

“Españoles, ya tenéis patria...”¹ y Gobierno para las provincias y los pueblos: los ayuntamientos y las diputaciones en la Constitución de Cádiz

Mayte Salvador Crespo

Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén

“Siendo esta una obra tan importante para España y de las más notables que ofrecerá la historia, se debe procurar en todo su mayor perfección”²

SUMARIO. 1. El contexto histórico y los antecedentes institucionales del Gobierno local a finales del Antiguo Régimen. 2. La organización territorial resultante de la Constitución de 1812: ¿cambio institucional o ruptura? 3. La influencia de la Constitución de Cádiz en los territorios de ultramar, y la influencia de los representantes americanos en la organización territorial gaditana. 4. La organización territorial resultante de la Constitución de 1812. Los municipios y las provincias. 4.1. Los municipios. 4.2. Las provincias. 5. El desarrollo del Gobierno local a través de los decretos de Cortes. 6. Notas finales sobre el Gobierno local en la Constitución de 1812.³

1. El contexto histórico y los antecedentes institucionales del Gobierno local a finales del Antiguo Régimen

En el constitucionalismo actual el nexo entre Constitución y Estado parece innegable, como también se da por supuesto que todo Estado, a excepción de países como Reino

1. Es la solemne proclama que hizo el político liberal Agustín de ARGÜELLES al presentar la nueva Constitución a sus compañeros constituyentes en las Cortes de Cádiz.

2. Palabras pronunciadas por el diputado Borrull, con las que se inauguran los debates sobre el *Proyecto de Constitución Política de la Monarquía Española* presentada a Cortes Generales y Extraordinarias por su Comisión de Constitución, el 25 de agosto de 1811.

3. Una versión preliminar de este trabajo se presentó el 27 de enero de 2012 en Cádiz, en el X Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, “Las Huellas de la Constitución de Cádiz”. Este trabajo se incluye también como producción científica del proyecto DER2009-14235, “Las reformas de los sistemas descentralizados”, otorgado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Unido, Nueva Zelanda o Israel, dispone de una Constitución escrita. Esta asociación inconsciente entre Estado y Constitución ha llevado en ocasiones a convertir a la segunda en el documento de identidad del primero, cuando, según la concepción liberal revolucionaria, el Estado es un fenómeno que obedece a una creación artificiosa del contexto continental del siglo XVIII, que esencialmente se identifica con la dimensión política de la sociedad sobre la que se asienta y que se materializa en un texto escrito.⁴

De este modo, el texto promulgado en Cádiz el 19 de marzo de 1812 ha pasado a la historia como la clave donde fueron fijadas las bases del Estado moderno en España, y además será la primera Constitución española elaborada por los representantes legítimos de la nación, e inspirada por los principios de la libertad y de la democracia. Aunque la Constitución gaditana solo estuvo en vigor seis años y medio durante tres períodos diferentes,⁵ se ha convertido en un texto fundamental para el desarrollo de los principios del constitucionalismo moderno, habiendo servido a pesar de su corta vigencia inicial (1812-1814) de modelo a muchos movimientos constitucionales en Europa y en América.⁶

La cuestión territorial ocupa un lugar principal del "saber constitucional", porque la relación entre el pueblo, la soberanía, Estado, nación y territorio es una cuestión siempre presente en las normas constitucionales. En la cultura liberal de principios del siglo XIX el Estado se identificaba con una estructura unitaria, centralizada y uniforme. La transformación de los antiguos reinos en provincias durante el Antiguo Régimen hace del carácter unitario del Estado una característica heredada, y convierte al centralismo y al uniformismo en los dos rasgos verdaderamente característicos de la organización político-administrativa de la época. Por tanto, la novedad de este período estriba en la conexión que se establece entre estos tres principios como vía para alcanzar unos objetivos políticos concretos.

4. SMEND, R., *Constitución y Derecho Constitucional*, trad. J. M.^a BENEYTO PÉREZ, CEC, Madrid, 1985, p. 61 y ss.

5. El período de vigencia de la Constitución de 1812 comprende desde el 12 de marzo de 1812 al 4 de mayo de 1814 (2 años, un mes y 23 días); del 7 de marzo de 1820 al 1 de octubre de 1823 (3 años, 6 meses y 23 días), y del 13 de agosto de 1836 al 18 de junio de 1837 (10 meses y 5 días).

6. BREWER CARIAS, A. R., "La Constitución de Cádiz de 1812 y los principios del Constitucionalismo moderno: su vigencia en Europa y América", en AGUIAR, A. (coord.), *La Constitución de Cádiz de 1812, fuente del derecho europeo y americano. Relectura de sus principios fundamentales*, Ayuntamiento de Cádiz, 2009, p. 35-55. También de reciente publicación, COLOMER, A. (coord.), *Las Cortes de Cádiz, la Constitución de 1812 y las independencias nacionales en América*, colección Amadís, Valencia, 2011.

La Administración territorial con la que se encuentran los Borbones a principios del siglo XVIII era anárquica, desigual, anticuada e ineficaz, caracterizada además por una extrema complejidad, comprensible si se tiene en cuenta que era el resultado de las situaciones y relaciones fácticas que se fueron produciendo entre el poder real y los súbditos, desde la Edad Media hasta el siglo XVIII. El modelo de municipio castellano, con una larga tradición histórica y sin haber sido objeto de transformaciones institucionales de importancia, es tomado como ejemplo a la hora de intentar unificar todos los derechos forales. De este modo, el derecho de Castilla se fue extendiendo a todos los municipios, que a partir de ese momento se rigieron por el mismo sistema que los castellanos.

El cargo de regidor se había vinculado a las oligarquías dominantes, que lo ejercían con carácter hereditario, y la compra de oficios municipales era una práctica corriente, de modo que no existía ningún dinamismo en la actuación municipal, como tampoco ningún atisbo de representatividad en el Gobierno. Las soluciones que se persiguieron para poder afrontar esta difícil situación administrativa pasaron por introducir elementos nuevos, orientados a dotar de mayor simplicidad y uniformismo al funcionamiento administrativo, tratando de imprimir mayor racionalidad al sistema y favoreciendo al mismo tiempo las ansias de intervención de los monarcas absolutos. Sin embargo, estas primeras actuaciones tuvieron poco éxito, puesto que, en la práctica, la distancia entre los súbditos y el poder real se acrecentó.⁷

Ante esta situación, serán los fisiócratas los que aporten el cuerpo doctrinal oportuno para llevar a cabo las reformas necesarias en la Administración y el territorio.⁸ El impuesto se convertirá en el cauce económico-jurídico de relación entre la monarquía y los propietarios; a través del mismo se hace partícipe a aquella en la propiedad

7. GARCÍA MARÍN, J. M., "La reconstrucción de la Administración territorial y local en la España del S. XVIII", en COVER, J. M. (dir.), *Historia de España de Menéndez Pidal*, vol. XXIX, Madrid, 1985, p. 177-221.

8. La doctrina fisiócrata del S. XVIII tiene un contenido básicamente económico, fundada por François Quesnay, Anne Robert, Jacques Turgot y Pierre Samuel du Pont de Nemours en Francia. Afirmaba la existencia de una ley natural por la cual el buen funcionamiento del sistema económico estaría asegurado sin la intervención del Gobierno. Su doctrina queda resumida en la expresión *laissez faire*. Sin embargo, acabó teniendo implicaciones políticas, situándose en la base del liberalismo e influyendo de manera decisiva en la doctrina del *pouvoir* municipal, formulado por la constituyente de 1789. SANTANA MOLINA, M., "La Diputación Provincial en la legislación gaditana", en CANO BUESO, J. (ed.), *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Parlamento de Andalucía-Tecnos, 1989, p. 704.

de estos y en los beneficios de su producto, por medio de la renta nacional.⁹ La reforma fiscal lleva así aparejada una reforma de la Administración territorial y local, puesto que el sistema se organiza en torno a una ordenación jerárquica de asambleas de distrito, municipales y departamentales, hasta llegar a la Asamblea Nacional, que se convierten de este modo en los instrumentos institucionales, donde los ciudadanos participan en la satisfacción de sus intereses, favoreciendo una descentralización administrativa, todavía sin carácter político y con pleno sometimiento al poder real.

Este movimiento ideológico de finales del siglo XVIII va a desembocar en nuestro país de la mano de pensadores ilustrados como Flores de Estrada, León Arrollal y Jovellanos. Este último fue quien de forma más decidida apostó por la conveniencia de crear unas juntas provinciales, donde los ciudadanos pudieran participar en la defensa de sus intereses y en la determinación de sus impuestos, favoreciendo de este modo una lógica claramente descentralizadora. Con el precedente francés como telón de fondo y esta oleada de pensamiento ilustrado, se inicia el período constituyente en Cádiz.

La historia del régimen local durante el siglo XIX y principios del siglo XX, se va a caracterizar por la situación de autoritarismo e inestabilidad democrática que marca el período, y que trae como consecuencia un fuerte centralismo. Centralismo que, paradójicamente y en estrecha relación con estas reflexiones, en el ámbito local solo se hacía notar cuando existía algún interés político en juego. En estos casos no se dejaba ningún reducto disponible para iniciativas locales "desestabilizadoras", quedando todo controlado por la "oligarquía dominante".¹⁰ Pero bajo otras circunstancias, una gestión administrativa ineficaz, la inobservancia de las leyes, las decisiones basadas en el favoritismo o incluso las coloquialmente denominadas "cacicadas", eran convenientemente ignoradas y toleradas por el poder central. La verdadera preocupación del Gobierno central era que el impacto de las reformas legales emprendidas no pusiera en su contra a los caciques locales, de cuyo apoyo dependía su estabilidad. En lugar de un sistema de autoridades formalmente constituido, lo que existía era una red "informal" de agentes de autoridad social y política, que dominaban sus propios

9. GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., "Teoría fisiócrata del Estado", en *Estudios de Ciencia Política. Homenaje al profesor Carlos Ollero*, Madrid, 1972, p. 253-262. Citado por SANTANA MOLINA, M., "La Diputación Provincial en la legislación gaditana", *op. cit.*, p. 703-718.

10. Siguiendo a A. POSADA, la política local ha sido una política de la derecha en manos de la oligarquía dominante. Señala el autor su contradicción con los programas de regeneración propios de este siglo. En *Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909*, reimpresión, IEAL, Madrid, 1982, p. 14.

territorios y que impedían la posibilidad de liderazgos locales por el cauce de la representación política.¹¹ El Gobierno depositaba en los caciques locales su confianza no tanto en virtud de una previa identificación ideológica, sino, precisamente, por la capacidad de estos para dominar a la población de su territorio. Electoralmente también jugaban un papel fundamental. La implantación de los partidos políticos en el ámbito local era muy escasa y solamente contaban con apoyos certeros en las grandes ciudades, de modo que eran los caciques locales los que tenían la llave para decidir el Gobierno del Estado.

De este modo puede afirmarse que, formalmente, el esquema de Estado unitario, centralizado y con unas reglas uniformes de aplicación a todos los individuos e instituciones, queda diseñado en la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812. Y aunque, realmente, la Constitución de Cádiz y las leyes que se aprobaron en esa época llegaron a tener muy poca eficacia jurídica, lo cierto es que tuvieron una gran trascendencia política. En el aspecto territorial se intenta poner orden en “las Españas”, definiendo por primera vez qué debía entenderse por “nación española”, fusionando el factor real, integrado por el territorio y su población, y el factor político, relativo a la extensión de la voluntad constituyente.¹²

De este modo, en el mundo de las ideas la Constitución de 1812 implica el fin del Antiguo Régimen y el comienzo del constitucionalismo moderno.¹³

2. La organización territorial resultante de la Constitución de 1812: ¿cambio institucional o ruptura?

Los doceañistas eran en su mayoría personas de gran cultura y orientación europea que sentían, en palabras de Posada, una necesidad apremiante de transformación del Estado.¹⁴ Muchos de ellos estaban influenciados de manera notable por los ideales de

11. Vid. MORELL OCAÑA, L., “Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia”, *REDA*, núm. 42, 1984, p. 349-363, y *El régimen local español*, vol. I, Madrid, 1988, p. 684 y ss.

12. LORENTE, M., “América en Cádiz (1808-1812)”, en *Los orígenes del constitucionalismo liberal en España e Iberoamérica: Un estudio comparado*, Consejería de Cultura y Medio Ambiente, Junta de Andalucía, Sevilla, 1993, p. 21.

13. VILLAR PALASÍ, J. L., Conferencia Inaugural: “El fin del Antiguo Régimen y los orígenes del Estado constitucional en España. La aparición del Derecho Administrativo”, en *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo español*, Seminario de Historia de la Administración, INAP, 2001, p. 17.

14. POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909*, op. cit., p. 48.

la Revolución Francesa, que quedarán así plasmados en la Constitución y en la Administración Pública de este período.¹⁵

La unificación territorial, administrativa y normativa se acomete introduciendo cambios institucionales paulatinos, no pudiéndose hablar de ruptura con el régimen precedente. La cuestión territorial será asumida siguiendo el ejemplo francés desde parámetros centralistas y uniformizadores, como una reacción natural a la diversidad feudal que le precedía. Si bien la idea originaria era la de transformar las instituciones, adaptando las tradiciones a las necesidades de la sociedad y de la época, ni en los debates constituyentes ni durante los periodos de vigencia de la Constitución de Cádiz se produjo una total ruptura institucional con respecto al régimen anterior. Los constituyentes gaditanos perseguían construir un nuevo régimen, inspirados por nuevos ideales, pero sujetos también a los antiguos dogmas que se resistían a desaparecer.¹⁶ Además, la necesidad de eliminar los particularismos jurídicos puede explicar también la opción del constituyente gaditano por ordenar el territorio desde criterios centrípetos, olvidando conscientemente el contexto regional siempre presente en nuestra historia.

Los decretos de nueva planta de la dinastía borbónica durante el siglo XVIII, que iniciaron una política de uniformidad y centralismo, el ejemplo de lo ocurrido en la Francia revolucionaria y napoleónica, y el fugaz régimen municipal de José Bonaparte, dejarán su impronta en la organización territorial gaditana. Dos bases de gran interés que fueron tomadas como punto de partida, condicionarán la elaboración de la Constitución de 1812, teniendo muy presente que España necesitaba una nueva organización territorial:

Una de dichas bases consistió en las "cuestiones" que en 1809 se aprobaron por la Junta de Legislación, a partir de unas bases preparadas por Jovellanos, y en las que se recomendaba por su importancia que fuesen recogidas en la nueva Constitución. Muchas opiniones coincidieron en la necesidad de introducir criterios racionalizadores en el territorio, pero sobre todo en la necesidad de acabar con la multiplicidad jurisdiccional y con la enajenación de oficios y cargos públicos a particulares. Los consultados propo-

15. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Civitas, Madrid, 1994.

16. Como acertadamente se ha señalado, Cádiz partía del inconveniente, a efectos de lo que supuso el movimiento constitucional, de no personificar una revolución formal, sino de representar el intento posibilista de una minoría ilustrada, en un contexto en que el servilismo, que explica la famosa frase "vivan las caenas", distaba mucho de ocupar una posición irrelevante. GARCÍA RUIZ, J. L., "La Europa Latina", en AGUIAR, A. (coord.), *La Constitución de Cádiz de 1812, fuente del Derecho europeo y americano. Relectura de sus principios fundamentales*, Ayuntamiento de Cádiz, 2009.

nían devolver a los municipios su carácter representativo y al Estado la libre designación de los empleos, incluyendo la creación de un nuevo espacio territorial homogéneo. La forma que se propuso fue la de extender los ayuntamientos por todo el Reino, con la consiguiente abolición de cualquier privilegio y la creación de diputaciones provinciales.

La otra base de información de los constituyentes gaditanos, fueron las respuestas de la *Consulta al País*, la cual iba a suponer la primera manifestación popular respecto del estado de opinión existente en torno a la estructura del poder, que conllevará una crítica general a las instituciones existentes y la necesidad de una revisión de las mismas en un sentido más o menos conservador según los casos. Aunque los documentos de la consulta ofrecen una serie de inseguridades por lo que a su representatividad y contenido se refiere,¹⁷ lo cierto es que se consultó a todas las instituciones relevantes del momento: ayuntamientos de ciudades con voto en Cortes; universidades; obispos y cabildos, así como particulares que voluntariamente expresan su opinión.¹⁸ En sus respuestas la mayoría coincidieron en la necesidad de una nueva división territorial, manifestándose contra la diversidad social característica del Antiguo Régimen, con la supresión de fueros personales y territoriales, reduciendo las situaciones de privilegio al uniformismo igualitario, así como oponiéndose casi de forma unánime a la venta de oficios públicos, razón por la cual los municipios y las jurisdicciones de muchos lugares de España habían pasado a la dependencia señorial, con todos los males que eso lleva consigo de pérdida de toda fuerza democrática y autonómica, al quedar en manos de la oligarquía dominante.

En este proceso de cambio institucional se aprobó el Decreto LXXXII, de 6 de agosto de 1811, sobre “incorporación de los señoríos jurisdiccionales a la nación”, permitiendo que en ellos se procediese a la elección de nuevos ayuntamientos. El nombramiento de

17. Existen opiniones discrepantes al respecto. Así, mientras que M. ARTOLA y M. MARTÍNEZ SOSPEDRA mantienen que expresan la corriente mayoritaria del pensamiento del país, aunque su contenido sea de escasa calidad, M. L. ARRIAZU sostiene que no poseen auténtica representatividad. Respectivamente, en *Los orígenes de la España contemporánea*, 2.ª ed., vol. 1, Madrid, 1976, p. 329 y ss.; *La Constitución de 1812: el constitucionalismo liberal a principios del siglo XIX*, Cátedra Fadrique Furió Ceriol-Facultad de Derecho, Valencia, 1978, p. 70 y ss.; y “La consulta de la Junta Central al país”, en *Estudios sobre las Cortes de Cádiz*, Universidad de Navarra, Pamplona, p. 37 y ss.

18. Concretamente, la consulta se extendió a quince juntas supremas, siete audiencias, una chancillería, treinta y seis ayuntamientos, treinta y nueve obispados, cuarenta y un cabildos, nueve universidades, autoridades de Canarias, y arzobispo de Toledo, según consta en el legajo 3 número 8 del archivo de Cortes, estudiado por el profesor ARTOLA y citado por E. ORDUÑA REBOLLO, en “Constitución y ayuntamientos en 1812”, *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, op. cit., p. 594.

sus miembros dejaba de depender del nombramiento de los titulares de tales señoríos, para ser elegidos por sus vecinos. Desde una perspectiva municipalista este Decreto supuso la abolición del derecho de los señores a nombrar todos los oficios municipales, y la unificación de todos los municipios por lo que se refiere a un sistema de provisión común. Comienza de este modo la unificación de España, porque, a partir de este momento, en todos los municipios se designará a los magistrados municipales de una misma manera. No se puede dejar de tener presente que el contar con ayuntamientos y alcaldes nombrados por todos los vecinos va a convertirse en la quintaesencia del Ayuntamiento liberal democrático de la tradición española.

De este modo, no parece que se produjera una verdadera ruptura institucional entre el Antiguo Régimen y el Estado Constitucional de Cádiz en lo referente al Gobierno local. La cuestión era decidirse por un municipio autónomo, o por una entidad mediatisada y controlada por el poder central. Y en este sentido hay que destacar que, durante los debates de la Constitución de Cádiz sobre esta cuestión, fueron los diputados de ultramar los que de forma más entusiasta defendieron la autonomía municipal, frente al criterio mucho más restrictivo de los diputados peninsulares, más temerosos del peligro disgregador o federal que podía acarrear un municipio autónomo.

Con este telón de fondo, los gaditanos concibieron un Ayuntamiento con las "facultades propias del instituto", que se extendiera a todos los pueblos y con un régimen homogéneo (Discurso preliminar LXXI). Y precisamente esta fue la verdadera novedad de este período, porque frente al escaso número de municipios existentes durante el Antiguo Régimen, la constitución de Cádiz consiguió generalizar la institución con unas reglas fijas y uniformes. El régimen municipal pretende un municipio que recupere la tradición nacional, pero en realidad conduce a un instituto sometido al poder ejecutivo.¹⁹

En cuanto a la aparentemente novedosa figura de los jefes políticos y de las diputaciones, durante los propios debates constituyentes se pusieron de manifiesto las similitudes entre el corregidor (del Antiguo Régimen) y el jefe político del Estado Constitucional.²⁰ En cuanto a las diputaciones, se consideraron como un "Ayuntamiento céntrico", cumpliendo con misiones muy parecidas a las que cumplieron los acuerdos de

19. El alcalde constitucional fue el alcalde ordinario del Antiguo Régimen, despojado de su jurisdicción civil y penal, puesto que se concentra la jurisdicción contenciosa en una única institución, los jueces de primera instancia. ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación de régimen local*, Editorial Lustel-Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008, p. 251 y ss.

20. Diario de Sesiones, 16 de junio de 1813, p. 5503.

las audiencias durante el régimen anterior.²¹ La novedad de la Diputación Provincial es que es representativa, mientras que su modelo inspirador era un órgano burocrático de gobierno.

De este modo, la permanencia de ciertos lazos institucionales entre el Antiguo Régimen y el Constitucionalismo de Cádiz resulta evidente, sin negar con ello las importantes aportaciones del liberalismo doceañista para el ámbito local.

3. La influencia de la Constitución de Cádiz en los territorios de ultramar, y la influencia de los representantes americanos en la organización territorial gaditana

Con la aparición del régimen constitucional gaditano la idea de centralización se asienta en España. Para las entidades locales supondrá la sujeción de todas ellas a unas mismas leyes y su articulación en torno a unas instituciones comunes e idénticas, a imitación del modelo francés.²²

Pero, además, la Constitución gaditana tuvo influencia en la gran mayoría de las antiguas colonias españolas que lograron su independencia después de 1820.²³ Incluso tuvo una influencia relevante y significativa en territorios americanos no sometidos a la dominación española, como fue el caso de Brasil, en el que las *Bases Constitucionales*

21. Las audiencias tenían una función contenciosa, civil y criminal, y también gubernativa económica, en forma de Real Acuerdo, órgano constituido por los ministros de las salas civiles en una Junta. Por eso a las diputaciones se las consideró herederas de una parte de las competencias de las reales audiencias. Diario de Sesiones, 12 de enero de 1812, p. 2610.

22. En el denominado modelo francés hay que distinguir dos etapas claramente diferenciadas: una, la revolucionaria de 1789, y otra, la bonapartista de 1800. El sistema francés que ha perdurado es el bonapartista, centralista y antidemocrático, en cambio la primera Ley revolucionaria de 14 de diciembre de 1789 sobre organización de las comunas (municipios), y la Ley de 22 de diciembre de 1789 sobre departamentos (provincias), se caracterizaron por su composición democrática y representativa, pero carecen de la articulada diferencia entre competencias ejecutivas-políticas (alcalde-jefe político) y administrativas y económicas (ayuntamientos y diputaciones), principio esencial de las instrucciones españolas sobre esta materia de 1813 y 1823. Vid. GALLEGO ANABITARTE, A., "Notas histórico-jurídicas sobre el régimen local español", en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 166, 1970, p. 265 y ss.

23. GARCÍA LAGUARDIA, J. M., MELÉNDEZ CHAVERRI, C. y VOLIO, M., *La Constitución de Cádiz y su influencia en América (175 años 1812-1987)*, San José, 1987; FERRER MUÑOZ, M., *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, UNAM, México, 1993; TORRE VILLAS, E. DE LA y GARCÍA LAGUARDIA, J. M., *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, UNAM, México, 1976.

de Cádiz, emitidas en la reunión de Cortes Generales Extraordinarias y Constituyentes de 26 de enero de 1821, fueron enviadas a Brasil junto con las instrucciones electorales de 23 de noviembre de 1820 para la elección de los diputados brasileños,²⁴ en que se seguía la fórmula electoral del texto español de 1812. En otros casos, la propia Constitución de Cádiz, que ya en 1824 había cesado en su vigencia en España, llegó a ser aplicada provisionalmente en las nacientes repúblicas, como por ejemplo ocurrió en México, donde los alcaldes juraron en 1824 "guardar la Constitución española, mientras se concluye la de la nación mexicana".²⁵ Recíprocamente, la representación americana en las Cortes constituyentes de Cádiz fue también fundamental, extrapolando a los debates las ideas de descentralización, representación y autonomía, que todavía despertaban fuertes recelos y rechazos entre los diputados peninsulares.

Para la Corona, la situación en América era muy complicada. Se trataba de una realidad muy heterogénea, tanto en el ámbito geográfico como humano. Una sociedad instalada a enorme distancia del poder central, integrada por españoles europeos y españoles americanos, los criollos, por mestizos, negros, mulatos y castas. En ultramar, a diferencia de lo que ocurría en España, la lucha no se producirá entre burgueses poderosos que ven peligrar sus poderes frente a señores o monarcas que buscan recortarlos, sino entre autoritarios y codiciosos conquistadores y funcionarios reales llegados desde España que quieren ejercer una autoridad plena y absoluta.

Los cabildos americanos se convertirán en los intérpretes de la tierra nueva y en cabeza de la sociedad colonial, en cuyos escaños los españoles, europeos y americanos encontraron su principal lugar de actuación. Mientras que los municipios peninsulares perdían fuerza y prestigio, los indianos avanzaban en sus competencias, controlando casi todos los asuntos del Gobierno y de la Justicia del Nuevo Mundo. Amparados en la ausencia de una regulación normativa precisa, se convirtieron en la expresión más certera del poder local, que se manifestaba en contra de la centralización y de la unidad, bastiones de la política borbónica. Los municipios en América mantuvieron su representatividad dentro de una sociedad jerárquica que reconocía lazos naturales de subordinación y dependencia interna. La formación de los cabildos mediante un sistema de cooptación en el que intervenía la Corona, los convirtió en una entidad aristocrática, más que oligárquica, puesto que miraba por el bien de todos y no solo de sus integrantes, y que gozaba de un prestigio

24. CLAVERO, B., "De pueblos, constituciones y no se sabe si de nación en torno a 1812", en CHUST, M. (coord.), *Doceañismos, constituciones e independencias. La Constitución de 1812 y América*, Fundación MAPFRE, Madrid, 2006.

25. Véase Diario de Sesiones del Congreso (México), 2 de mayo de 1824, p. 586. Citado por RAMOS, D., "Las Cortes de Cádiz y América", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, nota 422, p. 631.

económico, social y político aceptado por todos.²⁶ El papel de las autoridades municipales en el territorio americano fue decisivo, si se tienen en cuenta la dispersión y el aislamiento entre unas localidades y otras, que impedían la comunicación. De modo que incluso cuando en los comienzos del siglo XIX el Estado comienza a sustraer funciones y a involucrarse de manera más activa en la acción de las entidades locales, interviniendo en su elección, e incorporando regidores perpetuos u otros funcionarios de nombramiento real, su poder era con creces superior al de los municipios peninsulares.²⁷

Con estos precedentes, la ordenación del territorio se convirtió en una cuestión prioritaria, puesto que había que determinar sobre qué territorios la Constitución proyectaría su contenido. La Junta primero y el constituyente después abordaron la reforma del espacio constitucional peninsular y americano o de “las Españas”, como los describe gráficamente la Constitución. En materia de organización territorial del poder, la Constitución de Cádiz reguló un Estado unitario descentralizado,²⁸ conforme al cual la Constitución reguló el gobierno de las provincias y los municipios mediante la creación de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos. De este modo, cuando el artículo 16 de la Constitución de Cádiz enumeraba los ámbitos territoriales que comprendía el territorio español, tanto en la península como en América septentrional y meridional, se estaban enumerando las “provincias”, las cuales, en cuanto a su gobierno interior, se regularon en los artículos 324 y siguientes de la Constitución.

En la tramitación y el debate del articulado sobre municipios y provincias, al parecer no se debatió sobre un texto previo,²⁹ sino que se fue redactando a merced de las suge-

26. ALVARADO, J., *Constitucionalismo y codificación en las provincias de ultramar. La supervivencia del Antiguo Régimen en la España del S. XIX*, Madrid, 2001, p. 20 y ss.

27. Los ayuntamientos americanos ejercían la justicia capitular, en las ciudades se convertían en los únicos jueces de la población. Sus funciones de gobierno eran enormes, rivalizaban con virreyes, gobernadores, obispos y oficiales reales, en el gobierno de las ciudades. *Vid.* LOHMANN VILLENA, G., “El proceso de ocupación territorial y la ordenación urbana. Siglos XVI-XIX”, *Ciudad Iberoamericana. Actas del Seminario de Buenos Aires 1985*, Centro de Estudios y Documentación de Obras Públicas, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, p. 8; y MARTIRÉ, E., “El municipio constitucional hispano americano y la sociedad hasta el S. XIX”, en *El municipio constitucional*, INAP, Madrid, 2003.

28. GALLEGO ANABITARTE, A., “España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica”, en ARTOLA, M., *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1991, p. 140 y ss.

29. Sobre esta cuestión pueden consultarse los trabajos de BERRUEZO LEÓN, M. T., “La participación americana en las Cortes de Cádiz, 1810-1813”, CEPC, Madrid, 1986; ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y provincias*, FEMP/INAP/CEPC, Madrid, 2003, p. 291 y ss. Más reciente, el trabajo de MATÉS BARCO, J. M., “Los parlamentarios americanos y la Constitución de 1812”, en CHAMOCHO, M. A. y LOZANO, J. (eds.), *Sobre un hito jurídico: La Constitución de 1812: Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 2012, p. 57 a 76.

rencias de diferentes grupos, principalmente de los diputados americanos. La mejora en el funcionamiento del Gobierno de América era un tema que preocupa especialmente a los representantes americanos, y así lo pusieron de manifiesto durante los debates sobre la nueva organización territorial.

Los diputados americanos que ocuparon sus puestos en las Cortes desde su apertura hasta su clausura el 14 de septiembre de 1813, fueron un total de 64. Su procedencia socio-profesional se enmarca en cuatro esferas diferentes: el comercio, el clero, el ejército y el funcionariado. Las ideologías de los diputados americanos estaban muy polarizadas, desde liberales progresistas, hasta moderados, conservadores y ultraconservadores, dejando todos ellos a través de sus iniciativas una impronta particular, en algunos casos directamente relacionada con los territorios de ultramar; en otros muchos, sus propuestas tuvieron carácter más general, de aplicación a todos los territorios de la monarquía española.³⁰

Los discursos parlamentarios correspondientes a los debates de los artículos 307 a 334 del proyecto de Constitución, bajo el epígrafe del "gobierno interior de las provincias y los pueblos", se iniciaron el 10 de enero de 1812 y se extendieron durante casi una semana, si bien en los debates sobre el municipio no hubo mucha participación en relación con otros, predominando la presencia de diputados americanos.

Los diputados ultramarinos concebían los municipios como órganos de representación popular. Durante los debates sobre el artículo 309 del texto constitucional,³¹ pidieron que en defensa de la autonomía municipal se prohibiese que "los jefes políticos presidan los cabildos", y que lo hiciesen exclusivamente "los alcaldes o regidor más antiguo".³² Aunque finalmente el texto se aprobó sin introducir modificaciones,

30. Una cuestión a recalcar es cómo se gestó la representación de los diputados americanos. La distancia geográfica que separaba los territorios de ultramar de la metrópoli hacía imposible, por la premura de tiempo, esperar para la elección de los diputados americanos y su llegada a las Cortes antes de que se abrieran las sesiones. Pero al mismo tiempo se consideraba necesario que los habitantes de América y de Asia también estuvieran representados. Será en la Isla de León, y en fecha de 24 de septiembre de 1810, cuando la Regencia convoque reunión a Cortes, que contará con una presencia americana de veintiocho diputados suplentes para América hasta la llegada de los propietarios electos. Una vez designados estos diputados suplentes, las juntas electorales en América iniciaron los trámites para el nombramiento de los propietarios. Un estudio detallado sobre el particular, en BERRUEZO LEÓN, M. T., "La presencia americana en las Cortes de Cádiz", en *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, op. cit., p. 53-74.

31. Artículo 309: "Para el gobierno interior 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 estos, si hubiere dos."

32. Diario de Sesiones y Actas de las Cortes, sesión 10/1/1812, p. 210.

el debate mostró las diferencias que existían en la concepción del municipio entre los representantes americanos y los peninsulares.³³

La vasta extensión del territorio y la amenaza de revueltas hicieron que acabara imponiéndose la necesidad de un ejecutivo fuerte, capaz de llegar a todos los confines de la nación.³⁴ El jefe político actuaba como agente central y presidía el municipio y la Diputación donde tenía ubicada su residencia, relegando al alcalde a un segundo plano subordinado a él. La Diputación Provincial, en este período, actuaba como organismo del Estado, y no como entidad local.

El debate del artículo 310³⁵ del texto constitucional también fue importante, porque versaba sobre la conveniencia de crear ayuntamientos en los pueblos en los que no los hubiese. Este artículo se incluyó a propuesta de los diputados americanos, por la vasta extensión del territorio y la obligación de largos desplazamientos a la sede del Cabildo o del Consejo para resolver cualquier asunto. Hubo bastante consenso entre los diputados sobre la conveniencia de extender los ayuntamientos a todos los pueblos, incluso a los de menos de 1.000 habitantes. Esto planteaba dudas acerca de la suficiencia de medios económicos para que los pueblos de menos de mil habitantes pudieran hacer frente a los denominados servicios mínimos, y sobre las dificultades que supondría la adjudicación de términos municipales, pues al crear nuevos ayuntamientos se fraccionaban territorios pertenecientes a otros pueblos mayores, pero a pesar de estas reticencias finalmente se aprobó sin introducir cambios.

33. Muy ilustrativa resulta la respuesta que el conde de Toreno, representante del sector liberal, dio al diputado americano que le increpaba sobre esta cuestión: “En la nación, no hay más representación que la del Congreso Nacional..., los ayuntamientos no son más que unos agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos”, y agregó que “si se admite que sean elegidos por ese pueblo, es al solo efecto de que resulten nombrados los mejores y que respondan a la confianza depositada en ellos”. Termina su intervención con una afirmación rotunda: “Las Cortes y el rey son dos poderes supremos de la nación..., y los ayuntamientos son esencialmente subalternos del poder ejecutivo”. Diario de Sesiones y Actas de las Cortes, sesión 10/1/1812, p. 211.

34. Con respecto a los territorios de ultramar hay que señalar, siguiendo a R. Blanco, la extrañeza que produce la ausencia, en los casi más de tres años durante los cuales estuvieron reunidas las Cortes extraordinarias, de debates sustantivos centrados en la crisis del imperio colonial. En Cádiz, en relación con los territorios de ultramar, se partió de la errónea idea de que las causas de la crisis colonial eran las mismas que las de la crisis por la que atravesaba la península, y de que, en consecuencia, similares deberían ser las soluciones a aportar. Vid. BLANCO VALDÉS, R., *El “problema americano” en las primeras Cortes liberales españolas 1810-1814*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en internet en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=189>

35. Artículo 310: “Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalara término correspondiente.”

La elección de alcaldes y regidores, materia del artículo 312 de la Constitución, fue un tema en el que hubo unanimidad generalizada entre los diputados gaditanos, con independencia de su procedencia. A diferencia de lo que ocurrió en España cuando en el siglo XVII se generalizó la venta de cargos públicos en América, la mayoría de los oficios recayeron en los mismos grupos sociales que ya gobernaban los cabildos, puesto que eran estos los únicos con capacidad económica para adquirirlos. Sin embargo, con este artículo se abría una verdadera falla con el Antiguo Régimen. Los diputados que tenían algún título de regidor perpetuo renunciaron allí mismo sin condiciones:³⁶ "Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación".

El gobierno político de las provincias constituyó otro de los temas en los que los diputados de ultramar participaron de forma activa. La tradición histórica española de la provincia, primero con un carácter fiscal y desde el siglo XVIII como división administrativa, se identifica con la Diputación, su órgano de gobierno y administración. En los debates sobre este tema, volvieron a aflorar las posturas contrarias de quienes concebían el Estado liberal, unitario, centralista y uniforme,³⁷ y de aquellos otros diputados partidarios de un sistema de equilibrio territorial y de poderes compartidos, en el que las instancias locales tuvieran un tratamiento más igualitario con el poder central.³⁸

Los diputados ultramarinos defendían el modelo de "Diputación Provincial" instaurado en el este de México para mejorar el gobierno de sus provincias interiores. El diputado Ramos Arizpe, gran defensor de la autonomía gubernamental de América, defendía que la Diputación, entre otras materias, debía poseer facultades políticas, económicas, jurídicas y educativas, con el objeto de que sus decisiones fueran más rápidas y eficaces. Se perseguía cambiar la situación imperante, que provocaba largas demoras, al tener que consultar cualquier cuestión que acontecía en la provincia a las autoridades metropolitanas, que además desconocían los problemas reales de cada zona. La representación americana se manifestó muy unida en este particular, reclamando unánimemente una mayor autonomía, y rechazando de plano el proyecto de la Comisión constitucional que proponía la implantación de una sola Diputación en cada Reino de América.

36. Vid. ORDUÑA REBOLLO, E., "Estudio preliminar", en *Historia de la legislación...*, op. cit., p. 47. Como publicación más reciente, de este mismo autor y sobre esta misma cuestión, puede consultarse "El municipio constitucional y las aportaciones de los diputados iberoamericanos", en VALLARTA PLATA, J. G. (coord.), *1812-2012 Constitución de Cádiz. Libertad. Independencia*, Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco y sus municipios, México, 2012, p. 113-148.

37. MORELL OCAÑA, L., *El régimen local español*, Civitas, Madrid, 1988, p. 655.

38. ORDUÑA REBOLLO, E., "Estudio Preliminar", en *Historia de la legislación...*, op. cit., p. 51.

Los diputados americanos consiguieron imprimir esta propuesta en el nuevo texto constitucional de Cádiz, en el artículo 325, referente a la existencia de una Diputación en cada provincia, presidida por el jefe superior, que fue aprobado sin discusión. Pero los peninsulares, siendo conscientes de que los Gobiernos provinciales así concebidos podrían escapar de su control, crearon las figuras del jefe político y del intendente, a quienes atribuyeron excesivas competencias, sujetando sus dictámenes a la conformidad de la metrópoli.³⁹ Con esta forma de proceder se estaba anulando la filosofía con la cual la institución había sido ideada por los diputados americanos, puesto que al tener que consultar con el Gobierno central y esperar su autorización en todos los casos de importancia, lo que se hacía de facto era anular esa pretendida autonomía provincial con la cual la institución había sido concebida.

Los diputados peninsulares, con Toreno a la cabeza, querían dejar claro que los ayuntamientos y las diputaciones eran agentes del poder ejecutivo y no cuerpos representativos, aunque esas corporaciones se eligiesen por los pueblos, que debían regir escogiendo entre sus vecinos a los de mayor conocimiento y capacidad de resolución de los problemas locales.⁴⁰ Las diputaciones se consideraban necesarias para que prosperasen las provincias, pero también se las consideraba como una amenaza para la acción del Gobierno, puesto que solían asumir más funciones que las conferidas por la ley. Con la introducción de las figuras del jefe político y del intendente en el artículo 326 del texto constitucional, se pretendió restar autonomía a municipios y diputaciones, que quedaban vinculados al poder central a través de las mismas.

El diputado Ramos de Arizpe reconocía el derecho del jefe político y del intendente a asistir a las reuniones de la Diputación, presidiendo el primero, pero estaba en contra de que tuviesen ambos derecho al voto, por entender negativos y perjudiciales para la prosperidad pública tanto el estímulo de la ley como el intervencionismo gubernativo en las relaciones entre particulares, regulando transacciones, gestión y administración de bienes. En el caso de que ambas autoridades tuviesen voz y voto, por su condición de agentes inmediatos del Gobierno y ejecutores de las leyes, entendía que se produciría automáticamente la intervención del Gobierno, situación que sus principios liberales rechazaban firmemente.

39. El artículo 325 de la Constitución de 1812 quedó redactado del modo siguiente: "En cada provincia habrá una Diputación llamada Provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior".

40. Late en todo este debate el miedo al federalismo instaurado en Estados Unidos, y se hace eco de los movimientos secesionistas iniciados en los cabildos municipales. En Venezuela en diciembre de 1811 se había promulgado una Constitución de corte federal, y unos meses antes la Constitución del Estado de Mérida. BREWER CARÍAS, A. R., *Las constituciones de Venezuela*, Madrid, IEAL, 1985, p. 185 y ss.

Desde estos postulados entendía que si la prosperidad económica de la provincia se atribuía a los cuerpos directamente interesados en su desarrollo, elegidos por los ciudadanos para tal fin por gozar de su confianza, "no existirían personas más interesadas en conseguir la prosperidad que los miembros electos de la Diputación". Postura que estaba acorde tanto con la inspiración liberal de su ideología como con el contenido del Discurso preliminar del proyecto de Constitución.⁴¹

Los demás artículos apenas plantearon discusiones de interés o diferencias de posturas significativas entre los representantes americanos y peninsulares. En esta clave, el carácter igualitario gaditano se tradujo en la necesidad de que existiera una legislación única para todos los confines y territorios de la monarquía. Pero aun así, lo cierto es que la tradicional autonomía de los territorios de América fue objeto de ciertas concesiones por parte de los constituyentes gaditanos, favorecidas por las enormes distancias geográficas que separaban los distintos territorios de la monarquía española; esta tradicional autonomía llevaba implícita una organización administrativa propia de las provincias americanas respecto a las demás.

Las diputaciones de ultramar gozaron de facultades más amplias que las peninsulares que se recogieron en el propio texto constitucional.⁴² Las competencias de los ayuntamientos americanos también eran de más enjundia que las de los peninsulares, porque ejercían la justicia capitular, lo que en las ciudades los convertía en los únicos jueces de la población. Sus funciones de gobierno, aunque paulatinamente fueron decreciendo, eran de tal calado que rivalizaban con virreyes, gobernadores, obispos y oficiales reales en el gobierno de las ciudades. Por eso, incluso cuando en los comienzos del siglo XIX el Estado comienza a sustraer funciones y a involucrarse de manera más activa en la acción de las entidades locales, interviniendo en su elección, e incorporando regidores perpetuos u otros funcionarios de nombramiento real, su poder era con creces superior al de los municipios peninsulares.

41. Según el mencionado Discurso preliminar del proyecto de Constitución, "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. Cuerpos que formados periódicamente por la elección libre de las mismas provincias, tengan además de su confianza las luces y conocimientos locales que sean necesarios para promover su prosperidad, sin que la perpetuidad de sus individuos o su directa dependencia del Gobierno pueda en ningún caso frustrar el conato y diligencia de los pueblos a favor de su felicidad".

42. En virtud del artículo 335.4 del texto doceañista, en ultramar, en materia de obras públicas y por razones de urgencia, las diputaciones podrían gozar de una autonomía temporalmente más amplia en diferentes materias, que se extendía al menos a nueve meses al año, puesto que el periodo parlamentario anual era de tres meses. Como contrapeso a esta pérdida de control, y como medio de paliar esta asimetría competencial entre las diputaciones de las dos Españas, se creó la figura del jefe político, sujetando sus dictámenes a la voluntad de la metrópoli.

4. La organización territorial resultante de la Constitución de 1812. Los municipios y las provincias

La Constitución de 1812 es, como ninguna otra de la historia de España, muy minuciosa con el tratamiento que da al régimen local, y también la que más artículos dedica a esta cuestión. El Título II está referido al territorio, y comienza relacionando los que componían la España de la época. El artículo 10, *Del territorio de las Españas*, dispone:

“El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África.

“En la América septentrional, Nueva España, con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, 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 demás adyacentes a 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.

“En el Asia, las islas Filipinas, y las que dependen de su gobierno.”

Este precepto es interesante, en la medida en que muestra gráficamente la amplitud del territorio que se pretendía gobernar de forma más o menos homogénea, aunque los propios constituyentes presuponen las dificultades de tal propósito, y recogen la necesidad de adoptar una división territorial más adecuada para la consecución de estos fines.⁴³ Con esta intención, el artículo 11 de la Constitución de 1812 establece:

43. Para GUITA MARTORELL, A. (“La división provincial y sus modificaciones”, en *Documentación Administrativa*, núm. 150, 1972, p. 16), el artículo 10 de la Constitución no es diferente de las anteriores divisiones territoriales: “es, más o menos, la división histórica en reinos (o regiones a veces), aunque algunos de ellos no hubieran tenido sustantividad propia en la España cristiana”. Igual ocurre con las referencias a los territorios de ultramar, pues la provincia americana no se concebía como una división administrativa organizada, sino como equivalente a región, comarca o distrito, y por tanto, con un sentido diferente de la provincia peninsular. Al respecto puede verse que pone de manifiesto cómo la Administración provincial en España se inicia a partir de la Constitución de Cádiz, aprobada después de la independencia y la Constitución venezolana de 21 de diciembre de 1811. *Vid.* BREWER CARIAS, A. R., *Las constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985, p. 179 y ss.; y “La formación del Estado venezolano”, en las *II Jornadas Colombo-Venezolanas de Derecho Público* organizadas por las Universidades Central de Venezuela, Católica “Andrés Bello”, Católica del Táchira, Pontificia Universidad Javeriana y Externado de Colombia, celebradas los días 7 al 11 de agosto de 1995 en Santafé de Bogotá, Colombia, p. 10 y ss.

"Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan."⁴⁴

El Título VI de la Constitución es el que aporta mayores precisiones sobre el modelo local que se quería implantar en España con la Constitución de 1812. Con el título "Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos", dividido en dos capítulos, "De los ayuntamientos" y "Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales", aborda a lo largo de 29 artículos (309 a 337) la regulación de diversas cuestiones locales.

La Constitución de 1812 parte de la necesidad de establecer una nueva estructura municipal y provincial. Por lo tanto, no se ocupa de forma principal de crear municipios, sino que parte de la realidad de "los pueblos", para los que generaliza la fórmula de ayuntamientos integrados por alcalde, regidores y procurador síndico, presididos por el jefe político. En este sentido, en la Constitución de 1812 predomina una organización del Ayuntamiento subordinada al poder central.

Sucintamente, el régimen local que consagra la Constitución de 1812 se basaba en tres principios esenciales: uniformismo, democratización y centralización. En efecto, la Constitución de 1812 busca dotar a España de una nueva estructura territorial, más racional y eficaz, que pasa necesariamente por la reordenación del territorio y que lleva implícita una revisión de la distribución municipal.

Otra cuestión destacable de la Constitución doceañista es su concepción legal del municipio, frente a su concepción de entidad natural imperante con anterioridad. El municipio se considera un ente de configuración legal y no una asociación natural de vecinos, de forma que sin norma jurídica (la Constitución y, en su desarrollo, la Ley) no puede haber municipio.

4.1. Los municipios

En lo relativo a la organización municipal, la Constitución de 1812 muestra una organización del Ayuntamiento subordinada al poder central y bajo la inspección de la

44. Los debates parlamentarios a propósito de este artículo 11 se centraron en la conveniencia o no de remitir a una ulterior ley que, para algunos, podía implicar una desfiguración de las identidades territoriales. *Vid.* Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, núm. 342, de 9 de septiembre de 1811, p. 1742 a 1745. Al respecto puede verse ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios...*, *op. cit.*, p. 366 y ss; y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "El gobierno interior de las provincias y de los pueblos en la Constitución de 1812", en RUIZ OJEDA, A. (coord.), *El Gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel-Cosital, Madrid, 2010, p. 115 y ss.

Diputación Provincial. La Constitución de 1812 indica que para el gobierno interior de los pueblos se crearían ayuntamientos, compuestos por el alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiese, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre estos, si hubiera dos (artículo 309). Además, se pondría Ayuntamiento en los pueblos que no lo tuvieran, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca llegasen a mil almas, y también se les señalaría término correspondiente (artículo 310). El legislador gaditano, aunque mantiene todos los ayuntamientos del Antiguo Régimen, con independencia de cuál fuera su condición o tamaño, dispone la creación de otros nuevos, cuando las poblaciones y su comarca reúnan al menos una población de mil almas (200 o 300 vecinos, teniendo en cuenta que el concepto de vecino de la época venía referido a los parroquianos mayores de veinticinco años con casa abierta), y autoriza a los pueblos con menos habitantes a solicitar su creación, cuando así conviniera por circunstancias económicas particulares. En la misma línea se inserta entre las competencias de las diputaciones provinciales la de "cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310" (artículo 335.3). Destaca de este modo en la Constitución doceañista una concepción legal de municipio frente a la concepción de entidad natural imperante con anterioridad.

Esta uniformidad y dependencia de los municipios del Gobierno central recuerdan bastante las características del municipio del siglo XVIII.⁴⁵ La heterogeneidad anterior se sustituye por una red municipal uniforme, que responde a criterios de independencia municipal de cada población y de representación legal de cada municipio por su Ayuntamiento. El nuevo sistema liberal entiende que la multiplicación de ayuntamientos permite una mayor participación del ciudadano en el Gobierno, y con la división territorial de los mismos se trata de paliar los abusos de poder, si bien los resultados que se obtienen no son siempre los deseados, principalmente en las zonas rurales de población más dispersa, donde tampoco se acaba de entender bien el nuevo espíritu liberal.⁴⁶

45. GARCÍA FERNÁNDEZ, J., ha analizado en profundidad los orígenes del municipio constitucional en Francia y en España. En Francia lo relevante es que el *iter* normativo de los decretos de 14 o 22 de diciembre de 1789, entre otros, conduce a la Constitución de 1791, mientras que en España la Constitución desembocó en la Ley. Vid. GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Instituto de Administración Local, Madrid, 1983.

46. MARTÍN-RETORTILLO, S., "Presupuestos políticos del régimen local", en *Revista de Administración Pública*, núm. 43, enero-abril 1964, p. 21.

Por lo que respecta al ritmo de extensión de los ayuntamientos, el proceso fue muy lento y se prolongó hasta mediados de siglo.⁴⁷ Además, no todos los pueblos se convirtieron en ayuntamientos. Las razones que se han ofrecido para explicar estas circunstancias son muy variadas, y versan sobre el tamaño, la lentitud en el proceso de generalización de ayuntamientos constitucionales, más costoso en el norte debido a una población más dispersa, las resistencias pasivas, la escasa duración de los períodos constitucionales, etc. Lo cierto es que todavía hoy existe un profundo desconocimiento del número de ayuntamientos existentes a partir de la Constitución de 1812, sobre todo en el Trienio liberal y hasta mediados del siglo XIX.⁴⁸

De otro lado, las leyes determinarían el número de individuos de cada clase de que hubieran de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario (artículo 311). En cualquier caso, los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarían por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvieran oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que fuera su título y denominación (artículo 312).

En cuanto a las elecciones municipales, la Constitución de 1812 indica que todos los años, en el mes de diciembre, se reunirían los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinado número de electores que residiesen en el mismo pueblo y estuvieran en el ejercicio de los derechos de ciudadano (artículo 313). Además, los electores nombrarían en el mismo mes, a pluralidad absoluta de votos, el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entrasen a ejercer sus cargos el uno de enero del año siguiente (artículo 314).

Sobre la duración de cada mandato, la Constitución prevé 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 solo uno, se mudará todos los años" (artículo 315).

47. Muestra de ello son la sucesión de leyes sobre el particular: Ley de 3 de febrero de 1823; Real Decreto de 23 de julio de 1835, y Ley de 8 de enero de 1845. Sobre este tema puede consultarse el trabajo de TORRE, L. de la, "Régimen jurídico del municipio en la Constitución de 1812", en CHAMOCHO, M. A. y LOZANO, J. (eds.), *Sobre un hito jurídico: La Constitución de 1812: Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, op. cit., p. 613 a 632.

48. Este dato no ha podido ser establecido ni con rigor ni con aproximación. Como señala E. Orduña, un dato aproximado se encuentra en el apéndice del Real Decreto de 21 de abril de 1834, "Sobre la división en partidos judiciales de la nueva división territorial de la península e islas adyacentes", documento de extraordinaria importancia y poco conocido. Vid. ORDUÑA REBOLLO, E., "Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español", *REAL*, núm. 291, enero-abril 2003, Madrid, p. 779-826.

Además, no podrán ser reelegidos sin que pasen, al menos, dos años, donde el vecindario lo permita (artículo 316).

En relación con los requisitos que exige la Constitución de 1812 para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requería ser mayor de veinticinco años, con cinco, a lo menos, de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarían las demás calidades que hubieran de tener estos empleados (artículo 317). En contrapartida, contempla algunas prohibiciones: 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” (artículo 318). En consecuencia se aprecia una cierta autonomía del alcalde frente al rey, titular del poder ejecutivo, y una apuesta por la democratización de esta figura.

La regulación de la figura del alcalde se debatió en el Título VI, capítulos II y III, del poder judicial, al establecerse las diferencias y delimitaciones entre lo contencioso y lo gubernativo. Así, se procede a la separación de las competencias judiciales y gubernativas, en cierto modo, correspondiendo al alcalde algunas actuaciones meramente conciliadoras (artículo 282 de la Constitución), pero también quedando jerarquizado al poder ejecutivo a través de la figura del jefe político. En este sentido, el artículo 275 de la Constitución indica que “(...) las leyes determinarán la extensión de las facultades, así en lo contencioso como en lo económico”. Este precepto resulta fundamental para fijar el alcance de las competencias del alcalde.

En la misma línea, la Constitución advertía de que todos los empleos municipales referidos serían carga concejil, de que nadie podría excusarse sin causa legal (artículo 319). Además, en todo Ayuntamiento habría un secretario elegido por este a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común (artículo 320).

Al régimen competencial de los ayuntamientos se refiere la Constitución de 1812 en los artículos 321 a 323. En particular, estarían a cargo de los ayuntamientos:

“Primero. La policía de salubridad y comodidad.

“Segundo. 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.

“Tercero. 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.

"Cuarto. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva.

"Quinto. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

"Sexto. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

"Séptimo. 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.

"Octavo. 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.⁴⁹

"Noveno. Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso" (artículo 321).

Para recurrir a financiación adicional era preciso obtener la aprobación de las Cortes por medio de la Diputación Provincial. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destine, podrían los ayuntamientos usar interinamente de ella con el consentimiento de la misma Diputación (artículo 322).

Por último, la Constitución de 1812 contempla que todos los ayuntamientos desempeñarían estos recargos bajo la inspección de la Diputación Provincial, a la cual rendirían cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hubieran recaudado e invertido (artículo 323).

En estas atribuciones competenciales a los ayuntamientos se vislumbran algunas características descentralizadoras y democráticas, porque se parte de la idea expuesta por Argüelles, en el Discurso preliminar de la Constitución, de que "Los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses y nadie mejor que ellos es capaz de adoptar medidas oportunas siempre que sea necesario el esfuerzo reunido de algunos o muchos individuos."⁵⁰

Por último, la Constitución de 1812 contempla que los ayuntamientos tendrán que desempeñar sus funciones bajo la inspección de la Diputación Provincial, a la que anualmente rendirán cuenta de las inversiones y gastos (artículo 323).

49. La Constitución de Cádiz es la única que se ocupa de las ordenanzas municipales y su régimen de aprobación. EMBID IRUJO, A., *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*, Madrid, 1978, p. 180.

50. ARGÜELLES, A. de, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, CEPC, Madrid, 2011, p. 115.

La libre elección de los diputados municipales y la imposición del jefe político como presidente de la corporación, marcan los dos polos antagónicos del municipio constitucional. El Ayuntamiento es una corporación cuyos miembros conviene que sean elegidos por los vecinos en razón de la eficacia, pero donde es oportuno el control de una autoridad política legitimada por la voluntad nacional. De este modo, el régimen municipal de la Constitución de 1812 pretende un municipio que recupere la tradición nacional, pero en realidad conduce a una institución sometida al poder ejecutivo.⁵¹

4.2. Las provincias

Desde su creación en la Constitución de Cádiz de 1812, la historia de las diputaciones provinciales ha reflejado todas las vicisitudes políticas que se han ido sucediendo en España, siendo siempre un elemento descentralizador y democrático que permitía la vertebración de la estructura provincialista española. En el desarrollo de estas funciones las provincias han sufrido períodos de esplendor y momentos de decadencia, pero no ha dejado de ser lugar común el debate en torno a su encaje en la estructura del Estado.

Si nos atenemos al texto de la Constitución de Cádiz de 1812 para obtener la radiografía de las diputaciones provinciales en este período, tenemos que hacer mención necesariamente a la división provincial, su carácter representativo, sus órganos de gobierno, las atribuciones encomendadas a la institución y su naturaleza, aspectos todos ellos regulados en los artículos 324 y siguientes de la Constitución. Allí se estableció que si bien el gobierno político de las provincias residía en un jefe superior nombrado por el rey (artículo 324), en cada una de ellas habría una Diputación llamada Provincial para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior (artículo 325), pero integrada por siete individuos elegidos (artículo 326) por los mismos electores de partido que debían nombrarlos diputados de Cortes (artículo 328). Esas provincias tenían amplísimas facultades atribuidas a las diputaciones en el artículo 335.⁵²

51. ESCUDERO, J. A., "Los orígenes del municipio constitucional", en AA. VV., *El municipio constitucional*, INAP, Madrid, 2003.

52. Análisis recientes sobre esta cuestión con motivo del bicentenario de la Constitución de 1812 pueden encontrarse en los siguientes trabajos: ORDUÑA PRADA, E., "Constitución y control: la disolución de las diputaciones provinciales", en VALLARTA PLATA, J. G. (coord.), *1812-2012 Constitución de Cádiz. Libertad. Independencia*, Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco y sus municipios, México, 2012, p. 522-543; CARBONELL PORRAS, E., "La división del territorio en provincias y su evolución", y SALVADOR CRESPO, M., "Las diputaciones provinciales en la Constitución de Cádiz de 1812", en CHAMOCHO, M. A. y LOZANO, J. (eds.), *Sobre un hito jurídico: La Constitución de 1812: Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, op. cit., p. 537-554 y 555-572, respectivamente.

La división de España en provincias comenzó a desarrollarse en el Decreto de las Cortes de 23 de mayo de 1812, con el cual se restablecieron en diversas partes del territorio diputaciones provinciales, mientras llegaba "el caso de hacerse la conveniente división del territorio español". Mediante la regulación de las diputaciones provinciales, lo que se perseguía era preservar la figura de las juntas provinciales, que jugaron un importante papel durante la guerra de independencia frente a Francia, transformándolas en tales diputaciones, a las cuales se atribuyó el rol de representar el vínculo de unión intermedio entre los ayuntamientos y el Gobierno central, asumiendo tales diputaciones el control de tutela de aquellos (artículo 323). Para las Cortes de Cádiz esta división provincial tenía como finalidad principal alcanzar una mayor eficacia de los servicios del Estado, contribuyendo a un mejor ejercicio de las potestades estatales, sin perjuicio de las atribuciones propias que la Constitución reconocía en general y respecto de los ayuntamientos.

En un primer momento esta cuestión queda provisionalmente solventada a través del Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1813, sobre establecimiento de las diputaciones provinciales en la península y ultramar. Esta división no fue del todo pacífica, y durante los debates de los artículos 11 y 12, referentes al territorio y su división en provincias, se pusieron de manifiesto posiciones encontradas que no eran sino una manifestación de la resistencia a la pérdida de privilegios, perfilada como un problema entre una futura cuestión regionalista y la futura organización territorial de la nación.⁵³

El carácter representativo de las diputaciones provinciales, fue otro de los debates más importantes que tuvo que sortear la Diputación Provincial durante este período, debate que se unió al relativo a la forma de organización del Estado, de más hondo calado. Partiendo de esta premisa, en las sesiones constituyentes se van a perfilar dos posiciones contrapuestas sobre la organización del Estado, que van a tener una directa incidencia a la hora de determinar el carácter representativo de las diputaciones provinciales, y que quedarán reflejadas, en lo que ahora importa, en las sesiones de las Cortes en que se debatieron los artículos 324 a 331 –número de vocales y renovación parcial de los mismos, sistema de elección, derecho de sufragio pasivo, etc.–.

Desde una perspectiva que concibe un modelo de Estado liberal, unitario, centralista y uniforme, se insistirá en el papel de las diputaciones provinciales como agentes del poder ejecutivo y nunca como cuerpos representativos. La Comisión y la mayoría constitu-

53. Como ya se ha señalado, la necesidad de un sistema de equilibrio territorial y poderes compartidos, en el que las instancias locales tuviesen un tratamiento más igualitario con el poder central, fue una cuestión que estuvo presente a lo largo de los debates constituyentes, principalmente en boca de los representantes americanos.

yente, en sintonía con las opiniones manifestadas durante los debates, habían admitido el sistema de diputaciones con el objeto de que prosperasen las provincias, pero resultaba necesaria la búsqueda del equilibrio, por lo que “el Gobierno debía contar con el jefe político y el intendente en el seno de la Diputación con plenitud de derechos, pues así salvaguardaban y aseguraban su acción”. Por eso, pese a las reiteradas negativas a reconocer la representatividad de las instituciones locales, lo cierto es que comienza a vislumbrarse una tímida democratización durante los períodos liberales progresistas y hasta 1844, con la Instrucción de 1823, que introduce la elección de concejales en los ayuntamientos y de diputados en las diputaciones.

Por lo que respecta al esquema institucional de la provincia, aparece perfectamente diseñado en los artículos 324 a 334 de la Constitución de 1812, completándose con las especificaciones que, en cuanto a la forma de elección, funciones y naturaleza, se contienen en el Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, aprobando la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias. El gobierno político de la provincia corresponde a un jefe superior, nombrado por el rey, que preside la Diputación Provincial –artículos 324 y 325–. Además del presidente, la Diputación está compuesta por el intendente y siete individuos elegidos en la forma descrita en los artículos 327 a 331.

El jefe político se concibe como el responsable máximo del Gobierno en cada provincia, con una doble naturaleza. Por una parte, en su condición de superior autoridad de la provincia, era el encargado de cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes del Gobierno y, en general, de todo lo relativo al orden público y prosperidad de la provincia. Asimismo, a estas funciones de naturaleza política, podía llegar a añadir funciones militares en casos de amenaza bélica y conservación o restablecimiento del orden público.⁵⁴

También debía velar por el funcionamiento de todos los ramos de la Administración Pública. Por ello, venía obligado a visitar personalmente todos los pueblos del territorio provincial, para conocer de primera mano el estado de todos los negocios y ramos de la Administración Pública. Por expreso mandato constitucional, era el presidente de la Diputación Provincial, y, además, el Decreto de 23 de junio de 1813 le atribuía la facultad de presidir el Ayuntamiento de la capital, sin voto, pero pudiendo ejercerlo en caso de empate, siendo el único conducto de comunicación entre los ayuntamientos y la Diputación Provincial, y entre esta y el Gobierno.

54. Vid. ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y provincias*, op. cit., p. 333.

Debía garantizar la renovación periódica de los ayuntamientos. Tenía atribuidas con carácter exclusivo la circulación, publicación y difusión, entre los alcaldes y ayuntamientos de la provincia, de las leyes, decretos y resoluciones emanados de las Cortes, así como de las órdenes, instrucciones, reglamentos y providencias del Gobierno, debiendo comunicarlos a la Diputación.

La figura del intendente, segunda autoridad de la provincia y de la Diputación Provincial, se regula en los artículos 326 y 332 de la Constitución de 1812. Se atribuyen al intendente la condición de miembro de la Diputación y la función de vicepresidente de la misma en los supuestos de ausencia del jefe político, si bien esta figura no estaba presente en todas las diputaciones provinciales.

Finalmente, por lo que respecta a las competencias de las diputaciones provinciales, estas se recogen en el artículo 335 de la Constitución, con los límites en cuanto a su ejercicio previstos en el artículo 336, y son desarrolladas, de manera más exhaustiva, en los artículos I a XVIII de la *Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias*, de 1813.⁵⁵

Atendiendo a un criterio material, tales competencias pueden sistematizarse de la siguiente manera:⁵⁶

- 1) Con relación a los ayuntamientos, les correspondía velar por lo relativo a su establecimiento, intervenían en el repartimiento de las contribuciones efectuado por las Cortes –en virtud del cual eran las diputaciones las que determinaban la cantidad económica que correspondía a cada pueblo–, disponían de facultades en el nombramiento de secretario, intervenían en la inversión, disposición y cuentas de los fondos propios y arbitrios de los pueblos y en las cuentas de los pósitos.
- 2) Con relación a las obras públicas, debían velar por la conservación de las existentes y promover la construcción de nuevas obras y establecimientos; asimismo, en el caso de tratarse de obras a cargo del Gobierno, este debía asignar a las diputaciones una intervención especial.

55. Para un análisis detallado de estos límites y de los presupuestos de disolución de las diputaciones provinciales, puede consultarse ORDUÑA PRADA, E., *op. cit.*, p. 535 y ss.

56. Sistematización incluida en el *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011, p. 39 y 40.

- 3) En materia de Salud Pública, debían auxiliar al jefe político cuando se declarase alguna enfermedad contagiosa o epidémica, y uno de sus miembros formaba parte de la Junta de Sanidad constituida en cada provincia.
- 4) Con relación a la Instrucción Pública, tenían atribuido velar por el cumplimiento de los ayuntamientos en materia de establecimiento de escuelas de primeras letras e instrucción de la juventud, correspondiéndoles competencias en materia de selección de maestros públicos.
- 5) En materia de Fomento, tenían encomendada la elaboración de planes y proyectos, que debían presentar al Gobierno, para promover la agricultura, la industria, las artes y el comercio.
- 6) Con relación a la población de la provincia, se les encomendaba la elaboración del censo y de la estadística de su respectiva provincia, que debían ser remitidos al Gobierno.

Las competencias de naturaleza política y las competencias económicas no aparecen separadas, sino que se fusionan, reflejando así el carácter dependiente y supeditado de las diputaciones provinciales al poder central. Las diputaciones son durante este período entidades económico-administrativas a través de las cuales el Ejecutivo central tratará de racionalizar los recursos, y hacer más visible su presencia en todo el territorio.

Desde esta posición instrumental para ejecutar los planes económicos de las Cortes gaditanas, el objetivo principal de las diputaciones consistía en promover la prosperidad de la provincia bajo la presidencia del jefe político, encomendándoles la ejecución de actividades propias del Gobierno en las provincias. La provincia se concibe como una institución claramente dependiente del poder central, y como un órgano periférico de la Administración del Estado.

La regulación posterior a la Constitución de Cádiz para las diputaciones provinciales, en el período comprendido entre 1812 y 1833, estuvo mediatizada por las convulsiones políticas del momento. El reiterado Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, por el que se rigió la formación de diputaciones en los primeros momentos del constitucionalismo, apenas estuvo en vigor un año, ya que por Real Decreto de S. M. de 15 de junio de 1814 las diputaciones provinciales fueron suprimidas. No será hasta el Trienio liberal (1820-1823) cuando se reponga en toda su extensión prácticamente toda la legislación doceañista, aunque en materia de diputaciones provinciales sobresalen dos normas que reforman las previsiones originarias: de una parte, el Decreto LIX, de 27 de enero de 1822, sobre “división provisional del territorio español”, y de otra parte, el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, aprobando la “Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias”. Sin embargo, como demarcación territorial la provincia no surge en España hasta el Real Decreto de 30

de noviembre de 1833 de la mano de Javier de Burgos, y lo hace como un intento desde posiciones moderadas de neutralizar la capacidad política de las diputaciones provinciales.

5. El desarrollo del Gobierno local a través de los decretos de Cortes

Las Cortes de Cádiz ejercieron su poder a través de una figura inspirada en los decretos asamblearios de la Revolución Francesa de 1789, que fue la expresión más evidente de la transferencia de la soberanía del rey a la nación representada en las Cortes. A través de los decretos de Cortes, el Gobierno local irá tomando forma conforme a los postulados constitucionales. El desarrollo normativo municipal de la Constitución se realizó a través del Decreto de 23 de mayo del mismo año, por el que se ordenaba la formación de los ayuntamientos constitucionales. La creación de ayuntamientos se produciría en aquellos lugares de población inferior a mil almas y cuyas circunstancias particulares, agrícolas o industriales lo aconsejasen. Del mismo modo, disponía la disolución de todos los regidores y demás oficios perpetuos de los ayuntamientos, previendo la ocupación de vacantes mediante elección. También determinaba la proporción de regidores en función de la población, fijando como tope mínimo para las capitales de provincia un número de doce.

De la misma fecha es también el Decreto CLXIV sobre el establecimiento de diputaciones provinciales en la península y ultramar, en el que se hace la primera división constitucional del territorio.⁵⁷ Se trató de una división del territorio provisional, porque

57. El Decreto de 23 de mayo de 1812 fija una estructura provincial de los territorios españoles provisional: "mientras no llega el caso de hacerse la conveniente división del territorio español de que trata el artículo 11" de la Constitución. Con ese alcance, el Decreto establece que habrá diputaciones provinciales en la península e islas adyacentes en Aragón, Asturias, Ávila, Burgos, Cataluña, Córdoba, Cuenca, Extremadura, Galicia, Granada, Guadalajara –con Molina–, Jaén, León, Madrid, Mancha, Murcia, Navarra, Palencia, Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Toledo, Valencia, Valladolid, Zamora, las Islas Baleares, las Islas Canarias, y en cada una de las provincias vascongadas. A estas 31 provincias se añadían las que se creaban en América y Asia. Se establecería una provincia en los territorios expresamente citados en el artículo 10 de la Constitución de 1812, es decir, en la América septentrional, Nueva España, con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, 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; 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; y en Asia, las islas Filipinas. Además, en 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 a que se agregue Guanajuato; en Guatemala otra que se fija en León de Nicaragua con la provincia de Costa Rica, y en la Isla de Cuba, otra en Santiago de Cuba.

todavía no había Diputación en todas las provincias donde se hacían elecciones para diputados a Cortes. En estos casos, los miembros de la Diputación Provincial serían nombrados en las capitales de las provincias comprendidas en el territorio de la Diputación. En el turno para las elecciones de la Diputación Provincial, participarían todos los partidos que estuviesen distribuidos por la provincia.

Con el Decreto de 10 de julio de 1812 se trata de dar respuesta a las cuestiones que había dejado abiertas la puesta en práctica del mencionado Decreto de 23 de mayo, intentando aclarar su contenido. En particular señala que, con el fin de formar los ayuntamientos en el número y modo indicados por el Decreto de 23 de mayo, cesarían en sus funciones “no solo los regidores perpetuos, sino todos los individuos que actualmente componen dichos cuerpos”, aunque no se les impedía presentarse a la elección. También se precisa que, para ser secretario de Ayuntamiento, “no es necesaria la calidad de escribano”, conforme al artículo 320 de la Constitución de 1812 (apartado II).

Pero el texto normativo más influyente de esta época, hasta la promulgación de la Ley Municipal de 1823, fue el Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, por el que se aprobaba la “Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias”, estructurado en torno a tres capítulos: I. De las obligaciones de los ayuntamientos; II. De las obligaciones y cargos de las diputaciones provinciales; y III. De los jefes políticos, que desarrollaban el contenido de los artículos 321, 322 y 323 de la Constitución.

La Instrucción de 1813 supuso la revisión más eficaz del régimen local, y somete los municipios a las diputaciones en el aspecto orgánico y competencial. Por eso, aun cuando la Instrucción de 1813 fue anulada pocos meses después, es en ella en la que se dejarán sentadas las bases del régimen local en el periodo constitucional.

En relación con el ámbito competencial, la Instrucción de 1813 atribuye a los ayuntamientos dos tipos de competencias: las del artículo 321, que se proyectan sobre un ámbito doméstico y que se enmarcan en el principio de autogobierno municipal (como pueden ser la policía de salubridad y comodidad, el cuidado de las escuelas de primeras letras, hospitales, hospicios, construcción y reparación de calzadas, etc.), y las que puede conferir el Gobierno a los ayuntamientos a través de los jefes políticos, bajo el control e inspección de las diputaciones.⁵⁸

58. Como señala L. PAREJO, este esquema consagra en España el sistema revolucionario francés basado en la dualidad entre las funciones propias del ente local y las atribuidas o delegadas a este por la Administración estatal. *Vid. Derecho básico de la Administración local*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 31.

Con respecto a las diputaciones, la regulación posterior a la Constitución para estas instituciones se contenía en el Decreto de 23 de junio de 1813 mencionado, pero su vigencia fue corta, porque apenas un año después fueron suprimidas. El encargo de realizar una nueva división provincial, como se recogía en el artículo 11 de la Constitución de 1812, se hizo a Felipe Bauzá, director del Depósito Hidrográfico, quién presentó, el 21 de septiembre de 1813, un proyecto reformista de división provincial en 44 provincias que tuvo muy presentes las divisiones territoriales del siglo XVIII, así como los accidentes geográficos, extensión y riqueza de la población,⁵⁹ con el fin de corregir la casi caótica geografía jurídico-administrativa legada por el Antiguo Régimen. Su diseño se basaba en tres principios: mantenimiento de los reinos históricos, su división en provincias más operativas, e introducción de otras nuevas en los territorios periféricos si se estimaba conveniente. Se trata del precedente más importante de la definitiva división provincial realizada en 1833 por Javier de Burgos.

El Decreto de 4 de mayo de 1814 supuso la derogación de la Constitución y la vuelta a los postulados del Antiguo Régimen, mediante la supresión de las diputaciones provinciales, el restablecimiento del Consejo Real, disolviendo y cesando a todos los ayuntamientos y alcaldes constitucionales y reintegrando los señoríos jurisdiccionales a su anterior situación.

Sin entrar en el devenir histórico de la provincia y la Diputación Provincial posterior a la Constitución de 1812, puede afirmarse que el proceso de formación de la provincia como entidad local ha sido complejo y dilatado en el tiempo, existiendo una tensión evidente entre la configuración inicial de la provincia como brazo ejecutor de la Administración del Estado en el territorio, su configuración posterior como un "modelo dual" a través de la figura del gobernador civil (figura bicéfala que representaba al Gobierno central y era, a su vez, presidente de la Diputación Provincial), hasta desembocar finalmente en la entidad local que hoy conocemos dotada de autonomía.

La provincia como entidad local ha tenido serias dificultades para encontrar acomodo efectivo en el desarrollo del Estado liberal español, durante los siglos XIX y XX. Si exceptuamos algún período de Gobiernos liberales progresistas (sexenio revolucionario), la provincia no adquiere su reconocimiento expreso como entidad local, paradójicamente, hasta el Estatuto provincial de 1925, en plena dictadura de Primo de Rivera, y, aun así, algunas interferencias de la Administración del Estado seguirán vivas.

59. ORDUÑA REBOLLO, E., "Municipios y provincias en los albores constitucionales", en *Historia de la legislación del régimen local*, op. cit., p. 58 y ss.

6. Notas finales sobre el Gobierno local en la Constitución de 1812

1. Con carácter general, la historia constitucional de las entidades locales en España se ha caracterizado por una fuerte inestabilidad y por la ausencia de autonomía en su funcionamiento; pero desde la Constitución de 1812, con mayor o menor énfasis, siempre ha habido una referencia constitucional a la misma. En la evolución del tratamiento de las entidades locales, Francia, Italia y, en menor medida, el Reino Unido, han sido tradicionalmente los puntos de referencia para la doctrina jurídica y política española, que ha ido readaptando al ordenamiento peninsular doctrinas tales como la del *pouvoir* municipal, el *selfgovernment* y la *home rule*. Sin embargo, habrá que esperar hasta la Constitución española de 1978 para que todos estos conceptos puedan ser realmente aplicados.
2. Durante el siglo XIX la reforma de la Administración local se concibe como una materia esencialmente política, no adscrita a ninguna ideología concreta, que presta escasa importancia a los aspectos técnicos de las leyes, que se van sucediendo y superponiendo unas a otras cada pocos años. Esto explica que las leyes referidas a la reforma de la Administración local sean muy parecidas, con independencia del carácter conservador o progresista del legislador. La pauta común a todas ellas era, por una u otra justificación, un marcado carácter centralista y uniformizador, la lógica que se sigue en su implantación y desarrollo es pendular y solo en algunos aspectos concretos va a responder a un proceso evolutivo.
3. La Constitución de 1812 creó una Administración Pública del Estado que ejerció una tutela sin precedentes sobre los municipios y las provincias. Estos aceptaron formar parte de esta estructura fuertemente centralizada y jerarquizada, auspiciados bajos los principios liberales de igualdad y legalidad. Conforme a estos criterios, el Estado constitucional español que surge en Cádiz debe ser calificado como un Estado unitario, descentralizado en las provincias y con fuerte desconcentración en los ayuntamientos; su sistema político fue la democracia y no el autoritarismo, puesto que todos los vecinos de cada pueblo elegían a determinados electores, que a su vez nombraban al alcalde o alcaldes y regidores para los diversos cargos representativos en juego.⁶⁰
4. La Constitución de 1812 era técnicamente perfecta para una comunidad de ciudadanos preparados económica y culturalmente, pero la realidad de España en ese momento era bien diferente, puesto que existía una clara frontera entre el pueblo

60. GALLEGO ANABITARTE, A., *Poder y Derecho: Del Antiguo Régimen al Estado Constitucional en España. Siglos XVIII a XIX*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 176.

y la clase intelectual, una fractura basada en una cruda realidad: la clase intelectual ignoraba al pueblo, y el pueblo desconfiaba de la clase intelectual.⁶¹ El dualismo del Estado y de la sociedad civil y burguesa que domina en el siglo XIX en Europa, no se planteó realmente en España, donde no hubo ni Estado ni sociedad, sino, como gráficamente describió Joaquín Costa, "Oligarquía y Caciquismo".

5. La Constitución de Cádiz, tuvo también que enfrentarse al importante reto de regular un vasto territorio conforme a los principios de igualdad en la representación, soberanía nacional y descentralización. Su precedente más inmediato, la Constitución de Bayona, a pesar de su escasa influencia en el constitucionalismo hispánico, es el primer texto constitucional que tomará conciencia del denominado problema americano, y será tenido en cuenta por el constituyente gaditano a la hora de regular los territorios de ultramar.
6. La ordenación del territorio se convirtió en una cuestión prioritaria durante el período gaditano. Se trataba de definir por primera vez qué se entendía por nación española, integrando para ello dos factores decisivos: el territorio y su población, y el alcance e influencia del texto constitucional, determinando sobre qué territorios la Constitución proyectaría su contenido. La Junta primero y el constituyente después abordaron la reforma del espacio constitucional peninsular y americano o de "las Españas", como los describe gráficamente la Constitución.
7. La opción por el principio de igualdad territorial para regular las relaciones entre la metrópoli española y los territorios ultramarinos, respondió claramente a motivaciones de oportunidad política, principalmente por dos motivos: la necesidad de que los territorios ultramarinos prestaran su apoyo a España tras la invasión napoleónica, y la necesidad de calmar los aires independentistas de algunas colonias.
8. Puede afirmarse, por tanto, que la comprensión hacia el problema americano fue la causa de la respuesta jurídica mediante la cual la Constitución gaditana otorgó representación parlamentaria a los territorios de ultramar; reconoció constitucionalmente la igualdad jurídica entre la metrópoli y los referidos territorios ultramarinos, y habilitó los cauces necesarios para reforzar la presencia americana en los principales órganos del Estado. La diferenciación entre la titularidad de la soberanía y el ejercicio de la misma, clave del pensamiento político liberal y fundamento a su vez de la organización territorial gaditana, se erigió como el cauce más idóneo para legitimar la distribución vertical de poderes políticos y administrativos en tan amplios territorios.
9. La Constitución de 1812 parte de la necesidad de establecer una nueva estructura municipal y provincial. Por lo tanto, no se ocupa de forma principal de crear mu-

61. SÁNCHEZ AGESTA, L., "Sobre la Constitución de Cádiz", en *REDC*, núm. 30, 1990, p. 9-26.

nicipios, sino que parte de la realidad de “los pueblos”, para los que generaliza la fórmula de ayuntamientos integrados por alcalde, regidores y procurador síndico, presididos por el jefe político, en todas la poblaciones integradas al menos por mil almas.

10. En este sentido, en la Constitución de 1812 predomina una organización del Ayuntamiento subordinada al poder central y bajo la inspección de la Diputación Provincial. Otra cuestión destacable de la Constitución doceañista es su concepción legal de municipio frente a su concepción de entidad natural imperante con anterioridad. De este modo la uniformidad y dependencia de los municipios del Gobierno central recuerdan bastante las características del municipio del siglo XVIII.
11. Pero a pesar de esta sujeción y tutela del poder central, el régimen municipal de la Constitución de Cádiz resultó revolucionario para su época, y por ese motivo la restauración absolutista del catorce lo suprimió de inmediato, volviéndose al régimen de 1808 y restableciendo los señoríos jurisdiccionales, manteniéndose, y solo en parte, la desamortización municipal.
12. Como más tarde tuvo oportunidad de demostrarse durante el trienio liberal, los ayuntamientos excedían el papel subordinado y sumiso que les había querido imprimir la Constitución de 1812. Durante este período desarrollaron una actividad desbordante, convirtiéndose en los impulsores de la vida política del país, garantizando el orden público, movilizándolo al pueblo contra el absolutismo, fomentando las obras públicas, etc. El municipio se convierte en el primer escalón de participación política, y contribuirá de forma decisiva al fortalecimiento del poder local.
13. Por lo que respecta a la institución provincial, aunque con orígenes mediatos más remotos, también acompaña desde sus primeros pasos a la edificación del Estado liberal en España. Con carácter más o menos generalizado ya constituía una realidad sociológica y política propia de España. Eso explica que todas las constituciones del siglo XIX recojan menciones a las diputaciones, e incluso también que todas ellas tengan en común la parquedad en cuanto a la definición de su naturaleza y esencialidad en el conjunto del Estado. Esa larga tradición de la institución provincial en nuestro desarrollo constitucional y administrativo, no ha sido sin embargo impedimento para que esta institución haya sido permanentemente puesta en cuestión.
14. El Estado liberal democrático lo que hace es servirse del régimen local como un instrumento político para dominar desde el centro a la periferia, a través de su propia elite burocrática, que es trasladada previamente a las provincias. Este proceso de implantación del Estado en la periferia a través de las provincias favorece la consolidación de las capitales provinciales, que asumen, además de las competencias administrativas estatales, otras como las de prestación de

- servicios públicos, fomento, comunicación, transporte, etc., sin olvidar que el crecimiento de la Administración periférica del Estado se produjo a costa de la pérdida paulatina del papel y significado que en la vida local habían desempeñado las entidades locales, favoreciendo el desarrollo de sistemas oligárquicos en el nivel local.
15. El carácter eminentemente administrativo otorgado por el legislador a la provincia, por ser portadora de sus intereses, va mutándose hacia el ámbito político, gracias a la asunción de nuevas funciones por parte del ente provincial, y a la función unificadora e integradora que la provincia lograba imprimir en su territorio. Resulta interesante destacar cómo el esfuerzo ordenador del centro político, aunque inicialmente consigue su ideal centralizador, al mismo tiempo fomenta el nacimiento de un espíritu provincial que impulsa a la periferia a demandar una ordenación propia, desde la cual intentar establecer unas relaciones de equilibrio frente a las tradicionales relaciones de subordinación a las que se encontraba sometida. Así, las tensiones centro-periferia, aunque no son una novedad de este período, supondrán una constante que se prolongará hasta nuestros días.
 16. Al hilo de estas reflexiones, hay que destacar que durante el período liberal gaditano la concepción de la provincia adquiere significados contradictorios. Si se parte de las funciones que se le encomiendan, puede definirse como una circunscripción al servicio del Estado centralista, pero si se atiende a su órgano de gobierno, la Diputación se presenta como una primera expresión de autogobierno de la comunidad. A las diputaciones se les reconoce un conjunto de competencias propias que permiten la superación de la institución como mero órgano consultivo, y sientan las bases para su posterior reconocimiento como entidad local.
 17. Tanto en la Ley de 1813 como en la de 1823, las diputaciones provinciales desempeñan la generalidad de las funciones del Estado en la periferia, no solo por la relación que guardan con el jefe político, sino sobre todo por la atribución de un conjunto de competencias propias que permiten definir a las diputaciones, junto con los ayuntamientos, como órganos del Estado. Las contradicciones vistas explican que se negara a la Diputación su carácter representativo, que se defendiera la necesidad de la presencia autóctona del Gobierno en el territorio, y que, en consecuencia, se calificara a la Diputación como órgano estatal. Pero, aun así, este período resulta decisivo para la posterior definición de la provincia como entidad local.
 18. Este rápido recorrido por la Constitución de 1812, en lo relativo al tratamiento que en la misma se hace de municipios y provincias, no hace sino insistir en la idea de que el proceso de formación de las entidades locales, al modo como hoy las conocemos, ha sido complejo y dilatado en el tiempo. La necesidad

de replantear la definición de sus competencias, sus recursos y las relaciones intergubernamentales, ha sido y sigue siendo una cuestión tan prioritaria como aplazada en la agenda política.

19. La perspectiva histórico-constitucional del proceso de aparición, implantación y generalización de los municipios y provincias, así como de sus órganos de gobierno, ayuntamientos y diputaciones, es un tema primordial en la celebración del bicentenario de la Constitución de 1812. La idea de que el sistema institucional puede ser reformulado permanentemente puede ser peligrosa, pero, además, muestra un profundo desconocimiento sobre las instituciones, que para bien o para mal son uno de los elementos intangibles más poderosos de los sistemas políticos democráticos y de su propia estabilidad. Pasados doscientos años desde la proclamación de la Constitución de 1812, no pueden negarse grandes avances en nuestros Gobiernos locales, pero, aun así, todavía queda pendiente la tan anunciada "segunda descentralización", desde las comunidades autónomas a las entidades locales.
20. La Constitución de Cádiz de 1812 consiguió trascender su propio marco y contexto, rigiendo el destino de más millones de almas de los que jamás hubieran podido imaginarse aquellos liberales que el 24 de septiembre de 1810 se reunieron en la isla de León, con el propósito de alumbrar el destino de una nación que aún estaba por determinar. La Constitución de Cádiz se ha convertido desde entonces en todo un hito histórico, no solo en España, sino en la Europa de la época y allende los mares.

