

HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (XII). EL PRIMER MUNICIPIO CONSTITUCIONAL 1812-1869. EL CONTENIDO MUNICIPAL EN LAS INSTRUCCIONES DE 1813 Y 1823, por Enrique Orduña Rebollo

[06/03/2012 - 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). El Decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813, que aprobó la “Instrucción para el gobierno económico- político de las provincias”, recogía un catálogo completo de las competencias y funciones características de los Ayuntamientos. Por su parte, la Ley de 2 de marzo de 1823 constituía un verdadero código de la Administración local.

IV. EL CONTENIDO MUNICIPAL EN LAS INSTRUCCIONES DE 1813 Y 1823

El desarrollo normativo municipal de la Constitución de 1812 se realizó a través del Decreto de 23 de mayo del mismo año por el que se ordenaba la formación de los Ayuntamientos constitucionales. Disponía la creación de Ayuntamientos en aquellos lugares de población inferior a las mil almas y cuyas circunstancias particulares, agrícolas o industriales lo aconsejasen y el cese de todos los regidores y demás oficios perpetuos de los Ayuntamientos previendo la ocupación de vacantes mediante elección.

La extinción de los oficios perpetuos, existentes en los antiguos Ayuntamientos, no supuso una ruptura desairada contra los que ostentaban tales títulos. Por el contrario, el Decreto de las Cortes Generales de 24 de marzo de 1823 dispuso que “los regidores y demás individuos de los ayuntamientos fieles de las Españas en toda la Monarquía, conservaran los honores, tratamiento y uso de uniforme...”, lo que en definitiva suponía una mera distinción protocolaria pero ninguna función ejecutiva. Finalmente, se promulgó el Decreto de 11 de agosto de 1813 que fijaba varias reglas para el gobierno de las Diputaciones y Ayuntamientos. Destacando en lo que afecta a estos últimos, el orden de suplencias entre los alcaldes y regidores.

El texto que influyó decisivamente en primer período constitucional, al menos hasta la promulgación de la Ley Municipal de 1823, fue el Decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813, que aprobaba la “Instrucción para el gobierno económico- político de las provincias”. A través de este Decreto, configurado con un exclusivo contenido de régimen local, tenemos el conocimiento completo de las competencias y funciones características de los Ayuntamientos. Se trata en realidad de un amplio desarrollo del artículo 321 de la Constitución, así como la determinación de algunos aspectos de los siguientes artículos 322 y 323 del texto constitucional.

La ilusión del autogobierno municipal que se había vislumbrado en el Discurso Preliminar, se disipó en el texto constitucional por el carácter subordinado del Ayuntamiento. Por un lado al jefe político, porque es clara y terminante la supeditación de los Ayuntamientos a las Diputaciones y por otro, que las competencias serían ejercidas bajo la vigilancia e inspección de las Diputaciones y del jefe político designado por el rey, que también es presidente de la Diputación, y ejerce el gobierno político de la provincia, en consecuencia la Instrucción de 1813 es un fiel traslado de los principios promulgados el 19 de marzo de 1812.

Las competencias que atribuye a los Ayuntamientos la Instrucción de 23 de junio de 1813 son de dos tipos. Por un lado, las comprendidas en el artículo 321 de la Constitución, que tienen un ámbito doméstico, de propias y que se enmarcan en el principio de autogobierno municipal. Citaremos:

1.º) La policía de salubridad y comodidad; 2.º) el auxilio de alcalde en cuanto a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público; 3.º) la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos; 4.º) el repartimiento y la recaudación de las contribuciones; 5.º) el cuidado de las escuelas de primeras letras y los demás establecimientos de educación que se paguen con los fondos del común; 6.º) el cuidado de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y establecimientos de beneficencia; 7.º) el cuidado de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y de las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato; 8.º) la formación de las ordenanzas municipales para su aprobación por las Cortes, previo informe de la Diputación Provincial, y 9.º) la promoción de la agricultura, la industria y el comercio y de cuanto les sea útil y beneficioso.

De otro lado, aparecerán las competencias previstas en el artículo 6.º de la Instrucción, que puede conferir el gobierno a los Ayuntamientos a través de los jefes políticos, con la inspección y controles de las Diputaciones. Con acierto, Parejo dirá que de esta forma quedó consagrado el esquema revolucionario francés, que ha perdurado hasta nuestros días, de dualidad de las funciones municipales: las propias del ente local y las delegadas o atribuidas a éste por la Administración estatal (PAREJO, Derecho..., pág. 31). Con igual criterio, el alcalde tendrá sus funciones propias como rector del Municipio atribuyéndose las competencias de orden público y seguridad ciudadana en el artículo 10.

La enumeración de las competencias contenidas produce la impresión, confirmada, de que estamos ante el desarrollo constitucional del artículo 321, que en la Instrucción se convierte en su desarrollo reglamentario. Sorprende la ausencia de criterios doctrinales para la asignación a los Ayuntamientos de estas atribuciones pues, como hemos reiterado, ni en los debates de la Instrucción, ni anteriormente en los de la Constitución se hace referencia a las razones por las que se atribuyeron tales competencias a los Ayuntamientos y no otras.

En este sentido, García Fernández señala la ausencia de un precepto delimitador de las competencias, análogo al artículo 49 del Decreto francés de 1789, reiterando la ignorancia sobre las razones de por qué llegó concretamente esta relación de competencias, primero al texto constitucional y después a la Instrucción de 1813, relacionándolo con el contenido del Libro VII de la Novísima Recopilación, de la que supone tomaron lo que les “pareció conveniente, sin orden ni concierto” (Los Orígenes..., págs. 276-277). Para confirmarlo hace una relación de los títulos contenidos en el Libro VII de la Novísima cuya analogía con las competencias de 1812 y 1813 es prácticamente la misma.

Ello nos lleva de nuevo a plantear la presencia de instituciones jurídicas tradicionales en el ordenamiento constitucional. Sin embargo, no perdamos de vista que en muchas ocasiones, y ésta parece ser una de ellas, no se trata sólo de las instituciones, que en el caso de las competencias municipales lógicamente se repiten en el siglo XVIII y en el siglo XIX, e incluso en el XX, pues su relevo o desaparición estará en función principalmente de la dinámica social, del cambio y de las demandas de la misma sociedad.

En el caso del alcalde aparece dotado de la doble dimensión tradicional: gubernativa y judicial, aunque como sabemos, a partir de 1812 ésta tuvo menor incidencia que la primera. En otros aspectos de la configuración municipal, también están presentes diversos elementos de influencia francesa, y no precisamente de los orígenes revolucionarios, sino del posterior sistema napoleónico, diseñado en la Constitución de 1795 y en la Ley francesa de 28 de pluvioso del año VIII. De modo, que el conjunto de normas e influencias legales que condicionaron el modelo centralizador de la Instrucción de 1813 lo esquematiza García Fernández en los siguientes términos:

Competencias municipales: Novísima Recopilación

Alcalde: Novísima Recopilación y Ley de 28 de pluvioso del año VIII

Jefe Político: Ley francesa del año VIII

Diputaciones provinciales: Ley francesa del año VIII

Procedimientos de tutela: Ley francesa del año VIII

Uniformismo: Decreto francés de 1789

Sistema electoral: Reformas de Carlos III e ideología democrática liberal de las Cortes de Cádiz (pág. 300).

La llegada de Fernando VII supuso la derogación de la Constitución mediante el Decreto de 4 de mayo de 1814 expedido en Valencia y el retroceso a los imposibles postulados del Antiguo Régimen. Por lo que una Real Cédula de 30 de julio de 1814 ordenó la disolución de todos los Ayuntamientos y la vuelta a los existentes en 1808 de acuerdo con el sistema tradicional.

El 1 de enero de 1820, el coronel Rafael del Riego, al frente de los batallones “Asturias” y “Sevilla”, proclamó en Cabezas de San Juan la Constitución de 1812. Con este acto comenzaba un nuevo período constitucional que duró tres años y medio. Debe tenerse en cuenta que mientras otras instituciones carecían de una normativa que regulase su actividad, los Municipios tenían la referencia de la Instrucción de 1813, por lo que no se produjo el vacío legal de otras instancias, confirmado por lo indicado anteriormente al referirnos a la reposición del Ayuntamiento constitucional de Madrid de 1814, que reflejó la situación existente en el resto de los Municipios españoles.

En el momento en que se mueven con vacilaciones los principios inspiradores de la libertad, surge el Decreto de 3 febrero de 1823, “Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias”, que había sido presentado a debate en la legislatura de 1822. Sancionada por el rey, como Ley, el 2 de marzo de 1823, constituía un verdadero código de la Administración local (PAREJO, Derecho..., pág. 33). Con una vigencia intermitente que, en conjunto, no superó los diez años de un total de treinta tres, es natural que no se obtuvieran resultados importantes deducidos de su aplicación. Para ello influyeron poderosamente, tanto la actitud reaccionaria del absolutismo en las primeras épocas, como las tácticas centralizadoras del moderantismo español de la segunda etapa.

Es considerada como la primera Ley de Régimen Local de la historia de España, pues los diputados de las Cortes constitucionales se dedican desde 1822, a articular en un texto la dispersa legislación existente en tal materia, procedente de los años 1812 y 1813 y lo más importante, realizan una profunda revisión de la misma, respetando y adoptando los principios inspiradores de la Constitución gaditana en todo lo que se refiere a la cuestión local. En esta Ley de 1823 encuentran S. Martín-Retortillo y Argullol, signos democráticos, aunque condicionada la participación popular por sistemas electivos censitarios e indirectos, pero tampoco debemos ignorar sus raíces centralizadoras.

El abanico de atribuciones propias de los Ayuntamientos las define Parejo como el “círculo de intereses engendrado por el hecho de la convivencia sobre el territorio” y la denomina “competencia municipal privativa” (Derecho..., pág. 33), va a ampliarse con competencias exclusivas sobre limpieza viaria, desecación de lagunas y pantanos, canalizaciones, aguas residuales y, en general, cuestiones sobre medio ambiente, en términos de nuestros días, sanidad, asistencia médica, beneficencia, abastecimientos, y una larga serie de conceptos, nuevos unas veces y ampliados otras, respecto a la Instrucción de 1813.

Hay otras competencias que, aunque son privativas de los Ayuntamientos, están sujetas a tutela o intervención de la Diputación del jefe político, como censo, registro civil, obras públicas locales, vigilancia de montes, administración e inversión de los fondos públicos, etc. Aunque a los Ayuntamientos se les reconozca alguna participación en materias de interés provincial e incluso nacional, como quintas, alojamiento de tropas y obras públicas provinciales o nacionales, no podemos olvidar que la Diputación es el superior jerárquico y ejerce funciones tutelares.

La figura del alcalde va a tener una importante atención, incluso tendrá asignadas competencias propias: las de orden público y la ejecución de las disposiciones y acuerdos municipales. Su trascendencia se plasmará en la minuciosa regulación de sus funciones y competencias a lo largo de 56 artículos. Se le encomienda el gobierno político de los pueblos, bajo la inspección del jefe político de la provincia. Ya no van a existir atribuciones jurisdiccionales, limitándose a incoar las primeras diligencias sobre los delitos y remitirlas a los jueces competentes y en materias de arbitraje se le recomienda actuar bajo el principio de la prudencia.

A sus órdenes está la Milicia nacional y todos los vecinos tienen la obligación de prestarle auxilio y obedecerle. Su dependencia del jefe político está igualmente regulada; el alcalde tiene que rendirle cuentas de su actuación, publicar, obedecer y ejecutar sus órdenes y cuestión importante: los vecinos agraviados por el alcalde en los negocios “políticos gubernativos” pueden recurrir ante el jefe político de la provincia para que resuelva.

Las amplias atribuciones y funciones del alcalde en materia de orden público lo transforman en un delegado del Gobierno en el Municipio y que según el artículo 191 reduce al Ayuntamiento a una institución consultiva. Con lo cual se establecerá la dualidad alcalde-agente y Corporación que responde a los criterios de organización napoleónica, explicado por García de Enterría como la técnica de articular los entes locales con el Estado atribuyendo la esfera de acción a órganos unipersonales, ligados por el vínculo de jerarquía, reduciendo a las corporaciones u órganos colectivos a una mera función deliberante y asesora. En las competencias referentes a la ejecución de las disposiciones y acuerdos de los Ayuntamientos, previstas en los artículos 216 a 219, los alcaldes las ejercen como órgano ejecutivo municipal.

Tras esta somera descripción de las funciones del alcalde, así como su subordinación al jefe político, queda clara su actuación como fuerza de equilibrio respecto al mayor grado de autonomía municipal previsto por la Ley, pero, sin embargo, son innegables sus claros progresos autonomistas y descentralizadores. De hecho con esta ley se perfiló la estructura y líneas maestras de un sistema que, como dice Parejo, llega prácticamente a nuestros días (Derecho..., pág. 34).