen...*, pág. 197) y en la práctica la anulación de la Hacienda municipal madrileña, al ser privada de recursos tributarios propios. En compensación según preveía el artículo 3.º, se ordenaba al Ministerio de Hacienda “hacer entrega semanal a la villa de Madrid de las cantidades que el Ministerio del Interior señale para los gastos municipales “ (*Prontuario...*, págs. 311-312).

Tampoco aportó mayores novedades el Decreto de 4 de septiembre de 1809 “para la creación de nuevas municipalidades en todo el reino, y obligación que se impone a los jueces, abogados y escribanos de presentar sus títulos”, y que responde a la situación de excepcionalidad existente en la España del momento, no sólo por el hecho de reunir en una misma norma cuestiones tan dispares como las que figuran en el enunciado, sino por su contenido represivo, pues junto a la obligación de magistrados y profesionales del derecho de aportar sus títulos con fines claramente depuradores, disponía la disolución de todos los antiguos Ayuntamientos, cuyos actos son declarados nulos y ordena a los Intendentes y gobernadores que constituyan inmediatamente los nuevos Ayuntamientos, de acuerdo con el espíritu contenido en el Decreto. Los nuevos Ayuntamientos se formarían por un número de propietarios proporcionado a la población de cada pueblo, elegidos entre aquellos que hubiesen manifestado más adhesión a la Constitución [de Bayona], y para evitar cualquier duda o veleidat tenían obligación de prestar juramento de fidelidad a la Constitución y al rey.

El modelo de Municipio que contiene el Decreto de 17 de abril de 1810 sobre la división prefectural, se caracteriza por responder al Municipio napoleónico, perfilado en los Decretos del año anterior. No había ninguna concesión a particularidades autóctonas, incluso se mantuvo la terminología francesa en las denominaciones; obviando las palabras Ayuntamiento o Municipio. El Decreto estaba impregnado de un fuerte centralismo, opuesto a cualquier atisbo de autonomía municipal, situando al prefecto y al subprefecto en un orden jerárquico superior respecto al Municipio.

El prefecto era un magistrado encargado del gobierno civil de la provincia, y como tal, entre sus atribuciones se encuentran “La vigilancia sobre la dirección e inversión de los bienes y rentas pertenecientes a las Municipalidades...” “Los empleados municipales y la policía urbana”. Señalar la existencia de una larga relación de competencias del prefecto, tradicionalmente asumidas por los Ayuntamientos, como beneficencia, hospitales, salud pública, hospicios, casas de misericordia, instrucción pública, y otras diversas

relativas al fomento. En resumen las Municipalidades no tienen competencias propias y para las actividades que podían ejercer se requería la autorización del prefecto o del Consejo de Prefectura. Para disipar cualquier duda sobre la posición de absoluta subordinación del Municipio respecto al prefecto, se confirma en el artículo 1.º del Título IV dedicado a las Municipalidades, cuando dispone que en lo referente a su gobierno interior dependerán únicamente del Prefecto, bajo las órdenes de nuestro Ministro de lo Interior.

La negación de la autonomía municipal se hace manifiesta al describir las atribuciones del Consejo de Prefectura, la cual debía conocer instructiva y gubernativamente todos los asuntos concernientes a las cuotas, repartimientos y exacción de las contribuciones que debiesen percibir las Municipalidades. La misma autorización era necesaria para la relación contractual entre los particulares y las Municipalidades, para ejecutar cualquier clase de obra pública. En el caso de los litigios sobre la propiedad de fincas, las Municipalidades no podían iniciar ningún pleito sin la oportuna autorización del Consejo de Prefectura.

Los intereses particulares de la Municipalidad se tratarían por medio de una Junta municipal, designada en Concejo Abierto por los vecinos contribuyentes de la misma Municipalidad. En la misma reunión, que debería celebrarse en el mes de noviembre, el Concejo presentaba dos candidatos para las Juntas Generales de prefectura y subprefectura.

Para la disposición de bienes y otros elementos de su patrimonio las Municipalidades estaban sujetas, como vimos, a rigurosos controles y autorizaciones. Estos prolijos detalles y otros más, los esquematiza García Fernández en seis conceptos que reúnen los aspectos más significativos de la reforma municipal josefina: a) sufragio censitario, b) representatividad del corregidor y los regidores, c) limitaciones al régimen de sesiones de las Juntas municipales, d) tutela financiera, e) régimen de autorizaciones previas y, f) personalización del poder municipal en el corregidor.

## **II. ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ. JOVELLANOS**

Revisadas las reformas municipales introducidas en 1766 por Carlos III, y el intento de organización municipal de José I, que reprodujo el modelo francés del contenido municipal fijado en las Constituciones del Imperio, haremos una reflexión de los planteamientos previos a la elaboración de la Constitución de 1812, y su incidencia directa e inmediata en el Municipio constitucional.

La Junta de Legislación, creada el 27 de septiembre de 1809, fue la que tuvo una influencia más directa en la actuación posterior de las Cortes. Comenzó sus trabajos el 4 de octubre, reuniendo todas las leyes constitucionales de España, para estudiarlas y proponer su observancia de acuerdo con los criterios fijados por la Instrucción de preservar a la nación del peligro de lesionar sus derechos por parte del poder arbitrario, y de los atentados contra “los derechos legítimos de la soberanía”.

Los trabajos de la Junta se desarrollaron, a partir de las bases preparadas por Jovellanos, hasta el 14 de enero de 1810, acordando una serie de “cuestiones” en las que se recomendaba, que dichas “cuestiones” fuesen recogidas en la futura Constitución. Las influencias de Jovellanos se extendieron a las actuaciones de la Comisión de Constitución. El último acuerdo, tomado por la Junta, se refería al “arreglo administrativo de las provincias” y la libre elección por los pueblos de sus Ayuntamientos, según la idea de estructurar España en una realidad nacional (ARTOLA, Los orígenes..., vol. I, pág. 306).

### **A) La Consulta al País o una encuesta a las instituciones no sometidas**

Cuando el 22 de mayo de 1809 la Junta Central creó por Decreto la Comisión de Cortes, entre las cuestiones encomendadas figuraba una amplia consulta a instituciones, entidades públicas o privadas, autoridades, particulares, etc., para que informasen todo lo que considerasen oportuno y conociesen sobre la forma de constituirse las futuras Cortes. El desarrollo de la demanda de información, se conoció como “La Consulta al País” y quedó plasmada en la Circular de 24 de junio, dirigida a diversas instituciones. En el caso concreto de los Ayuntamientos se pedía información sobre los antecedentes que existiesen en sus archivos sobre la convocatoria de Cortes, elección de Procuradores, poderes e instrucciones que llevaban, procedimientos a seguir para las proposiciones y peticiones que hacían al soberano, así como la existencia en sus archivos de

posibles relaciones que los Procuradores enviaban a las Cortes, o las que presentaban a su vuelta.

La Encuesta, según Artola, fue dirigida a 15 juntas supremas, 7 audiencias, la Chancillería de Granada, 36 ayuntamientos, 39 obispados, 41 cabildos, 9 universidades, autoridades de Canarias y arzobispo de Toledo. La relación de Ayuntamientos fue: Sevilla, Córdoba, Jaén, Granada, Cádiz, Badajoz, Cuenca, Ciudad Real, Valencia, Palma de Mallorca, Tarragona, Tortosa, Daroca, Calatayud, Balaguer, Albarracín, Barbastro, Teruel, Jaca, Huesca, Cervera, Borja, Lérida, Gerona, Murcia, Santiago, Coruña, Betanzos, Tuy, Orense, Lugo, Mondoñedo, Oviedo, Málaga, Cartagena y La Carolina.

Inicialmente ninguna de las preguntas hacía referencia directa e inmediata al régimen local, sin embargo en las respuestas a la segunda, tercera y parcialmente la cuarta cuestión, se hacía un diagnóstico muy crítico de la realidad municipal en el Antiguo Régimen. Las respuestas, se recibieron en el segundo semestre de 1809, y como era de prever, carecían de homogeneidad y en algún caso resultaron ser un anteproyecto de Constitución. Pero casi todas coincidían en la necesidad de una nueva división territorial más homogénea, manifestándose contra la pervivencia de la diversidad social característica del Antiguo Régimen, con la supresión de fueros personales y territoriales, reduciendo todas las situaciones de privilegio al uniformismo igualitario.

Se detecta la ausencia de un requerimiento sobre la futura organización municipal, por lo que del conjunto de informes analizados en las sucesivas ediciones e interpretaciones, sólo veintitrés se refieren a las cuestiones municipales. Al corresponder su autoría a instituciones y particulares consultados, nos confiere un interés añadido, no sólo para saber las opiniones de un sector cualificado, sino conocer la idea que tenían sobre el Municipio del Antiguo Régimen y su futuro dentro del marco constitucional.

En las respuestas encontramos falta de sentimientos de nostalgia sobre el Municipio medieval. En las respuestas había un deseo generalizado de que el Ayuntamiento surgido de la futura Constitución debía ser una institución nueva, sin vínculos con modelos pretéritos y dotado de una organización diferente. Coinciden algunos comunicantes en la necesidad de que existiesen alcalde y regidores en los pueblos en función de su número de habitantes, previniendo que los más pequeños debían disponer, al menos, de un alcalde pedáneo.

La representatividad democrática de los Ayuntamientos también fue objeto de atención. Algunos se inclinaban por la posibilidad de que cualquier individuo pudiese acceder a los cargos, otros mantenían inequívocamente que los Ayuntamientos constituyesen la representación de cada vecindario respectivo, pero no se conseguirían resultados positivos si se mantenían los procedimientos previstos en el Auto de 1766 para la elección del síndico o diputado del común, ya que a su amparo sólo concurrían los menos capaces. Para remediarlo, se proponía un sistema de elección censitaria.

Tampoco fue objeto de excesiva atención el problema de la separación entre lo contencioso y lo gubernativo en el ámbito municipal, sobre el que incidieron el Ayuntamiento de Palma de Mallorca, el Obispo de Albarracín y la Audiencia de Galicia. ¿Hasta que punto tenían los consultados información del contenido del artículo 98 de la Constitución de Bayona? Nos queda la duda y probablemente sólo determinados juristas como eran los componentes de la Audiencia de Galicia, tenían una idea más puntual del asunto.

Muy justificada parece ser la petición del Ayuntamiento de Palma de Mallorca, para que los Municipios recobrasen sus antiguas funciones, en aquel momento mediatizados por las Audiencias. El Ayuntamiento de Palma, sensibilizado por el intervencionismo de la Audiencia, se mostraba partidario de que los tribunales no entendiesen más que de los asuntos de justicia “sin mezclarse en los de economía política, peculiar de los Ayuntamientos para cuyo fin se les forma a estos cuerpos” (Seminario de Historia Moderna, citado por FERNÁNDEZ GARCÍA, pág. 222). Tajante era la respuesta de la Audiencia gallega al pedir la separación de la “administración del poder judicial” que debemos considerarla con el valor que tiene una propuesta de un alto órgano judicial y entenderla como una clara petición de la separación de poderes.

En la supresión de los señoríos jurisdiccionales, junto a la unificación de los fueros, coincidieron todos los encuestados. Mientras por un lado, piden la unificación de las jurisdicciones por medio de un solo fuero, lo que afectaría principalmente a la justicia, por otro se cuestionaba el sistema señorial en los Municipios, al coincidir en la propuesta para que todos los cargos locales lo fuesen por elección. El complemento a esta cuestión de la abolición del sistema señorial fue la amplia unanimidad concitada por el rechazo a una vieja

corruptela: la venta de oficios. Esta unanimidad se manifestó ante el futuro marcado por la representatividad: en lo sucesivo todos los cargos municipales deben ser electivos, entre los que aporten mayores méritos personales, prohibiéndose cualquier nombramiento basado en la herencia o la enajenación (GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen...*, pág. 225).

## **B) ¿Revolución o cambio institucional?**

¿Hubo ruptura o cambio institucional, en aquellos años de crisis y en el lenguaje de nuestros días? Forzosamente debemos inclinarnos, al menos en lo que se refiere a municipios, por la segunda de las opciones. Es evidente que los doceañistas eran en su mayoría personas de gran cultura y de orientación europea, como señala Posada, que sentían la necesidad apremiante de una amplia, quizá total, transformación del Estado (POSADA, *Evolución...*, pág. 48). También es cierto que algunos se encontraban directamente influidos por los postulados de la Revolución francesa, influencia que se transmitirá y plasmará en la Constitución y desde ésta a la Administración Pública en general, como ha estudiado García de Enterría (*Revolución...*, pág. 32).

Ahora bien, con las inspiraciones basadas en la tradición española y otras procedentes de la Revolución francesa, principalmente Montesquieu y la Constitución de 1791, se procedió a sustituir la inservible estructura institucional del Antiguo Régimen. Posada señala a este respecto que se produjo un distanciamiento entre el contenido del Discurso preliminar y el articulado, por la influencia más directa de la Constitución francesa de 1791 y en ocasiones de la inglesa (POSADA, *Tratado...*, pág. 269).

En definitiva, en la Administración local española moderna vamos a encontrar junto a una clara influencia de la tradición municipalista medieval castellana, basada en las libertades y la autonomía local, indudablemente sobrevalorada y exaltadas, un importante componente de inspiración francesa que analizó García de Enterría, en el sentido de que se sustituye el orden estamental por “el principio de un orden social nuevo, de territorialidad de los derechos sociales y de horizontalidad uniforme en su distribución” (Turgot, pág. 86).

En este proceso de cambio institucional, se produjo un acontecimiento que marcó el futuro de España. Nos referimos al Decreto LXXXII de las Cortes Generales y extraordinarias de 9 de noviembre de 1811, sobre la incorporación de los señoríos jurisdiccionales a la Corona, por la que se prohíbe la provisión de los corregimientos y alcaldías mayores de los lugares que fueron señorío. Con tal Decreto se trataba de interpretar un sentimiento casi generalizado contrario a la enajenación de oficios municipales, práctica habitual desde el siglo XVI. La vinculación de oficios en las familias por juro de heredad, suponía que con esta compra tenían abierto el camino de acceso a la hidalguía, produciéndose de facto la señorialización de los Municipios.

Desde la perspectiva municipalista, el Decreto mencionado supuso la abolición del derecho de los señores jurisdiccionales a nombrar todos los oficios municipales y la unificación de todos los Municipios en lo que se refiere a un sistema de provisión común (GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen...*, pág. 236). Ya hemos señalado el alcance de la medida, pues no podemos ignorar que casi la mitad de los Municipios estaban supeditados a la jurisdicción señorial. Sin dejar de reconocer su importancia, y aunque estamos ante un primer paso de la revolución burguesa al atacar los poderes jurisdiccionales y territoriales de la nobleza (GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen...*, pág. 235), no puede considerarse como una verdadera medida revolucionaria, pues no podemos olvidar que sólo afectó a los principios jurisdiccionales y no a la propiedad de la tierra, que resultó exenta de la medida para sus tenedores, lo que condicionó todo el futuro proceso de reforma de la Administración local.