

HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (XI). EL PRIMER MUNICIPIO CONSTITUCIONAL 1812-1869. LOS AYUNTAMIENTOS EN EL PROYECTO CONSTITUCIONAL, por Enrique Orduña Rebollo

[05/03/2012](#) - [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 es la primera Ley Fundamental en la que se materializa la separación de lo gubernativo y lo contencioso en el ámbito local.

III. LOS AYUNTAMIENTOS EN EL PROYECTO CONSTITUCIONAL

La génesis del proyecto constitucional de 1812 se ha establecido a partir de la Comisión de su nombre, creada el 23 de diciembre de 1810, que inauguró una tradición en el parlamentarismo español mantenida hasta el presente. Esta Comisión y el Pleno, hasta febrero de 1812, debatieron los artículos referentes al Municipio. La separación de lo contencioso y gubernativo en la esfera municipal apareció en la sesión del 27 de septiembre de 1811, al discutirse los artículos 278 y 279 del proyecto correspondientes a la Administración de justicia. Estos artículos se refieren al papel conciliador del alcalde, ante el que debían acudir las partes antes de iniciar cualquier pleito. El contenido del acta de aquella sesión determina que “se ha dado el oficio de conciliador al alcalde porque no administra justicia”. Por primera vez en una Ley Fundamental vemos materializada la separación de lo gubernativo y lo contencioso en el ámbito local.

Días más tarde, el 3 y 4 de octubre, volvió a aparecer la figura del Municipio al discutirse el artículo 289 del proyecto dedicado a la Administración de justicia en lo criminal y en el que se atribuyó a los alcaldes ordenar la investigación de los hechos delictivos, al tener noticia de ellos, autorizándoles para ordenar la prisión de los delincuentes y pasarlos a disposición del juez competente. No figuran otros detalles sobre los debates, aunque en el acta del día 7 de octubre, correspondiente a la policía de seguridad, se especifican algunos indicios que dan idea de una importante discusión, y de la existencia de una “fracción”, poco conocida en su origen e ideología, no vinculada a los diputados americanos, pero que desempeñó un importante papel.

La Comisión discutió a partir del 6 de noviembre de 1811 el título correspondiente al Gobierno interior de las provincias y de los pueblos. El tema central de las primeras reuniones fue la creación de Ayuntamientos donde no los hubiese, propuesta realizada por los diputados americanos en función de las grandes distancias y extensiones de aquellos territorios, que revistió una gran importancia y que ha pasado tradicionalmente desapercibida, pese a su trascendencia. En esta ocasión existió un debate más amplio, en el que se discutieron varias cuestiones como la determinación del número de concejales, la instalación de Ayuntamientos donde no los hubiese, a quien correspondía la iniciativa de su establecimiento, etc. Preceptos que se transformarían en los artículos 310, 311 y 312 del texto constitucional definitivo y que comprendían los siguientes extremos: Habría Ayuntamientos en todos los pueblos que ya existiesen o donde conviniese instalarlos, siempre que en el pueblo o en su comarca se llegase a mil almas. La Ley determinará el número de individuos que formarán los Ayuntamientos Alcaldes, regidores y procuradores síndicos se elegirán por los pueblos. Cesarán los regidores perpetuos, sea cual sea su título.

La Comisión acordó, a consecuencia de la eliminación de los señores territoriales de sus cargos, elaborar una ley electoral para todo el reino que determinase el número de electos en función de la población de cada

Municipio y otros detalles relacionados con el asunto. Acordando también, que las Diputaciones provinciales serían las encargadas de establecer Ayuntamientos en los lugares donde no existiesen y fuese conveniente establecerlos.

Los artículos siguientes, 313 a 320, fueron aprobadas sin controversias, y así se mantendrían prácticamente en el texto constitucional cuestiones tan importantes como la elección directa de los cargos municipales, elección anual de alcalde y bianual de regidores y procuradores síndicos, requisitos de los electores, incompatibilidades, obligación del cargo, existencia de un secretario en cada Ayuntamiento, etc. (Actas... sesión del 14-11-1811).

Los días 15 y 16 de noviembre se aprobó el artículo 319 (321 del texto constitucional) conteniendo la relación de las competencias municipales Sin embargo, resultó más controvertida la capacidad municipal para “usar o imponer cortos arbitrios para objeto de utilidad común”, a propuesta de la fracción y al no existir acuerdo se relegó su discusión a otro momento. El artículo, que reconocía la competencia del Municipio para establecer arbitrios, se aprobó sin discusión, el 18 de noviembre, aunque en el texto definitivo llevaría el ordinal 322 y sería modificado. En esta sesión se aprobó el artículo correspondiente a la tutela de los Ayuntamientos por parte de las Diputaciones provinciales.

El concepto generalista de reforma del Estado, se expuso ampliamente por los diputados doceañistas en el Discurso Preliminar al proyecto constitucional. Respecto a los Municipios, sí parece que privaba el propósito de “restaurar lo antiguo “ antes que lanzarse a una reforma revolucionaria, como dice Posada, aunque no se pudiese obviar un proceso de adaptación de los conceptos de soberanía nacional y libertades públicas a la vida municipal. En tal sentido se expresa la Comisión redactora del Discurso preliminar en su epígrafe LXVII, dedicado a los Municipios, donde advierte que “Sentadas las bases de la libertad política y civil de los españoles, sólo falta aplicar los principios reconocidos..., arreglando el gobierno interior de las provincias y los pueblos conforme la índole de nuestros antiguos fueros municipales”.

La Administración local figuraba en el proyecto con el Título IV y en el texto definitivo con el VI, bajo el epígrafe “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”. Se iniciaron los debates del capítulo I correspondiente al Municipio, con el artículo 307 (309 definitivo) en la sesión del día 10 de enero de 1812, que pasó desapercibida, continuando el 11 y el 14 al haber presentado los diputados americanos varias propuestas sobre artículos ya aprobados. En los debates constitucionales sobre el Municipio, pese a tratarse de un tema que posteriormente se consideró de gran importancia para la organización territorial del Estado, no participaron muchos diputados, cuarenta y ocho en total.

Intervinieron en las discusiones iniciales los señores Castillo, Toreno, Arispe, Caneja, Isidoro Martínez y Mombiola. El primero de los citados pidió en aras de la autonomía municipal y ante el temor de una permanente intromisión del poder central en el Municipio, que se prohibiese “que los jefes políticos presidan los cabildos” y que lo hiciesen exclusivamente “los alcaldes o regidor más antiguo”. A lo que se opuso el Conde de Toreno, representante del más duro centralismo unitario, pues afirmaba que el diputado Castillo estaba equivocado al pensar que los Ayuntamientos eran representantes de los pueblos por quienes eran nombrados, lo que era según su criterio un error, pues: “en la Nación no hay más representación que la del Congreso Nacional”, porque en caso contrario “tendríamos que los ayuntamientos siendo una representación, y existiendo consiguientemente como cuerpos separados, formarían una nación federada”, pues entendía que los Ayuntamientos eran exclusivamente “unos agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos (...) pero se prefiere que estos agentes sean escogidos por sus propios vecinos...”, reiterando que “los ayuntamientos son esencialmente subalternos del poder ejecutivo; de manera, que sólo son un instrumento de éste (...) pero al mismo tiempo, para alejar que no se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del jefe político (...) para que los tenga a raya y conserve la unidad de acción en las medidas de gobierno”.

Significativas palabras de las que se colegía toda claridad que las opiniones del Conde de Toreno estaban impregnadas de un centralismo a ultranza, con lo que iniciaría tal andadura por el constitucionalismo español junto a las más caracterizadas de tales tendencias, que como es sabido llegarán hasta nuestros días. Toreno establecía la función administrativamente subordinada del Municipio a favor de la representación nacional que debía ser única, lo que configuró la existencia de un ejecutivo muy fuerte que llegaba a todos los confines de la nación por medio de los jefes políticos y de los órganos subalternos, como califica a los Ayuntamientos (Historia..., pág. 392). Por tanto la subordinación se produce por medio de la relación

jerárquica entre el jefe político como funcionario del Gobierno y el alcalde, entre la Diputación provincial y el Ayuntamiento. El jefe político actúa como agente central, que incluso preside el Municipio donde reside. Con ello se cierra al proceso de subordinación con las técnicas de tutela y control (PAREJO, Derecho..., pág. 31).

El artículo 308 del proyecto, 310 del texto constitucional, es otro de los más importantes. Se trataba de la previsión de instituir Ayuntamientos en los pueblos que no los hubiere y resultase conveniente su existencia, siendo, en todo caso, obligatorio a partir de las mil almas, bien en el pueblo, bien en su comarca. Su discusión tuvo lugar el mismo día 10 de enero. El artículo fue incluido a propuesta de los diputados americanos por los problemas de distancias de aquellas tierras y la obligación de largos desplazamientos a la sede del cabildo o concejo para resolver cualquier asunto. Tal cuestión también sería aducida por diputados peninsulares, abundando en las mismas razones.

El artículo 312 (310 del proyecto) determinaba la elección de “los alcaldes, regidores y procuradores síndicos en los pueblos “ y el cese de los “regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación “. Se trataba de un precepto básico para acabar con uno de los abusos más notorios de la sociedad estamental: la venta de oficios. Reconocemos que este artículo fue el que significó la mayor ruptura con el antiguo régimen, al menos en el ámbito de la moderna Administración local, asimilando los principios de igualdad y unidad.

La figura del Alcalde se debatió en los capítulos II y III del Título VI, referidos al poder judicial. En el turno del Título V no aparecen prácticamente referencias a su figura. En este punto es donde pueden encontrarse algunos conceptos procedentes del Antiguo Régimen, pues a pesar de la separación de las competencias judiciales y gubernativas del alcalde, no podemos ignorar su carácter híbrido señalado por Santamaría Pastor (Sobre la génesis..., pág. 32). Aunque se enmarca formalmente en las funciones gubernativas, aún conserva residuos judiciales, a pesar de ser actuaciones meramente conciliatorias, quedando jerarquizado al poder ejecutivo a través del Jefe político (PAREJO, Derecho..., pág. 32).

Sin modificar estos postulados caracterizados por la subordinación del alcalde al Gobierno, aquel asume la función de jefe de la Milicia nacional, integrada por ciudadanos convocados por el mismo y financiados por el Ayuntamiento. Ostentando también la jefatura militar del Municipio en ausencia de una autoridad militar. Estas funciones militares del Alcalde serán sustituidas a mediados del siglo XIX por las de delegado gubernativo.

La elección de alcaldes se regulaba por un procedimiento indirecto, siendo renovables cada año, entre los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de veinticinco años, con cinco de vecindad y excluyendo a los funcionarios de nombramiento real mientras se encontrasen en activo. Los regidores se renovaban por mitad cada año, así como los procuradores síndicos, si eran dos. En caso de no haber más que uno, la elección era anual. Tampoco era posible la reelección ininterrumpida, pues el artículo 316 fijaba en dos años el plazo para poder volver a ser electo.

Las competencias municipales reguladas en el artículo 321 a través de nueve apartados, sorprende de nuevo que tal cuestión no motivase intervenciones de los diputados ni debates significativos, salvo en algún apartado concreto, Los párrafos 1.º policía sanitaria, 2.º seguridad y orden público, 3.º administración de propios y arbitrios, 4.º repartimiento y contribuciones, 7.º obras públicas municipales, y 9.º fomento, se aprobaron sin ningún debate según la propuesta de la Comisión.

El párrafo 8.º, correspondiente a las ordenanzas, fue también aprobado sin discusión, por lo que las razones de atribuir a las Cortes la competencia para aprobar las Ordenanzas no resulta conocido, pero dos días después el peruano Leyva, en el debate del artículo 324 (326 definitivo) sobre las posibles tendencias federalistas frente a la unidad de la representación nacional y el papel subordinado de los Ayuntamientos, advirtió que al residenciar en las Cortes la aprobación de las Ordenanzas, prevista en el artículo 321. 8.º, se había establecido un control parlamentario que evitaba el supuesto riesgo de federalismo (Diario... sesión de 13-1-1812, pág. 256). Los párrafos 5.º (escuelas) y el 6.º (hospitales) provocaron alguna discusión de más entidad, pero sin mayor trascendencia.

Recordemos la existencia de atribuciones de los Ayuntamientos delegadas por el Gobierno a través del jefe político, previsto su ejercicio bajo la inspección de la Diputación provincial, que ejercía las mismas funciones inspectoras en las competencias propias de los Ayuntamientos referentes a la Hacienda municipal, por lo

que en esta distinción competencial, Parejo resalta la coincidencia con el esquema revolucionario francés del *pouvoir municipal* (PAREJO, Derecho..., pág. 31).

De un análisis global del conjunto de competencias propias asignadas a los Ayuntamientos no se puede deducir la existencia de considerables principios de autogobierno en el ejercicio de tales facultades. En tal sentido García Fernández, creemos que con razón, ha señalado la necesidad de introducir ciertos matices para fijar la cuestión en su justo término. Habrá que esperar a la Instrucción de 1823 para modificar cautelarmente el criterio, pues como veremos posteriormente en la Instrucción de 1813, se confirman tales prevenciones a consecuencia de los controles previstos, que impiden la existencia de “una esfera de cometidos propios diferenciada claramente de las facultades delegadas por razón del régimen jurídico de las competencias” (PAREJO, Derecho..., pág. 31).