

América y el modelo territorial español: la Constitución de 1812 y su proyección posterior

CARLOS RUIZ MIGUEL*

A Domingo García Belaúnde, de quien nunca dejo de aprender

Sumario

Justificación del estudio

- I. Municipio y provincia en España y América antes de la invasión napoleónica
- II. La invasión napoleónica, los municipios y cuestión americana; igualdad, pero no libertad
- III. América y el modelo territorial del Estado en la Constitución de 1812
 1. El municipio: garantía de libertad política interior y germen de libertad exterior
 2. Las Diputaciones provinciales: entre el reforzamiento del autogobierno municipal y el germen de asambleas representativas
- IV. El modelo territorial del Estado en la Constitución de 1812 y su proyección en la historia constitucional de España: de la pérdida de la América Continental al desastre de 1898
- V. Conclusión

Justificación del estudio

El bicentenario de la Constitución de 1812 ha generado numerosas publicaciones sobre el texto gaditano, pero resulta sorprendente la escasez de estudios sobre el modelo territorial del Estado que establece. El presente estudio intenta llamar la atención sobre la importancia que tuvo la América española en la configuración del modelo territorial de la Constitución de 1812 como un modelo diferenciado del modelo federal norteamericano y del modelo centralista francés. Asimismo se pretende examinar cómo la pérdida de la América continental y el mantenimiento de Cuba y Puerto Rico afectó a la configuración territorial del Estado en las Constituciones siguientes.

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

I. Municipio y provincia en España y América antes de la invasión napoleónica

La institución del «municipio» es de origen romano, pero adquirió en la Edad Media un significado muy particular como símbolo de libertad. Ese significado, en el caso de España, estuvo aún más acentuado debido a las circunstancias de la Reconquista. La «provincia», por su parte es también una institución de origen romano pero su desarrollo posterior resulta más complejo. El municipio fue una institución también empleadas, con un sentido próximo al romano, por el Imperio español en América.

1. El «municipio» y la «provincia» son instituciones creadas por el Derecho Público Romano

1.A. Con la expansión de Roma se planteó el problema de cómo integrar en su organización jurídico-política los territorios conquistados que estaban más allá de la *urbs*. Se considera que a partir del año 383 a.C. surge la institución del *municipium* para cumplir este objetivo. Se trataba de acudir a la ficción jurídica de dotar con la organización político-administrativa de Roma a las ciudades que se sometían creando «múltiples Romas». Estas «Romas», sin embargo, no eran iguales que la Roma madre pues aunque originalmente los magistrados que dirigían los municipios eran, como en Roma, elegidos por los ciudadanos reunidos en asambleas, la situación material era diferente a la de Roma. Estos municipios gozaban de autonomía administrativa en lo concerniente a la vida local¹, pero esa autonomía no era igual en todos los casos inicialmente, ya que había diversidad de situaciones jurídicas con distinto grado de autonomía que iban desde el más cercano a Roma (*ciuitas optimo iure*) al más lejano (*ciuitas sine suffragio*). No obstante, con el tiempo se produjo un movimiento de uniformización municipal que se suele ubicar en torno a las leyes *Iulia* y *Plautia-Papia* de los años 90 y 89 a.C.². A partir del siglo III, el municipio entró en decadencia por múltiples causas, orgánicas y materiales. Orgánicamente, los dirigentes fueron perdiendo autoridad al dejar de ser elegidos por los ciudadanos; materialmente el municipio fue perdiendo importancia por dos motivos: en primer lugar, porque el Imperio experimentó una centralización administrativa; y, en segundo lugar, porque los latifundios aumentaron en extensión y relevancia sustrayendo muchos territorios de la jurisdicción del municipio³.

¹ García de Valdeavellano, Luis. *Curso de historia de las instituciones españolas*. Madrid: Alianza, 1982 (1ª ed., 1968), pp. 149-152.

² Torrent Ruiz, Armando. *Derecho Público Romano y sistema de fuentes*. Valladolid, 1982, pp. 302-309.

³ García de Valdeavellano. *Curso...* Ob. cit., pp. 153-154.

1.B. Junto al municipio, Roma creó la institución de la «Provincia» cuando se adueñó de grandes territorios (como Sicilia y Cerdeña) para los cuales no bastaba la política municipal o colonial⁴. Parece que el término «provincia» deriva del hecho de extender (*pro*) el poder de Roma mediante la victoria (*vincere*) a otros territorios. El estatuto de las «provincias» quedaba definido en una ley (*lex provinciae*). Esta ley reseñaba las ciudades y distritos rurales que componían el territorio de la provincia, puntualizaba la distinta situación en que se podían encontrar esos lugares respecto a Roma (ciudades libres, federadas, etcétera)⁵, se determinaban los importes que se debían pagar como tributo a Roma y, finalmente, se establecían las atribuciones del gobernador de la provincia, que era designado por Roma, y qué intervención podía tener en el gobierno de las ciudades de la provincia⁶.

2. La estructura administrativa del Imperio romano va a sobrevivir, en cierta medida hasta hoy, gracias a la Iglesia católica. La expansión de la fe cristiana por el territorio del Imperio romano impuso la necesidad de organizar y gestionar la institución de la Iglesia. Y el modelo que se siguió fue, en gran medida, el romano. A este respecto, conviene apuntar que la primera organización eclesiástica se va a hacer a través de la institución de la «diócesis». La diócesis era originariamente una institución romana que agrupaba a varias provincias de características similares. La Iglesia transformó las diócesis en los territorios sobre los que ejercía su jurisdicción el obispo. Como es lógico, era frecuente que aquellos municipios de relativa importancia se convirtieran en sedes episcopales y capital de la diócesis.

3. Tras la caída del Imperio romano, apareció el reino de Hispania como entidad política independiente. En el reinado de Hispania los municipios terminaron de perder su importancia por el apogeo de los latifundios y el fortalecimiento del poder real y las provincias quedaron sustituidas por ducados. Por el contrario, las diócesis se consolidaron. En el siglo VII, el obispo de la ciudad pasó a desempeñar algunas de las funciones que antes cumplían algunos cargos municipales⁷.

⁴ Torrent Ruiz. *Derecho Público Romano*. Ob. cit., p. 314.

⁵ Dentro de la provincia se distinguían, en primer lugar, las ciudades romanas y las indígenas. Dentro de estas según el grado de autonomía se distinguían las ciudades «estipendiarias» (sometidas al gobernador provincial y al pago de tributos a Roma), las «libres» (no sometidas al gobernador provincial, pero sí al pago de tributos) y las «federadas» o «inmunes» (que ni se sometían al gobernador provincial ni al pago de tributos (García de Valdeavellano. *Curso...* Ob. cit., pp. 126-127).

⁶ García de Valdeavellano. *Curso...* Ob. cit., p. 142-143; Torrent Ruiz. *Derecho Público Romano*. Ob. cit., p. 314-323.

⁷ Sobre el municipio en la monarquía visigoda, cfr. Orduña Rebollo, Enrique. *Municipios y provincias: historia de la organización territorial española*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias/Instituto Nacional de Administración Pública/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 16 ss.

4. En el año 711 d.C. la mayor parte del territorio de España (Hispania) fue invadida y conquistada por tropas musulmanas del califato Omeya que tenía su capital en Damasco. La Iglesia, sin embargo, subsistió. En los primeros siglos se mantuvo incluso en los territorios ocupados por los musulmanes y mantuvo su estructura diocesana. Conviene advertir que la pervivencia de la Iglesia como institución hizo que con la Reconquista se restablecieran las diócesis allí donde ya habían existido antes de la invasión musulmana.

En el norte, resistió la invasión un reducto cristiano que inmediatamente emprendió la Reconquista. La Reconquista del territorio se hizo de varios modos y fases. La parte occidental de España fue reconquistada y repoblada siguiendo cuatro métodos y fases: 1) repoblación monacal y privada; 2) repoblación concejil; 3) repoblación por órdenes militares; 4) repoblación a la vez por órdenes militares, concejil y nobiliaria. La segunda fase de la repoblación, la concejil, se inicia en torno al siglo XI. Los municipios o concejos se dispusieron a organizar la repoblación de algunos territorios concedidos por el rey, contando con el aliciente de los «fueros» que otorgaba el rey que consistían, básicamente, en privilegios y derechos para aquellos que se sumaran a la tarea repobladora⁸. Desde un punto de vista organizativo, al frente del Municipio se hallaba un «Juez» que era el «señor» de la tierra que se hallaba asesorado de dos o más «alcaldes»⁹ que le ayudaban en su tarea de impartir justicia. A partir del siglo XII, en algunos reinos peninsulares ya se reconoció que este «juez» y estos «alcaldes» fueran elegidos por los vecinos. En ese siglo el municipio adquirió un desarrollo muy particular especialmente en la parte occidental de España, en los reinos de Castilla y de León, donde, como dice García de Valdeavellano, se convirtió en «una entidad de derecho público, con jurisdicción y autonomía, constituida por el Concejo local y regida por sus propios magistrados y oficiales». Así, «durante los siglos XIII, XIV y XV, los Municipios urbanos, con jurisdicción y autoridad sobre las aldeas situadas en sus términos (ese territorio era denominado «alfoz»), llegaron a ser el equivalente de un <Señorío>»¹⁰.

5. El «Estado» es una nueva forma política que aparece a finales del siglo XV y comienzos del siglo XVI y que se caracteriza por estar dotado de un nuevo tipo de poder político: la «soberanía». Se puede considerar que España es el primer Estado de la historia en este sentido. Ese poder es, como dice Bodino un poder

⁸ García de Valdeavellano. *Curso...* Ob. cit., pp. 241-242. Sobre el municipio en esta época histórica cfr. Orduña Rebollo. *Municipios y provincias*. Ob. cit., pp. 22 ss.

⁹ La palabra «alcalde», de origen árabe es la adaptación de las palabras «*al qaid*», que significa «el juez».

¹⁰ García de Valdeavellano. *Curso...* Ob. cit., pp. 541-542

legibus solutus, o sea no sometido a la ley, sin límites, absoluto. De ahí que al Estado que nace al mismo tiempo que nace este poder se le llame «Estado absoluto».

Contra lo que se suele creer, las formas políticas de la Edad Media (el «reino» y el «imperio») no eran absolutistas. En esa época el poder se hallaba muy fragmentado y esa fragmentación tenía su reflejo en el tipo de fuentes del Derecho y en su modo de ordenación¹¹. Lo cierto es que las formas políticas anteriores a la aparición del Estado se distinguían por dos factores. En primer lugar, el poder terrenal se hallaba repartido en varios sujetos: el propio rey, y además los tres «brazos» que conformaban las cortes medievales: 1) los nobles-guerreros, 2) la iglesia y las órdenes monacales, y 3) los municipios habitados por la gente del «común». Y en segundo lugar, el poder del rey, o del emperador, era un poder que sí conocía límites, y fundamentalmente en el ámbito de la religión.

El Estado surge cuando se producen dos procesos. En primer lugar, un proceso de concentración del poder «terrenal». El rey poco a poco fue derrotando a los otros poderes rivales mediante técnicas diversas. Para ello se creó un «Ejército nacional» bajo la autoridad del rey que permitió a este someter a los nobles y a las ciudades que no aceptaban sus instrucciones y aun a los obispos o clérigos que querían preservar la autoridad civil que en algunos casos poseían. Después, un proceso de concentración en el que el poder del rey se sitúa por encima del poder religioso. Esto es muy claramente visible en los Estados protestantes, en los que el jefe del Estado (príncipe o rey) es «también» jefe de la Iglesia nacional local. Pero también ocurre, aunque sea de forma más sutil, en los Estados católicos como España donde los reyes arbitran mecanismos para dominar a la Iglesia sin romper con el dogma o la disciplina eclesiástica, lo que se ha llamado el «patronato regio» o «regalismo». Los ejemplos más ilustrativo de ello son el privilegio de presentación de obispos (conseguido por el rey Fernando el Católico para que el papa solo pudiera consagrar obispo a alguno de los candidatos presentados por el rey) y el recurso llamado de «fuerza» para poder anular las sentencias de los tribunales eclesiásticos que sean contrarios al Derecho real¹².

El hecho cierto es que en varios lugares de Europa, y singularmente en España, las ciudades trataron de mantener su autonomía frente al poder real. El momento culminante de esa pugna lo constituye la «guerra de las comunidades de Castilla» (1520-1522) que terminó con una clara derrota de los municipios y la pérdida

¹¹ Otero Varela, Alfonso. «Las Partidas y el Ordenamiento de Alcalá en el cambio del ordenamiento español». *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXIII-LXIV (1993-1994), pp. 451 ss.

¹² Sobre la vía de fuerza, cfr. Bouzada Gil, María Teresa. *La vía de fuerza. La práctica en la Real Audiencia del Reino de Galicia*. Santiago de Compostela: Dirección Xeral de Patrimonio Cultural, 2001.

de su autonomía. Siglos después, a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, el pensamiento liberal haría de esta guerra un símbolo de la lucha por la libertad frente a un poder absolutista.

6. La conquista española de América se produce en un momento peculiar de la historia. España está pasando de la Edad Media a la Edad Moderna, con lo que ello significa de consolidación de un poder soberano de un Estado. Sin embargo, mientras la España europea está dejando la Edad Media para pasar a la Edad Moderna; en América, la conquista de América, en una medida muy importante, constituye una prolongación de la Edad Media y del espíritu de la Reconquista¹³. Esto es así no solo en términos de espíritu guerrero, sino también en términos institucionales. Uno de los aspectos en los que esto se pone de manifiesto es en la creación de ayuntamientos como modo de institucionalizar la incorporación del territorio a España, de una manera que se inspira en el origen de la idea de Municipio del Derecho Romano y de la Reconquista¹⁴.

Los virreinos, por su parte, es conocido que se inspiraron en el modelo político medieval de la corona de Aragón.

Y todo esto se complementa con el establecimiento de diócesis en el proceso de evangelización, las cuales tendrán su sede en los municipios más importantes.

II. La invasión napoleónica, los municipios y cuestión americana; igualdad, pero no libertad

1. La usurpación del trono español por José I, hermano de Napoleón Bonaparte, se trató de institucionalizar mediante un texto pseudoconstitucional, la Constitución (en realidad, carta otorgada) aprobada en la ciudad francesa de Bayona en 1808. En la Carta de Bayona, los municipios y las provincias son entidades de escasísima relevancia.

¹³ Esta es la tesis defendida por Sánchez Albornoz, Claudio. *La Edad Media española y la empresa de América*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1983.

¹⁴ Orduña Rebollo. *Municipios y provincias...* Ob. cit., pp. 231 ss. Así lo ve claramente, en relación con América, pero centrado en el caso del Perú un autor que apunta que el Cabildo y el Ayuntamiento son instituciones que llegan al Perú de la mano con los españoles, y que tuvieron importancia decisiva en la conquista (en especial los cabildos abiertos). Estos órganos, de carácter representativo, actuante y democrático, dentro del medio en que se desarrollan, fueron la clave después para consolidar la independencia del Perú del dominio español, algo que ocurrió en el resto de la América española. Cfr. José F. Palomino Manchego. «La autonomía municipal en la Constitución peruana de 1993». En *Problemas escogidos de la Constitución peruana de 1993*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, pp. 107 ss. (p. 110). El trabajo se puede consultar en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1096/8.pdf>

1.A. Esta carta otorgada, claramente inspirada en las leyes fundamentales francesas aprobadas por Napoleón, trata, muy marginalmente de los municipios o ayuntamientos. Son varias las razones que explican el por qué esta «Constitución» no presta atención a los ayuntamientos.

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

En segundo lugar, debe mencionarse que las tropas de ocupación francesas carecían de apoyo popular. El rey usurpador apenas gozaba del apoyo de algunos sectores «ilustrados» de la elite social y política (los «afrancesados»). A partir de este dato, se comprende que, careciendo el rey napoleónico de apoyo en el pueblo no se considerase a los municipios como una de las piedras angulares del edificio político.

Las referencias a los municipios en la carta otorgada napoleónica son, como se ha dicho, escasísimas; pero suficientes para sentar los principios básicos de un régimen jurídico que no reconoce la descentralización administrativa en el nivel municipal. En primer lugar, los ayuntamientos, como órganos de gobierno de los municipios, no son órganos elegidos democráticamente, según se desprende de los artículos 68 (para la elección de diputados de la España europea) y 93 (para la elección de los diputados de la España de Indias). En segundo lugar, la carta otorgada no se refiere en ningún momento a que los municipios tengan reconocidas competencias propias.

1.B. En relación con las provincias, como sucede con los municipios, las referencias a las mismas en la carta otorgada napoleónica son muy pocas, aunque suficientes para dejar claro que no se reconoce la descentralización administrativa en el nivel provincial. No obstante, empieza a advertirse que en lo referente a la Península, se tiende a identificar «provincias» con las diócesis eclesiásticas y que en lo referente a América se empieza a utilizar el mismo término para referirse a los virreinos.

Desde un punto de vista orgánico, el único tratamiento que el texto da a las provincias es como distrito electoral para elegir a determinados diputados a Cortes, pero no se establece un órgano de gobierno específico para las provincias.

Por lo que se refiere a las competencias de las provincias, la «Constitución» no reserva específicamente ningún ámbito de decisión a estas. Es más, al tratar de las cuatro provincias que disponían de un régimen descentralizado en la península ibérica, el artículo 144 de la «Constitución» estipula que «Los fueros particulares

de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Alava se examinarán en las primeras Cortes, para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas provincias y al de la nación». Esto significa que la descentralización en estos territorios no quedaba de ningún modo garantizada en esta carta otorgada.

1.C. El régimen de Bayona, pese a sus proclamas de modernidad no dejaba de ser una monarquía absoluta o, si se quiere, era la expresión de una monarquía absoluta moderna diseñada según el patrón centralista francés. Por ello, resulta lógico que los municipios y provincias fueran órganos dependientes orgánica y funcionalmente, del poder del rey.

1.D. Pero si la libertad municipal estaba ausente, la cuestión americana estuvo muy presente en Bayona. En las Juntas reunidas para manifestar al emperador las posiciones de los diputados (designados por el poder real) en relación con el proyecto constitucional se produjo un intenso debate que reveló la profunda divergencia entre las posiciones defendidas por los americanos y las de la España europea, en lo que fue un claro antecedente de Cádiz. Conviene llamar la atención sobre el hecho de que este texto se separa de las cartas en las que se inspiró por cuanto regulaba los territorios de ultramar —llamados «reinos» y «provincias»— de tres modos: otorgaba representación parlamentaria a los territorios de ultramar; reconocía constitucionalmente la igualdad jurídica entre la metrópoli y los referidos territorios ultramarinos; y, reforzaba la presencia americana en los principales órganos del Estado. Y es que ya en el momento de la elaboración de la Carta de Bayona está latente de forma clara el riesgo de independentismo americano¹⁵.

2. El día 25 de marzo de 1808, la *Gaceta de Madrid* publica el «Decreto de S.M. el rey don Carlos IV abdicando la corona en favor de su hijo primogénito el príncipe de Asturias» firmado en Aranjuez el 19 de marzo¹⁶.

La *Gaceta extraordinaria de Madrid* del día 9 de abril de 1808 publica el decreto 44, de Fernando VII, relativo «a su viaje a Burgos, y a la creación de una Junta de Gobierno que despachara los negocios durante su ausencia»¹⁷. El motivo del

¹⁵ Franco Pérez, Antonio-Filiu. «La ‘cuestión americana’ y la Constitución de Bayona (1808)». *Historia constitucional*, 9 (2008) [hc.rediris.es/09/index.html].

¹⁶ El texto del decreto se puede consultar en Anónimo. *Historia de la Guerra de España contra Napoleón Bonaparte*. Madrid: Imprenta de D.M. de Burgos, 1818, p. 355.
Cfr.: http://www.mcu.es/bibliotecas/ebooks/Historia_de_la_guerra_de_Espana_contra_Napoleon_Bonaparte/index.html#14/

¹⁷ El texto del decreto se puede encontrar en Anónimo. *Historia de la Guerra de España contra Napoleón Bonaparte*. Ob. cit., pp. 364-365.

viaje a Burgos era el de ir al encuentro de «su íntimo amigo y augusto aliado el Emperador de los franceses y Rey de Italia» que «se halla ya en Bayona con el objeto más grato, apreciable y lisonjero para S.M., como es el de pasar á estos reinos con ideas de la mayor satisfacción de S.M. de conocida utilidad y ventaja para sus amados vasallos» para lo cual Fernando VII se dispone «a recibirle y cumplimentarle». Según el decreto «esta ausencia ha de ser por pocos días». En su ausencia, Fernando VII instituye una «Junta de Gobierno», presidida «por el serenísimo señor Infante don Antonio».

Conviene advertir que, contra lo prevenido en las leyes fundamentales de la monarquía, Fernando VII no fue proclamado rey ante las Cortes del reino. Y por ello difícilmente podía ceder después un título que aún no ostentaba plenamente.

Contrariamente a lo anunciado, la ausencia de Fernando VII no iba a ser «por pocos días» y su viaje a Burgos no iba a ser para «recibir y cumplimentar» a Napoleón, sino que iba a terminar en Bayona, donde Napoleón iba a tratar de apoderarse, formalmente, de España. El 5 de mayo Napoleón Bonaparte organiza las abdicaciones de Bayona: Fernando VII cedió el trono a Napoleón Bonaparte que, a su vez, lo cedió a su hermano José para que reinara como «José I».

3. La usurpación formal fue paralela a la invasión material francesa de la España europea. Antes de las abdicaciones, la invasión napoleónica ya había suscitado una progresiva indignación que el 2 de mayo se transformó en una explosión de ira popular en Madrid ahogada en sangre por las tropas francesas. Aquellos sucesos fueron inmortalizados por Goya en dos obras maestras, *Dos de mayo. La carga de los mamelucos* y *Los fusilamientos del 3 de mayo en la montaña del Príncipe Pío*.

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

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

El primer y más significativo episodio de este proceso fue el llamado Bando de los alcaldes de Móstoles. Dicho «bando», emitido en la tarde del mismo día 2 de mayo, fue redactado por Juan Pérez Villamil (fiscal togado del Consejo de Guerra,

auditor general, secretario del Consejo del Almirantazgo miembro de la Real Academia Española y de la Real Academia de la Historia, de esta última a propuesta de Francisco Martínez Marina) a incitación de Esteban Fernández de León (intendente del Ejército y superintendente de todas Rentas en el distrito de la Real Audiencia y Capitanía General de Caracas), y fue firmado por los dos alcaldes ordinarios de la localidad, Andrés Torrejón y Simón Hernández. Fernández de León y Villamil los persuadieron para que firmasen una circular (el «Bando de Independencia») dirigida a todas las autoridades de las poblaciones por las que pasare dicho bando, en la que se alertaba de lo ocurrido en Madrid, llamando al socorro armado de la capital y a la insurrección contra el invasor francés. Ambos alcaldes la rubricaron, como autoridades locales¹⁸. Esa misma tarde, un mensajero a caballo fue mostrando la carta a los alcaldes de Navalcarnero, Talavera y, al día siguiente, se adentraba en Extremadura, ya muy agotado y enfermo. Otros jinetes continuaron la misión. El 5 de mayo se levantaba en armas Badajoz. Le seguirían Andalucía, Asturias, Galicia, León y otras, hasta que toda España terminó rebelándose y dio lugar a la Guerra de la Independencia, que duraría seis años.

4. Después de conocerse las abdicaciones de Bayona, se produce una reacción en cadena por toda la España europea. La insurrección se inicia en la ciudad de Cartagena donde se crea la primera Junta General de Gobierno y desde allí se extiende a las ciudades de Valencia, Granada y Murcia, «avisando de ello en todas las ciudades y pueblos por los que pasaran estos correos. La insurrección comienza en los días siguientes en Valencia, Granada, Lorca y Orihuela. En Zaragoza,

¹⁸ El texto del «Bando de la Independencia» es:

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

Es notorio que los franceses apostados á las cercanías de Madrid, y dentro de la Corte han tomado la ofensa sobre este Pueblo Capital y las tropas españolas; por manera que en Madrid esta corriendo a estas horas mucha sangre; como españoles es necesario que moramos por el Rey y por la Patria, armandonos contra unos perfidos que, socolor de amistad y alianza, nos quieren imponer un pesado yugo después de haberse apoderado de la Augusta persona del Rey, procedamos pues a tomar las activas providencias para escarmantar tanta perfidia, acudiendo al socorro de Madrid y demás Pueblos, y alentándonos, pues no hay fuerzas para que prevalezcan contra quien es leal y valiente, como los españoles lo son.

Dios guarde a vuestras mercedes muchos años.

A Móstoles, dos de Mayo de mil ochocientos ocho.

Andrés Torrejón y Simon Hernández»

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

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

http://bp2.blogger.com/_Ro9U9Tfc01s/R_nnd1KYeXI/AAAAAAAAAGjw/fFZ5pRKGv_o/s1600-h/pagina+2+y+3.jpg

José de Palafox y Melci toma el control de la ciudad tras entregar el mando al capitán general Guillelmi a su segundo, produciéndose el primero de los Sitios de Zaragoza. Mientras, en Murcia, el antiguo ministro Floridablanca (1728-1808) preside la constituida nueva Junta local de Murcia. Estas Juntas se crean en todas las ciudades levantadas, tras formarse la Junta General de Gobierno de Cartagena. En Sevilla, la Junta local adopta el nombre de Junta Suprema de España e Indias, impulsora del texto considerado como la declaración de guerra formal emitido el 6 de junio. El resultado es que las juntas locales desbordaron a la llamada «Junta de Gobierno» que había designado Fernando VII.

5. El surgimiento de las Juntas provinciales en la España europea y la cuestión de si estas eran los órganos idóneos para asumir el poder suscitó una importante reflexión. La argumentación se encuentra ya claramente expresada en un opúsculo de 28 de agosto de 1808 de Pérez Villamil, el redactor del «bando de Móstoles»: la «Carta sobre el modo de establecer el Consejo de Regencia del Reyno, con arreglo a nuestra Constitución»¹⁹.

Esta obra, poco conocida pero de enorme importancia, contiene algunas ideas fundamentales de las que parte Pérez Villamil y que resultarán de enorme importancia después. En primer lugar, Pérez Villamil manifiesta el reconocimiento claro, aunque no expreso, de la «soberanía nacional», cuando distingue nítidamente entre la titularidad del poder (que corresponde a la nación) y el ejercicio del mismo (que la nación atribuye al rey)²⁰, pues «los reyes son para el pueblo, y no el pueblo para los reyes»²¹. En segundo lugar, sostiene la idea de que los «ayuntamientos son el componente fundamental de la nación»²². En tercer lugar, Pérez Villamil advierte que el «Consejo de Regencia» debe, dos años después de formarse (es decir, para 1810), convocar unas cortes, que «las cortes deben representar a los tres estados, el eclesiástico, el de los nobles²³ y los representantes de todas las ciudades del reino capitales de provincia»²⁴ y que esas cortes deben realizar una «nueva» Constitución²⁵. Si bien en el pasado no era novedad que intervinieran clero y nobleza, lo cierto es que solo algunas ciudades tenían voto en Cortes. Lo novedoso de la propuesta de Pérez Villamil es reconocer ese voto a todas las capitales de provincia.

¹⁹ Pérez Villamil, Juan. *Carta sobre el modo de establecer el Consejo de Regencia del Reyno*, con arreglo a nuestra Constitución. Madrid: Imprenta de la hija de Ibarra, 1808.

²⁰ *Ibidem*, pp. 17-19.

²¹ *Ibidem*, p. 46.

²² *Ibidem*, p. 19.

²³ *Ibidem*, p. 33.

²⁴ *Ibidem*, p. 31.

²⁵ *Ibidem*, pp. 43, 45, 50.

En cuarto lugar, «los ayuntamientos deben tener un carácter representativo y gozar de competencias propias»²⁶.

6. En la España de Indias, sin embargo, la situación va a ser diferente porque si bien se presenta el mismo problema formal de usurpación del trono, materialmente el territorio no fue invadido por las tropas francesas y el sustrato político es diferente al de Europa porque ya antes del debate constituyente se habían levantado voces en la América Española reivindicando la independencia respecto a la España europea²⁷. El resultado es que ante el vacío de poder producido por la crisis de las abdicaciones se producen dos desarrollos muy diferentes.

Por un lado, en algunas partes de América —las menos hispanizadas—, germinan propuestas independentistas. Poco antes, en 1806, se producen las proclamas de Francisco de Miranda en las costas de Venezuela (Puerto Cabello y Coro), que se han considerado como los más importantes acontecimientos relativos a la emancipación de América Latina antes de la abdicación de Carlos IV y los posteriores sucesos de Bayona. Miranda, por ello, ha sido considerado como el precursor de la Independencia del continente americano-colombiano, a cuyos pueblos dirigió sus proclamas independentistas basadas en la formación de una federación de cabildos libres, lo cual luego se pondría en práctica, en Venezuela, entre 1810 y 1811²⁸.

Por otro lado, en las partes de América más hispanizadas los municipios van a constituirse en un factor de presión frente a las pretensiones de algunas elites políticas y militares virreinales «afrancesadas» que pretendían adaptarse a la nueva situación política de la España europea otorgando lealtad a José I para así poder mantener sus cargos. Los sectores más «españoles» se van a articular sobre la base de los ayuntamientos y los cabildos para defender a Fernando VII frente a José I. Las instituciones locales aquí no van a ser tanto instrumentos de independencia frente a España cuanto instrumentos para preservar la de España.

Pero esas diferencias tan nítidas entre la España de Indias y la España europea no fueron óbice —como ha demostrado de forma inconcusa Demetrio Ramos— para que al plantearse, tras el decreto de la Junta Central de 22 de mayo de 1809, el modo de elección de los diputados a Cortes y los colegios en que debían ser elegidos hubiera práctica unanimidad en la España europea sobre la necesidad

²⁶ *Ibíd.*, p. 17.

²⁷ Viscardo y Guzmán, Juan Pablo. *Carta a los españoles americanos*. Arequipa: Editorial Sanjosé, 2010 (1ª edición, en francés, 1799; 1ª edición en español, 1801). El texto fue redactado por el autor en 1791 en Francia, mientras se hallaba exiliado (el autor había sido jesuita).

²⁸ Brewer-Carias, Alan. *Los inicios del proceso constituyente hispano y americano. Caracas 1811 - Cádiz 1812*. Caracas, 2011, p. 35.

de que los españoles de Indias estuvieran representados en las Cortes sin que a este respecto hubiera diferencia entre los partidarios de convocar unas cortes estamentales y los partidarios de unas cortes nuevas «burguesas» con representación proporcional a la población. Quienes enviaron sus memorias sobre esta cuestión a la Junta Central eran ya entonces (1809) conscientes del riesgo de separatismo en América pero, en su mayoría, consideraban que la incorporación en pie de igualdad electoral de los españoles de los españoles americanos era la mejor forma de conjurar ese riesgo. Curiosamente, los más reticentes a esa plena incorporación fueron los sectores más «revolucionarios» que más que partidarios de una Corte fruto de la voluntad de la España europea «y» la España americana, eran favorables a que los diputados americanos se «sumasen» a las Cortes ya establecidas en la España europea. Esta reticencia, apunta Ramos en una obra de referencia inexcusable, se debe a que los sectores más revolucionarios temían la incorporación de diputados americanos que intuían como más tradicionalistas por la estructura de sus sociedades y el ascendiente eclesiástico en ellas. Y junto a ese temor mostraban una actitud bastante vanidosa respecto a los americanos²⁹. Como es sabido, los sectores más revolucionarios terminaron imponiendo su punto de vista y dieron a América una reducida representación lo que provocó el agravio de los americanos³⁰.

III. América y el modelo territorial del Estado en la Constitución de 1812

Lo expuesto nos revela la presencia de varias ideas que dominan el debate político cuando se elabora la Constitución. Sin embargo, algunas de esas ideas entraban en tensión.

Por un lado, entre esas ideas, se hallan las del reconocimiento del principio de soberanía nacional³¹ y la importancia de los municipios y las provincias para la estructuración del Estado, la de la necesidad de que estas entidades básicas tengan un carácter representativo y la de que la Constitución reconozca y de algún modo garantice sus competencias. En este punto llama poderosamente la atención la enorme diferencia entre la Constitución de 1812 y lo que dispone la carta otorgada en Bayona en 1808. Por otro lado, los sectores más ideologizados (revolucionarios) de las Cortes de Cádiz defendían el principio unidad legislativa y consideraban

²⁹ Ramos Pérez, Demetrio. «Las Cortes de Cádiz y América». *Revista de Estudios Políticos*, 126 (1962), pp. 433 ss., (pp. 434-452, especialmente 451-452 y 613).

³⁰ Ramos Pérez. «Las Cortes de Cádiz y América». Ob. cit., p. 457.

³¹ «La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a esta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales» (artículo 3, Constitución de 1812).

un anatema al mismo que los americanos reclamaran una legislación peculiar para una situación que, alegaban, era peculiar. Un memorial de agravios americano antes de la reunión de las Cortes reclamaba «leyes distintas» que «vosotros (los españoles europeos) no las podéis hacer y nosotros nos las debemos dar». Demetrio Ramos sintetiza magistralmente esto al decir que había una «pugna entre el reformismo peculiar, instado por los diputados americanos y el uniformismo constitucional propugnado por los ideólogos»³².

Estas ideas operaban en un clima de tensión por el temor muy fundado, entre los diputados europeos, de que un reconocimiento amplio de la autonomía local pudiera ser el germen de un movimiento federalista y, en última instancia, separatista sin que pudieran distinguir, cegados por su ideologización, en si eso (el independentismo) era resultado de la autonomía o la consecuencia de una política errónea. Algo que, a la postre fue cierto y que expresó con precisión Víctor Andrés Belaúnde: «España sembró Cabildos y cosechó Naciones»³³.

De la lectura de las actas del debate del Proyecto de Constitución en la Comisión de las Cortes³⁴, parecería desprenderse que no hubo divergencias sustantivas en la redacción de lo relativo a los municipios y provincias, ya que los textos aprobados en Comisión eran prácticamente iguales a los que luego resultaron aprobados por el Pleno de las Cortes³⁵. Pero los ligeros cambios entre el texto del Proyecto

³² Ramos Pérez. «Las Cortes de Cádiz y América». Ob. cit., pp. 489 y 491.

³³ Belaúnde Diez Canseco, Víctor Andrés. *Bolívar y el pensamiento político de la revolución hispano-americana*. Madrid: Instituto de Cultura Hispánica, 1959, p. 17.

³⁴ Seminario de Historia Moderna de la Universidad de Navarra, Suárez Verdaguer, Federico (coord.), *Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813)*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1976, pp. 200-215. Llama la atención que un gran conocedor de la cuestión, García Fernández, en un reciente trabajo diga equivocadamente que el debate sobre los temas municipales y provinciales se llevó a cabo «entre el 27 de septiembre y el 18 de noviembre de 1811» (García Fernández, Javier. «El municipio y la provincia en la Constitución de 1812». *Revista de Derecho Político*, 83 (2012), pp. 439 ss. [p. 447]). El hecho, sin embargo, es que el inicio del debate sobre el título VI se inicia el 12 de noviembre de 1811 y se concluye el 4 de diciembre de ese año.

³⁵ Apenas hay ligeros cambios en los artículos 312, Constitución de 1812 (artículo 310 del proyecto), 313 (artículo 311 del proyecto), 318 (artículo 316 del proyecto), 321.3 (artículo 319.3 del proyecto), 321.6 (artículo 319.6 del proyecto), 322 (artículo 320 del proyecto), 325 (artículo 323 del proyecto), 329 (artículo 327 del proyecto), 330 (artículo 328 del proyecto), 332 (artículo 330 del proyecto), 333 (artículo 331 del proyecto), 335.3 (no aparece en el proyecto). El cambio más importante es la introducción del artículo 336, Constitución de 1812 que no aparece en el proyecto. Sobre esto consúltense el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, tomo IV. Madrid: Imprenta de J. A. García, 1970, vol. IV, p. 2590-2597 y 2600-2603 (sobre los Ayuntamientos), p. 2606-2612, 2615-2619, 2622-2626 y 2629 (sobre las Diputaciones Provinciales). Cfr.

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

y la redacción definitiva resultan engañosos porque lo cierto es que sí hubo un profundo debate e importantes divergencias entre los diputados americanos (más pro-autonomistas) y los europeos (más centralistas) tanto en la discusión del texto en la Comisión³⁶ como en el Pleno de las Cortes³⁷.

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

Ahora bien, siendo como es cierto, a nuestro juicio, que la Constitución de 1812 opera una descentralización administrativa también lo es que, si bien la misma era de común interés para la España europea y la americana, esto no era suficiente para resolver el reto del independentismo americano porque lo que se reclamaba no era solo una administración propia sino también leyes peculiares³⁸. Y es evidente que las Cortes de Cádiz en relación con América tuvieron una miopía que ha sido calificada de asombrosa, pues la Constitución de 1812 no cumplía las expectativas americanas de una descentralización política³⁹.

³⁶ Ramos Pérez. «Las Cortes de Cádiz y América». Ob. cit., p. 611.

³⁷ La discusión más sustanciosa se produce entre los diputados Castillo (americano) y Toreno (europeo). Cfr. *Diario de Sesiones*. Ob. cit, t. IV, pp. 2590-2591. Se hace eco de estas divergencias, Blanco Valdés, Roberto L.. *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*. Madrid: Siglo XXI, 1988, pp. 271-272.

³⁸ Así lo reclamaba el diputado americano Ramos de Arizpe, en unas palabras que recoge Demetrio Ramos («son diversas las costumbres y usos de los habitantes de América, son y deben ser diversas sus leyes»). Cfr. «Las Cortes de Cádiz y América». Ob. cit., p. 614.

³⁹ Ramos Pérez. «Las Cortes de Cádiz y América». Ob. cit., p. 613. Ramos sentencia con acierto: «hay algo fundamental en su arquitectura que invalidaba a la Constitución como elemento pacificador, capaz de atraer a los patriotas americanos: no se distinguía, excepto en los hechos de menos cuantía ya señalados, la originalidad de las tierras de Ultramar, con su complejidad de población, sus distintos intereses y, especialmente, su distancia» (Ramos Pérez. «Las Cortes de Cádiz y América». Ob. cit., p. 612).

1. El municipio: garantía de libertad política interior y germen de libertad exterior

1.A. La Constitución de 1812 (C-1812) establece que los municipios tienen un «carácter representativo» y parcial o totalmente democrático siendo los ayuntamientos elegidos mediante elecciones indirectas.

La calificación o no de los ayuntamientos⁴⁰ como órganos «representativos» dio lugar a un intenso debate entre los diputados americanos y los europeos, pues los segundos temían que su calificación como «representativos» de sus territorios fuera el germen de la aparición de nuevos poderes constituyentes en América⁴¹.

En lo que, sin embargo, había acuerdo pleno era en determinar que estos órganos fueran de carácter electivo por los ciudadanos. En América, como se ha ilustrado antes con las citas de Viscardo, una de las reivindicaciones criollas era precisamente el no ser gobernados por agentes venidos de la Península que habiendo comprado el cargo se dedicaban luego a esquilmar el territorio para rentabilizar la «inversión». En Europa, como también se ha apuntado con las referencias a Pérez Villamil, se consideraba que era necesario que los ayuntamientos fueran electivos porque era el modo de convertirlos en instrumentos de defensa frente a los eventuales abusos de los «grandes».

La Constitución de 1812 establece que deben cesar los alcaldes o regidores «que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación» pues todos ellos «se nombrarán por elección en los pueblos» (artículo 312, C-1812). El ayuntamiento puede ser de origen democrático en su totalidad (cuando todos, regidores y presidente del ayuntamiento son elegidos por los vecinos) o bien parcialmente (cuando los regidores son elegidos por los vecinos, pero el presidente es un «jefe político donde lo hubiere»). El procedimiento de elección es indirecto en varios grados (artículos 313-314). El artículo 309 deja abierta la puerta a que en el gobierno municipal de algunos ayuntamientos, junto a los regidores de elección popular, exista un «jefe político» nombrado por el Gobierno. Ese precepto dispone que «Para el gobierno interior 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». Los ayuntamientos donde hay «jefe político» son aquellos que sean de una capital de provincia (artículo 81, C-1812),

⁴⁰ Aunque en el debate constituyente hay diputados que utilizan el término «cabildo», la Constitución de 1812 utiliza siempre su sinónimo de «ayuntamiento».

⁴¹ Cfr. *Diario de Sesiones*. Ob. cit., t. IV, pp. 2590-2591. En el debate no se habla del riesgo de consagración de nuevos poderes constituyentes (sinónimo de independencia) pero la preocupación está clarísimamente latente.

de lo que se desprende que los demás ayuntamientos no están presididos por un representante del gobierno central.

La Constitución de 1812 establece determinadas cautelas para frenar un eventual abuso de poder. La más destacada es el «principio de no reelección», inspirado en el Derecho Público Romano⁴², que se reconoce en la Constitución de 1812 para un más amplio elenco de cargos, incluyendo también los poderes «verticales» del Estado: los alcaldes y regidores. También aquí vemos una convergencia entre las ideas americanas (este principio ya había sido establecido en la Constitución colombiana de Cundinamarca de 1811 para los miembros de los tres poderes horizontales del Estado)⁴³ y las europeas⁴⁴.

1.B. La Constitución de 1812 es la única española que establece, en su artículo 321, una garantía expresa de competencias municipales al enumerarlas y singularizarlas, por más que en su artículo 323 establezca que «los ayuntamientos desempeñarán “todos” estos encargos bajo la “inspección de la diputación provincial”, a quien rendirán cuenta justificada cada año “de los caudales públicos” que hayan recaudado e invertido». La Diputación provincial, como luego se verá, será otro órgano objeto de amplia discusión y que está sometida a su vez a un cierto control (no incondicionado) del rey.

Las competencias que la Constitución atribuye a los municipios son de tipo ejecutivo en sentido estricto (artículo 321.1-7, C-1812) y de fomento (artículo 321.9, C-1812). Son competencias en las que el componente económico está

⁴² Una de las características más importantes de las magistraturas de la república romana era la «anualidad» cuyo objetivo era permitir que todos los ciudadanos participen en la gestión de los asuntos públicos y garantizar el principio de igualdad (Torrent Ruiz. *Derecho Público Romano...* Ob. cit., pp. 141-142).

⁴³ El artículo 38 del Título V («Del Poder Ejecutivo») de la Constitución de Cundinamarca de 4 de abril de 1811 dice: «El Presidente no podrá ser relecto hasta pasados tres años, ni concluido el trienio de la Presidencia ocupar ninguno de los destinos de la Representación Nacional. Los consejeros podrán serlo por primera reelección; pero en ningún caso por la segunda hasta pasados tres años».

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

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

⁴⁴ «La renovación periódica (de los regidores) proporcionará que se aprovechen con más facilidad las luces, la probidad y demás buenas calidades de los vecinos de los pueblos, al paso que evitará la preponderancia perpetua que ejercen en ellos los más ricos y ambiciosos». Cfr. Argüelles, Agustín de. *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 116.

muy presente y donde, nuevamente, vemos una convergencia entre el interés de los diputados americanos (muy preocupados por acabar con las restricciones impuestas a su comercio) y el de los españoles europeos (movidos por las ideas liberales económicas que buscaban dar facilidades a la iniciativa económica de los particulares).

1.C. La Constitución establece determinados controles a la actividad de los ayuntamientos. La mayor parte corresponden al rey, pero una parte se atribuyen a un órgano «mixto», no controlado enteramente por el rey (la Diputación provincial) y otra parte a las Cortes. En ese sentido, la Constitución de 1812 establece una semi-descentralización administrativa, en buena medida con un objetivo económico⁴⁵, en beneficio de los ayuntamientos. Hablamos de semidescentralización porque, por un lado, hay un elemento de centralización pero por otro hay un asomo de garantía de descentralización. Por un lado, como se ha visto, su actividad se halla sometida a la inspección de las Diputaciones provinciales, las cuales se hallan sometidas al control del rey. En efecto, como se ha apuntado, el artículo 323 indica que la Diputación provincial inspecciona el ejercicio que hace el ayuntamiento de sus competencias, a lo que se añade que la Constitución asigna a las Diputaciones provinciales el «velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas» (artículo 335.2, C-1812).

Sin embargo, por otro lado, conviene recordar tres datos: i) las Diputaciones provinciales, si bien pueden ser suspendidas por el rey, ello debe hacerse solo cuando abusaren de sus competencias y dando cuenta a las Cortes; ii) los Ayuntamientos solo serán presididos por el jefe político allí donde lo haya (es decir en las capitales de provincia), siendo el alcalde quien lo preside en los demás casos; iii) como advierte García Fernández, el hecho de que el artículo 321.8, C-1812 atribuya a las Cortes, y no al Gobierno, la aprobación de las ordenanzas municipales (cuya iniciativa legislativa es monopolio de los ayuntamientos sin que pueda intervenir el rey⁴⁶) es un elemento de refuerzo de la descentralización municipal⁴⁷.

⁴⁵ «La libre elección de los pueblos [...] dará a esta saludable institución (los Ayuntamientos) toda la perfección que puede desearse. Su objeto es fomentar por todos los medios posibles la prosperidad nacional, sin que los reglamentos y providencias del Gobierno se mezclen en dar a la agricultura y a la industria universal el movimiento y dirección que solo toca al interés de los particulares». Cfr. Argüelles, Agustín de. *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, p. 115.

⁴⁶ La Constitución reconoce a los ayuntamientos la iniciativa exclusiva para proponer la aprobación de normas de carácter general al establecer que compete a los ayuntamientos «formar las Ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación provincial, que las acompañará con su informe» (artículo 321.8).

⁴⁷ García Fernández, Javier. «El municipio y la provincia en la Constitución de 1812». Ob. cit., p. 457.

Es cierto, no obstante, que en el primer desarrollo normativo de la Constitución se introdujeron algunos preceptos que parecían atribuir al jefe político, presidente de la Diputación provincial, una cuasi-tutela sobre la actividad de los municipios⁴⁸, pero es importante advertir que esas facultades de control solo las podía ejercer el jefe político a solicitud de algún ciudadano, y nunca de oficio, lo que introduce una diferencia sustancial con el modelo francés⁴⁹. De todo lo anterior, se desprende que la Constitución al consagrar expresamente las competencias de los municipios y al conceder ciertas competencias a las Cortes sobre ellas, trata de dar ciertos pasos hacia la descentralización administrativa en el nivel municipal.

Por ello, creemos que convendría matizar mucho la opinión sostenida por otros autores que dibujan el modelo municipal de la Constitución de 1812 como un modelo centralizador, pura transposición del modelo francés, con una posición subordinada de los ayuntamientos respecto al gobernador o jefe político⁵⁰. La idea de partida, a nuestro juicio, es la de dotar al municipio con autonomía, pero ante los temores de que esa autonomía pueda ser utilizada en América como plataforma independentista se establecen algunos controles.

1.D. La normativa de la Constitución de 1812 se halla inspirada en algunos aspectos por textos constitucionales anteriores, pero en otros resulta innovadora. Es cierto que en lo relativo a la representatividad del órgano de gobierno municipal se aprecian influjos de las Constituciones francesas de 24 de junio de 1793 y de 22 de agosto de 1795, así como de la Constitución americana de Cundinamarca de 4 de abril de 1811. También lo es que la «relevancia constitucional» de los municipios aparece muy singularmente en las Constituciones francesas de 1793 y 1795.

⁴⁸ Artículos XIV, XVI, XVII, XVIII y XXIV del decreto de las Cortes CCLXIX, de 23 de junio de 1813, que aprueba la «Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias», donde se atribuye al jefe político» de la provincia la competencia de conocer quejas de los vecinos por ciertas actuaciones de los alcaldes. Sobre esto, cfr. García Fernández, Javier. «El municipio y la provincia...». Ob. cit., pp. 468-469.

⁴⁹ Nada en la Constitución de 1812 se asemeja a lo dispuesto en las Constituciones francesas. La Constitución de 1795, favorable a la elección popular de cargos municipales, establece en su artículo 193 que «*Les administrations municipales sont subordonnées aux administrations de département, et celles-ci aux ministres. En conséquence, les ministres peuvent annuler, chacun dans sa partie, les actes des administrations de département; et celles-ci, les actes des administrations municipales, lorsque ces actes sont contraires aux lois ou aux ordres des autorités supérieures*».

⁵⁰ Esta es la posición de García de Enterría, Eduardo. «Administración local y administración periférica del Estado: problemas de articulación». En *La Administración Española*. Madrid: Alianza, 1972, pp. 69 ss. (p. 73); y de Blanco Valdés. *Rey, Cortes y fuerza armada...* Ob. cit., p. 273.

Sin embargo lo anterior, no es menos cierto que la Constitución de 1812 introdujo dos «importantes innovaciones que no se hallaban en el constitucionalismo francés»: i) reconocer constitucionalmente de forma expresa sus competencias; y ii) el establecimiento de algunas garantías constitucionales de las competencias impidiendo que el rey ejerciese un control íntegro sobre la actividad del ayuntamiento.

Es indudable que la Constitución de 1812 es la que atribuyó mayor importancia del municipio de entre todas las existentes en su tiempo. Era algo coherente con los presupuestos propios del caso español, tanto hispano-europeo (donde el municipio era, como ya se ha dicho, el símbolo de la libertad política frente al absolutismo)⁵¹ como hispano-americano (donde el municipio fue la institución que pretendía vertebrar los intereses locales frente a la metrópoli). La regulación constitucional del municipio, en consecuencia, ofrece argumentos para considerar a la de 1812 como una Constitución que ofrece un modelo diferente a los entonces existentes.

2. Las Diputaciones provinciales: entre el reforzamiento del autogobierno municipal y el germen de asambleas representativas

Se ha apuntado que la actividad de los ayuntamientos está en parte controlada por las Diputaciones provinciales. De ahí la importancia de conocer estos órganos. Esa importancia se incrementa si tenemos en cuenta qué se entendía por «provincias» cuando se produce el debate constituyente. Y aquí la cuestión es relevante porque mientras en la España europea, con algunas excepciones⁵², las provincias venían a coincidir con las diócesis eclesiásticas, en la España americana lo hacían con los territorios más amplios que, no casualmente, serán los que se independicen poco después como Estados independientes o los que constituyan las entidades federadas en los futuros Estados federales.

2.A. Como ocurre con los ayuntamientos, la Constitución de 1812 (C-1812) establece que en el gobierno de las provincias deben participar unos órganos que tengan un «carácter representativo» y, aquí siempre, parcialmente democrático

⁵¹ La Constitución arregla «el gobierno interior de las provincias y de los pueblos conforme a la índole de nuestros antiguos fueros municipales. En ellos se ha mantenido de algún modo el espíritu de nuestra libertad civil, a pesar de las alteraciones que han experimentado las leyes fundamentales de la monarquía con la introducción de dinastías extranjeras». Cfr. Argüelles, Agustín de. *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*. Ob. cit., p. 114. Los Ayuntamientos son «una institución tan antigua, tan nacional y tan análoga a nuestro carácter, a nuestros usos y costumbres» (que) «las facultades que el proyecto (de Constitución) concede a los Ayuntamientos son propias de su instituto» (Argüelles. Ídem, p. 116).

⁵² Cataluña, Extremadura, Galicia o Valencia formaban una sola provincia.

mediante elecciones indirectas en cuatro grados. Como ocurrió al tratar de los ayuntamientos, se planteó en las Cortes una discusión entre diputados americanos que abogaban por calificar como «representativo» a estos órganos y ciertos diputados europeos que rechazaban ese calificativo por el temor, no directamente expresado, a que estos órganos se convirtieran en futuros agentes de la independencia de sus territorios «representados».

El gobierno de la provincia se encomienda a un órgano, el jefe político⁵³. Esta figura es especialmente importante porque en América el jefe político remplazará al virrey⁵⁴. Ahora bien, junto a él participa en esa tarea de gobierno un órgano, la Diputación provincial, que si bien está presidida por dicho jefe político designado por el Gobierno, y del que forma parte también el intendente, en su composición aparecen siete individuos elegidos por los ciudadanos mediante un procedimiento indirecto (artículo 326, C-1812). El procedimiento para la elección de los miembros de la Diputación provincial (diputados provinciales) es un procedimiento complejo, indirecto en cuatro grados, articulado en torno a las parroquias y a los partidos judiciales⁵⁵ que, en sus líneas básicas, se ha mantenido hasta el día de hoy en el derecho español.

Es curioso advertir que el punto más discutido en las Cortes extraordinarias que elaboraron la Constitución no fue el de las competencias de las Diputaciones, sino el del número de miembros que las debían componer. Este debate estuvo provocado, precisamente, por los diputados americanos. Los diputados americanos abogaban, con argumentos mayormente de tipo logístico, por la necesidad de que los miembros electos de las Diputaciones provinciales fueran más que estos siete. Sin embargo, sus argumentos fueron rechazados por los diputados españoles europeos con argumentos que dejaban ver claramente el temor a que las Diputaciones provinciales, a pesar de sus escasas competencias decisorias, se llegaran a convertir en una suerte de asambleas representativas de los diferentes territorios americanos que constituían las provincias.

III.2.B. La Constitución de 1812 garantiza de forma expresa numerosas competencias a las Diputaciones provinciales en su artículo 335. Las competencias son múltiples, importantes y de variado carácter. En general, las competencias de la Diputación no son decisorias sino de asesoramiento, fomento, apoyo, colaboración

⁵³ «El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas» (artículo 324, C-1812).

⁵⁴ Benson, Nettie Lee. *Las Diputaciones provinciales y el federalismo mexicano*, trad. de Mario A. Zamudio Vega. Segunda edición. México D.F.: El Colegio de México/UNAM, 1994, p. 30.

⁵⁵ Artículos 35, 38-43, 46, 59, 67, 73 y 328, C-1812

al Gobierno central. Sin embargo, la Constitución establece una importante competencia ejecutiva a la Diputación provincial: «Intervenir y *aprobar* el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia» (artículo 335.1). Una de las funciones asignadas a las Diputaciones provinciales estaba formulada específicamente para los territorios de ultramar: «Las Diputaciones de las provincias de ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten abusos; todo lo que las Diputaciones pondrán en noticia del Gobierno» (artículo 359.10).

El *Discurso Preliminar* de Argüelles insiste varias veces en que la función de las provincias (de sus Diputaciones) es de tipo económico⁵⁶, pero dos de las diez funciones asignadas no lo son (artículo 359.9 –«Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia» – y 10 –relativa a las misiones en Indias–), siendo una de ellas (dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución) eminentemente política.

2.C. Las Diputaciones provinciales, aunque algunos pretendieran que fueran órganos de tipo económico, tenían una gran potencialidad política, sobre todo en América.

La Constitución trata sobre el control al que quedan sometidas las Diputaciones provinciales. El artículo 336 de la Constitución dispone que «si alguna Diputación *abusare* de sus facultades, “podrá el Rey suspender” a los vocales que la componen, “dando parte a las Cortes” de esta disposición y de los motivos de ella para la determinación que corresponda; durante la suspensión entrarán en funciones los suplentes». La lectura de este precepto revela que, por un lado, a diferencia de lo que ocurre con los municipios, la actividad de las Diputaciones provinciales está sometida a una más intensa tutela administrativa, pues mientras los concejales no pueden ser suspendidos por el poder del rey los diputados provinciales sí pueden serlo. Ahora bien, por otro lado, esta intervención del rey en las Diputaciones es de tipo condicionado y vigilado: es una intervención condicionada, pues solo es posible realizarla cuando la Diputación «abusare de sus facultades»; es una intervención «vigilada» por el Parlamento, pues el rey solo puede hacerla «dando parte a

⁵⁶ «el régimen económico de las provincias debe quedar confiado a cuerpos que estén inmediatamente interesados en la mejora y adelantamiento de los pueblos de su distrito [...] para promover su prosperidad»; «propono la Comisión que en las provincias el gobierno económico de ellas esté a cargo de una Diputación»; «las facultades de las diputaciones son conformes en todo a la naturaleza de cuerpos puramente económicos» (Cfr. Argüelles, Agustín de. *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*. Ob. cit., pp. 117-119).

las Cortes» que revisan la actuación del Gobierno pudiendo exigirle responsabilidad si su control sobre los diputados provinciales no ha sido debidamente justificado.

La existencia de este control es la prueba más concluyente de que las Diputaciones provinciales son órganos de gran importancia jurídica por sus competencias decisorias, pero sobre todo de una eventual gran importancia política. En primer lugar, el control no se explicaría jurídicamente si fuera cierto que todas las competencias de las Diputaciones provinciales eran meramente consultivas o de asesoramiento del jefe político. Pero además, en segundo lugar, en este control late el temor de que las Diputaciones provinciales puedan pretender ir más allá de sus competencias para convertirse en eventuales asambleas representativas de territorios susceptibles de independizarse.

2.D. La institución de las Diputaciones provinciales, como la de los municipios, es una institución singular que no es la transposición de otros modelos constitucionales. Como se comentó antes, el primer desarrollo normativo, realizado en 1813, de las previsiones de la Constitución sobre municipios y provincias, era de inspiración centralista. En buena medida esta regulación restrictiva de las posibilidades de la Constitución estaba motivada por el deseo de hacer frente al temor de que los movimientos independentistas americanos utilizaran las Diputaciones provinciales como palanca para la creación de asambleas representativas. Y, en efecto, las Diputaciones provinciales que se establecieron en América terminaron, bien siendo el germen de nuevos Estados unitarios o bien son una de las razones explicativas del establecimiento de un sistema federal, como ha quedado bien mostrado en el caso de México⁵⁷.

Tras la pérdida de la América continental, en 1823 se realizó un nuevo desarrollo de las previsiones constitucionales sobre las provincias, aunque mediante normas separadas (si bien no muy distintas en su contenido) para las provincias de la España europea y para las de ultramar, mucho más descentralizado que el de 1813⁵⁸. Se puede especular si esta descentralización se hacía para intentar atraer a los territorios americanos cuando los procesos de independencia ya casi estaban consumados o si se hacía precisamente en la España europea porque, una vez ya casi consumada la Emancipación, no tenía sentido impedir la descentralización

⁵⁷ Es la tesis de Benson en su obra *Las Diputaciones Provinciales y el federalismo mexicano*. Ob. cit.

⁵⁸ Ley para el Gobierno Económico-Político de las Provincias, de 3 de febrero de 1823; Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las provincias de Ultramar, de 5 de julio de 1823. Los textos íntegros de estas normas, expuestos en una tabla comparativa se hallan reproducidos como apéndice en Ortego Gil, Pedro. «La Instrucción para el Gobierno económico-político de las provincias de Ultramar». *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, XIV (2002), pp. 343 ss. (pp. 410-495).

por temor a alimentar eventuales movimientos independentistas. En cualquier caso, lo que se revela es que el modelo no era centralista. Algún autor ha apuntado que, en realidad, el modelo centralista napoleónico no se adopta hasta 1844⁵⁹, quizá, como se ha sugerido aquí, para impedir que los carlistas se hicieran con el control de las entidades locales.

De ahí que a nuestro juicio sea muy discutible que se pueda opinar, como García de Enterría, que las Diputaciones provinciales son una mera transposición jacobina y centralista de los consejos de departamento franceses que solo son órganos de asesoramiento del prefecto o jefe político⁶⁰. En definitiva, siendo cierto que en el nivel provincial no se puede estimar que exista una descentralización administrativa completa, los matices y condiciones existentes, jurídicas y políticas, hacen que, a nuestro juicio, sea incorrecto decir que estamos ante un modelo centralista semejante al francés. Estamos, también aquí, ante una institución que revela un modelo constitucional peculiar diferente del norteamericano y del francés. Y esa peculiaridad se explica, en medida muy importante por la potencialidad que esta institución podía tener en la América española.

IV. El modelo territorial del Estado en la Constitución de 1812 y su proyección en la historia constitucional de España: de la pérdida de la América continental al desastre de 1898

Nunca como en la Constitución de 1812 tuvo tanta importancia la regulación del municipio y la provincia en la historia constitucional española⁶¹. Como es sabido, la vigencia de la Constitución de 1812 es breve y se produce en tres cortos periodos: 1812-1814, 1820-1823, 1836-1837. En el segundo periodo se acelera la pérdida de los territorios americanos. En los años intermedios entre estos periodos existe un régimen de monarquía absoluta que solo conoció una breve atenuación tras la muerte de Fernando VII, en el periodo de 1834-1837, cuando el Estatuto Real trató de operar una cierta formalización y reforma de la estructura política anterior al periodo constitucional.

⁵⁹ Estrada Sánchez, Manuel. «¿Y para qué queremos las Diputaciones? Una reflexión en torno a los orígenes y primera evolución de las Diputaciones provinciales». *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña*, 12 (2008), pp. 303 ss. (p. 317).

⁶⁰ García de Enterría, Eduardo. «La provincia en el Régimen local español». En *Problemas actuales del Régimen local*. Sevilla: Instituto García Oviedo, 1958, pp. 17 ss. Comparte su tesis, Blanco Valdés. *Rey, Cortes y fuerza armada...* Ob. cit., p. 276.

⁶¹ García Fernández, Javier. «El municipio y la provincia en la Constitución de 1812». Ob. cit., p. 442.

La historia constitucional española se reanuda en 1837 bajo el influjo potente de la Constitución de 1812, pero ya nada será igual. La descentralización administrativa en los niveles administrativos inferiores (sobre todo en relación con los municipios y provincias) en los textos constitucionales posteriores a 1812 se hizo siempre teniendo a este texto como punto de referencia, pero sin embargo nunca fue igualado. ¿Por qué? En mi opinión esto se debe, en primer lugar, a la propia evolución política interior de la España metropolitana; pero también, en segundo lugar, a la pérdida del grueso de las colonias americanas. Esta pérdida producirá un doble efecto: de un lado, una vez perdida la mayor parte de los territorios americanos es posible que se considerase que no tenía sentido mantener las «concesiones» que en su momento se hicieron en materia de descentralización administrativa; de otro lado, es posible que se considerara que a efectos de mantener las posesiones que quedaban (siendo las más importantes Cuba, Puerto Rico y Filipinas) fuera más conveniente estrechar el control del gobierno central sobre estos territorios.

1. La Constitución de 18 de junio de 1837 (C-1837) se proclama a sí misma como una «revisión» de la Constitución de 1812⁶² pero está muy lejos de serlo, aunque parte del mismo principio fundamental: el reconocimiento de la soberanía nacional⁶³. Pero si hay un aspecto donde resulta evidente la diferencia con la Constitución de 1812 es, precisamente, el relativo a la regulación de municipios y provincias. La C-1837 tanto cuantitativa (3 artículos por 29 que contaba en esta materia la C-1812), como cualitativamente, está muy lejos de la Constitución de 1812. Esta diferencia cuantitativa tiene su correlato cualitativo.

Desde un punto de vista orgánico, la Constitución de 1837 retrocede en relación a la de 1812 respecto a los municipios, pero avanza en relación con las provincias. Por un lado, no reconoce el principio de sufragio universal para la elección de los ayuntamientos, pues el artículo 70 dispone que «para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos, nombrados por los vecinos, “a quienes la ley conceda este derecho”». Sin embargo, por otro lado, en cuanto a la composición de las Diputaciones provinciales, todo parece indicar que, a diferencia de la de 1812, se establece no solo que todos los miembros sean elegidos por los ciudadanos (no se dice que deban estar presididas por un «jefe político»), sino que, además puedan ser elegidos por «método directo»⁶⁴. Es importante advertir que, a diferencia de lo que preveía

⁶² El Preámbulo de la Constitución de 1837 reza: «Siendo la voluntad de la Nación revisar, en uso de su Soberanía, la Constitución política promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812...».

⁶³ «Siendo la voluntad de la Nación revisar, en uso de su soberanía, la Constitución política promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812...». (Preámbulo C-1837).

⁶⁴ Así se desprende de una lectura sistemática: «En cada provincia habrá una Diputación provincial, compuesta del número de individuos que determine la ley, nombrados por los mismos electores que

la Constitución de 1812, en la de 1837 no se plantean límites a la reelección de los cargos en los ayuntamientos y las Diputaciones provinciales. Una posible explicación para esta mayor configuración democrática de las Diputaciones provinciales es que estas ya no iban a ser establecidas en los territorios de ultramar y, por tanto, no se daba el riesgo de que derivaran en asambleas representativas independentistas, pues ya se había perdido la mayor parte de los territorios de ultramar y a los que quedaban, como veremos, ya no se les aplicaba la normativa general española.

En relación con las competencias, el paso atrás respecto a la Constitución de 1812 es notorio. La Constitución establece que «la ley determinará la organización y funciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos» (artículo 71 C-1837). O lo que es lo mismo: ni se garantizan constitucionalmente unas determinadas competencias a estas instituciones, ni se garantiza que su ejercicio deba ser descentralizado.

Pero la cuestión más importante a efectos del presente estudio es que a partir de 1837 los territorios de ultramar dejarán de estar equiparados jurídicamente a la metrópoli. El artículo adicional 2 C-1837 dice que «las provincias de ultramar serán gobernadas por leyes especiales». Esas leyes especiales pueden establecer un régimen peculiar que puede ser centralizado o no. Pero la Constitución no garantiza ni el contenido ni la naturaleza del mismo.

La conclusión es que, a mi juicio, la pérdida de los territorios americanos influyó en buena medida en la organización de las Diputaciones Provinciales relajándose el temor a que se convirtieran en «asambleas representativas» de eventual potencial político independentista.

2. La Constitución de 23 de mayo de 1845 (C-1845) que estuvo en vigor hasta 1869 sustituyó a la de 1837. Esta Constitución, que se presenta a sí misma como una supuesta modificación de la de 1837 se separa sustancialmente de esta y de la de 1812 en su premisa fundamental pues, mientras la de 1812 y la de 1837 parten del principio de soberanía nacional, la de 1845 se basa en el principio de la soberanía compartida entre el rey y las Cortes⁶⁵. El hecho de que la titularidad del

los Diputados a Cortes» (artículo 69 C-1837); «Los Diputados se elegirán por el método directo, y podrán ser reelegidos indefinidamente» (artículo 22 C-1812).

⁶⁵ «Que siendo *nuestra voluntad y la de las Cortes del Reino* regularizar y poner en consonancia con las necesidades actuales del Estado los antiguos fueros y libertades de estos Reinos, y la intervención que sus Cortes han tenido en todos tiempos en los negocios graves de la Monarquía, *modificando* al efecto la Constitución promulgada en 18 de Junio de 1837, hemos venido, *en unión y de acuerdo con las Cortes* actualmente reunidas, en decretar y sancionar la siguiente Constitución de la Monarquía española» (Preámbulo C-1845).

poder político ya no recaiga solo en la Nación tendrá su correlato en la regulación del ejercicio del poder en el nivel local. Igual que la de 1837, la Constitución de 1845 dedica a este asunto un Título con apenas tres artículos. Pero a la vista de la premisa de la Constitución nada de extraño tiene, por tanto, que, por un lado, en esta Constitución no se reconozca el carácter democrático de estas instituciones y, por otro, se niegue el principio de descentralización.

Orgánicamente, la Constitución de 1845 es aún más restrictiva que la de 1837. La Constitución de 1845 (artículo 73 C-1845) no contiene cambios respecto a la regulación de 1837 en materia de elección de ayuntamientos. Pero en relación con las provincias se produce un cambio importante porque ni se establece que todos los miembros de la Diputación provincial tengan que ser elegidos, ni que esa elección tenga que ser no ya directa, sino ni siquiera democrática. Así se desprende del artículo 72 C-1845: «En cada provincia habrá una Diputación provincial, elegida en la forma que determine la ley y compuesta del número de individuos que esta señale».

En cuanto a las competencias de estas instituciones, la Constitución de 1845 también da un paso atrás respecto a la situación anterior. El artículo 74 C-1845 dice que «La ley determinará la organización y atribuciones de las Diputaciones y de los Ayuntamientos, y la intervención que hayan de tener en ambas Corporaciones los delegados del Gobierno». Es decir, que no solo no se reconocen explícitamente en la Constitución las competencias de estas instituciones (como en la C-1812) y no solo se remite la definición de las mismas a la ley (como en la C-1837), sino que además se contempla expresamente la intervención del Gobierno en su ejercicio.

¿Por qué ese paso atrás? A mi juicio una posible explicación se encuentra en clave política interna española. El contexto de esta Constitución es el de una situación política tensa tras la llamada primera guerra carlista (1833-1839), guerra civil entre liberales (isabelinos) y tradicionalistas (carlistas). Aunque se había firmado la paz, el hecho es que las tensiones eran enormes y los carlistas tenían un considerable apoyo en determinados territorios y es posible que se intentara conjurar las consecuencias de la eventualidad de que los carlistas se llegaran a hacer con el control de numerosos ayuntamientos o diputaciones.

Con relación a las provincias de ultramar, el artículo 80 C-1845 repite lo ya dicho en la C-1837: «las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales». No hay, por tanto, innovación alguna a este respecto: la normativa general sobre municipios y Diputaciones provinciales no era de aplicación directa a las provincias de ultramar.

3. La Constitución *non nata* de 1856(C-1856) recibe ese nombre porque, después de ser elaborada por una Asamblea Constituyente no llegó a ser sancionada y promulgada ni, por tanto, a entrar en vigor. Esta Constitución partía del mismo principio que las de 1812 y 1837, la soberanía nacional, y por ello su regulación sobre municipios y provincias es en general más predispuesta a reconocer el carácter democrático de estos órganos y un ámbito propio de competencias.

En relación con la organización, la *non nata* de 1856 deja la puerta abierta a que los miembros de las Diputaciones provinciales puedan ser elegidos por sufragio universal⁶⁶. Sin embargo, y contradictoriamente con lo anterior, prescribe el sufragio censitario para la elección de los Ayuntamientos⁶⁷. ¿Por qué este precepto tan contradictorio con el espíritu democrático de esta Constitución? A mi juicio, nuevamente, la explicación podría hallarse en un factor político interno que es la tensión entre liberales y tradicionalistas. Una forma de conjurar la eventual toma del control de los Ayuntamientos por los tradicionalistas podría estar en el voto censitario pues, mientras la burguesía era liberal, los tradicionalistas tenían sus apoyos en los sectores más humildes de la sociedad.

Más interesante es la disposición relativa a las competencias. Por un lado, en relación con los municipios, la C-1856, *non nata*, vuelve a la regulación establecida en la C1837, a saber, que será la ley, y no la Constitución, la que determine las competencias de los municipios y el carácter (descentralizado o no) de su ejercicio, omitiendo la referencia de la C-1845 a su control, aunque permitiendo que las Diputaciones provinciales ejerzan ciertos controles sobre los municipios⁶⁸. Sin embargo, en relación con las provincias el texto de 1856 da un paso más pues la Constitución reconoce que existe un «interés peculiar» de las provincias que necesariamente debe ser competencia de sus Diputaciones aunque la Constitución no lo precise⁶⁹. En definitiva, en este punto el texto de 1856, sin ser tan generoso como el de 1812, introduce una novedad respecto a los otros textos examinados (1837 y 1845) porque deja abierta la puerta a que en ese «interés peculiar» se incluyan competencias de orden no estrictamente económico.

⁶⁶ «En cada provincia habrá una Diputación compuesta del número de individuos que determine la ley, nombrados por los mismos electores que los Diputados a Cortes» (artículo 74 C-1856).

⁶⁷ «Para el gobierno interior de los pueblos no habrá más que Ayuntamientos, compuestos de alcaldes o regidores, nombrados unos y otros directa e inmediatamente por los vecinos que paguen contribución directa para los gastos generales, provinciales o municipales ...» (artículo 75 C-1856).

⁶⁸ «La ley determinará la organización y atribuciones... de los Ayuntamientos» (artículo 76 C-1856); «Estas Corporaciones (las Diputaciones provinciales) entenderán en todos los negocios [...] municipales que determinen las leyes» (artículo 74 C-1856).

⁶⁹ «Estas Corporaciones (las Diputaciones provinciales) entenderán en todos los negocios de interés peculiar de las respectivas provincias...» (artículo 74 C-1856).

Respecto a las provincias de ultramar, el artículo 86 C-1856 repetía la cláusula ya presente en las Constituciones de 1837 y 1856.

4. La Constitución de 1 de junio de 1869 (C-1869) se separa de la de 1845 para volver a la premisa básica que inspira las Constituciones de 1812 y 1837 (y el texto *non nato* de 1856): el principio de soberanía nacional⁷⁰. Dada esta premisa, un análisis a primera vista deduciría que la Constitución incluyera una regulación favorable al reconocimiento del carácter democrático de estas instituciones y a la consagración de su ámbito de competencias y de una descentralización. Las cosas, sin embargo, no son tan claras pues ni se garantiza el carácter democrático ni tampoco la descentralización administrativa.

Por lo que respecta a la organización de municipios y provincias la Constitución de 1869 es menos precisa que cualquiera de las anteriores. Se limita a decir que «La organización [...] de las Diputaciones provinciales y ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes» (artículo 99 C-1869). No se garantiza, por tanto, ni que tengan que ser elegidos por los vecinos, siendo la de 1869, en este aspecto, una regulación aún menos generosa constitucionalmente que la de 1845.

En materia competencial la Constitución de 1869 ofrece claroscuros. Por un lado, sin ir tan lejos como la C-1812, va más allá de lo dispuesto en la *non nata* de 1856 al reconocer, constitucionalmente ámbitos de competencias peculiares para municipios y provincias⁷¹. Ahora bien, igual que ocurría con la de 1845, se establece expresamente que las actividades de municipios y provincias quedan sometidas a la tutela administrativa del Gobierno y además, eventualmente, al control del Parlamento⁷². No hay, por tanto, descentralización administrativa. Nuevamente, considero que el factor político interno explica esta regulación restrictiva.

⁷⁰ «La soberanía reside esencialmente en la Nación, de la cual emanan todos los poderes» (artículo 32 C-1869).

⁷¹ «La gestión de los intereses peculiares de los pueblos y de las provincias corresponde respectivamente a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, con arreglo a las leyes» (artículo 37 C-1869); «La organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes.

Estas se ajustarán a los principios siguientes: 1º. Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas Corporaciones; [...] 5º. Determinación de sus facultades en materia de impuestos a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado» (artículo 99.1 y 5 C-1869).

⁷² «La organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes. Estas se ajustarán a los principios siguientes: 4º. Intervención del Rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes» (artículo 99.4 C-1869).

La expulsión de Isabel II fue vista como una oportunidad por los carlistas y, en efecto, no tardó en estallar la tercera guerra carlista (1872-1876). Dado que, como se ha dicho, los carlistas tenían grandes apoyos en determinadas áreas del territorio nacional español (Provincias vascas, Navarra, Cataluña, Aragón, Valencia, Castilla) creo que el temor a que los carlistas se hicieran con el control de las instituciones locales puede explicar las reticencias a favorecer su descentralización.

Con relación a las provincias de ultramar, la Constitución de 1869, aunque no repite el tenor del precepto existente en las de 1837, 1845 y 1856, no introduce novedades. En relación con Cuba y Puerto Rico dice que «Las Cortes Constituyentes reformarán el sistema actual de gobierno de las provincias de Ultramar, cuando hayan tomado asiento los Diputados de Cuba o Puerto Rico, para hacer extensivos a las mismas, con las modificaciones que se creyeren necesarias, los derechos consignados en la Constitución» (artículo 108 C-1869). Es curioso advertir que, pese a que en 1868 estalló una guerra de independencia en Cuba, la misma no parezca haber influido en la redacción del texto. En cuanto a Filipinas, la Constitución solo dice que «El régimen por que se gobiernan las provincias españolas situadas en el Archipiélago filipino será reformado por una ley» (artículo 109 C-1869). Nada se dice en esta Constitución, como tampoco en las anteriores respecto a las provincias africanas.

5. El Proyecto de Constitución Federal de 1873 (P-1873) fue presentado a las Cortes de la I República Española pero no llegó a ser debatido. La Constitución estableció una monarquía pero excluyó a la dinastía borbónica. Amadeo de Saboya aceptó el trono y reinó como Amadeo I entre 1871 y 1873. En este último año abdicó del trono el 11 de febrero de 1873 y, ante el vacío producido, las Cortes proclamaron la I República. Esta I República tuvo una vida breve y tormentosa. Después de la renuncia del primer «Presidente del Poder ejecutivo», el 11 de junio accede al puesto Francisco Pi y Margall que había formulado una curiosa teoría política combinando, por un lado, la teoría federalista norteamericana de Hamilton, Madison y Jay y, por otro, el anarquismo de Proudhon. En julio su gobierno presentó a las Cortes un proyecto de Constitución federal inspirado en sus teorías. Su intención era establecer una «Nación federal». El principio sobre el que se articulaba este texto es el de que la soberanía no reside ni en «el Rey con las Cortes» ni en la «Nación», sino en «todos los ciudadanos»⁷³. El gobierno de Pi y Margall apenas duró 37 días, dimitió el 18 de julio y arrastró en su caída a su proyecto.

⁷³ «La soberanía reside en todos los ciudadanos y se ejerce en representación suya por los organismos políticos de la República constituida por sufragio universal» (artículo 42 P-1873).

La organización de los municipios en este Proyecto es plenamente democrática. La particularidad, sin embargo, es la prácticamente nula atención que se presta a las provincias. El proyecto dedica un título específico a los municipios (el título XIV) compuesto de cuatro breves pero sustanciosos artículos. Se establece que «los Municipios nombrarán por sufragio universal sus gobiernos o sus alcaldes, que ejercerán el poder ejecutivo municipal» y «nombrarán también por sufragio universal sus Ayuntamientos» (artículo 106 P-1873). Ahora bien, el Proyecto de 1873 introduce una cláusula nueva que pretende reforzar la descentralización administrativa de los municipios al establecer que «los alcaldes y Ayuntamientos no podrán ser separados sino por sentencia del Tribunal competente, ni sustituidos sino por sufragio universal» (artículo 108.1 P-1873). Esta cláusula, por tanto, veda cualquier tipo de intervención de otras administraciones en la determinación de los órganos de gobierno municipales.

Por el contrario, a diferencia de lo que ocurre con todos los demás textos no se alude en absoluto al gobierno de las provincias.

En lo relativo a las competencias, el Proyecto de 1873 se sitúa en la línea de la C-1812 al consagrar expresamente varias competencias municipales de un modo aún más generoso si cabe que en 1812 y más explícito que la Constitución de 1869⁷⁴.

En cuanto a los territorios de ultramar, el Proyecto de 1873, ahonda la vía abierta en la C-1869 de diferenciar entre los distintos territorios. Por un lado, Cuba y Puerto Rico constituyen «Estados» miembros de la «Nación Española» equiparables a los territorios europeos y a las Islas Canarias (artículo 1 P-1873). Sin embargo, por otro lado, se establece que «las islas Filipinas, de Fernando Poo, Annobón, Corisco, y los establecimientos de África, componen territorios que, a medida de sus progresos, se elevarán a Estados por los poderes públicos» (artículo 2 P-1873). Esta diferencia la justifica el propio Proyecto en otro pasaje en el que dispone que «En África y en Asia posee la República Española territorios en que no se han desarrollado suficientemente los organismos políticos y que, por tanto, se regirán por leyes especiales, destinadas a implantar allí los derechos naturales del hombre y a procurar una educación humana y progresiva» (artículo 44 P-1873).

⁷⁴ «Las Constituciones de los Estados pondrán en poder de los Municipios la administración de la justicia civil y criminal que les competa, la policía de orden y de seguridad y de limpieza.

¹os caminos vecinales, las calles, las veredas, los hospitales y demás institutos de beneficencia local.

¹as rentas, los fondos, los medios de crédito necesarios para llevar a ejecución todos estos fines.

¹as Constituciones de los Estados deben exigir de todo Municipio:

^Que sostengan escuelas de niños y de adultos, dando la instrucción primaria gratuita y obligatoria» (artículo 108 P-1873).

6. La Constitución de 30 de junio de 1876 (C-1876) ha sido la de más larga vigencia de la historia española. Estuvo en vigor de 1876 a 1923 y de 1930 a 1931. Se basa en el mismo principio que la de 1845 (el principio de soberanía compartida entre el rey y las Cortes)⁷⁵, pero sin embargo, su regulación sobre municipios y provincias es prácticamente igual que la que hace la Constitución (teóricamente muy diferente puesto que basada en un principio político distinto) de 1869.

Por lo que respecta a la organización de municipios y provincias la Constitución de 1876 no contiene innovación alguna y repite preceptos ya existentes en las Constituciones de 1837, 1845 y 1869. De entrada, se establece, en la línea de 1869, que «La organización [...] de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes» (artículo 84 C-1876)⁷⁶. En relación con los municipios se mantiene el mismo precepto existente en las precedentes Constituciones de 1837 y de 1845, pero desaparecido (extrañamente, creemos que por temor a los carlistas) en 1869, («Habrá en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho» (artículo 83 C-1876)). En cuanto a las provincias se reproduce la regulación de la Constitución de 1845 («En cada provincia habrá una Diputación provincial, elegida en la forma que determine la ley y compuesta del número de individuos que esta señale», artículo 82 C-1876). Esto significa, como ya se avanzó al comentar la C-1845 que ni se establece que todos los miembros de la Diputación provincial tengan que ser elegidos, ni que esa elección tenga que ser no ya directa, sino ni siquiera democrática.

En materia competencial la Constitución de 1876 ofrece claroscuros en una regulación que es prácticamente igual que la de 1869. Por un lado, igual que la de 1869, sin ir tan lejos como la C-1812, va más allá de lo dispuesto en la *non nata* de 1856 al reconocer constitucionalmente ámbitos de competencias peculiares para municipios y provincias⁷⁷. Ahora bien, igual que ocurría con las de 1845 y 1869, se establece expresamente que las actividades de municipios y provincias

⁷⁵ «Don Alfonso XII, por la gracia de Dios Rey constitucional de España. A todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que en unión y de cuerdo con las Cortes del Reino actualmente reunidas, hemos venido en decretar y sancionar la siguiente Constitución» (Preámbulo de la C-1876).

⁷⁶ Una diferencia entre la C-1876 y la C-1869 es que se elimina en 1876 el precepto que establecía la «Publicidad por las sesiones de unas y otras (corporaciones municipales y provinciales) dentro de los límites señalados por la ley» (artículo 99.2 C-1869).

⁷⁷ «La organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes. Estas se ajustarán a los principios siguientes: 1º. Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas Corporaciones; [...] 4º. Determinación de sus facultades en materia de impuestos a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado» (artículo 84.1 y 4 C-1876). Estos preceptos son exactamente iguales que los incluidos en el artículo 99.1 y 5º C-1869.

quedan sometidas a la tutela administrativa del Gobierno y además, eventualmente, al control del Parlamento⁷⁸. No hay, por tanto, descentralización administrativa.

Con relación con las provincias de ultramar, la Constitución de 1876, aunque no consagra constitucionalmente el principio de descentralización (pero sin tampoco prohibirlo) introduce una novedad que es la de poder establecer un régimen jurídico diferente para cada una de las provincias de ultramar. Un análisis de la C-1876 revela que los principios que presiden esta cuestión son los siguientes: en primer lugar, la C-1876 determina la obligatoriedad de que las provincias de ultramar sean gobernadas por leyes especiales; en segundo lugar, la Constitución habilita al Gobierno para aplicar las leyes españolas en esos territorios con las modificaciones que se juzguen convenientes; en tercer lugar, la C-1876 consagra la diversidad de regímenes jurídicos para las diferentes provincias de ultramar⁷⁹. La C-1876 solo alude expresamente a Cuba y Puerto Rico y, a diferencia, de otros textos (como la C-1869) no se refiere a las provincias filipinas y asiáticas y tampoco menciona las provincias africanas (Guinea).

La primera guerra de independencia cubana, iniciada en 1868 se concluyó poco después de aprobada la Constitución, en 1878, con el fracaso de los independentistas. En esta época se presentaron varias fórmulas sobre el modo de solucionar el conflicto en Cuba⁸⁰. La primera de esas fórmulas fue la de ampliar a Cuba la organización municipal y provincial aprobada tras la entrada en vigor de la Constitución de 1876⁸¹. Dado que la tensión en Cuba no remitía, Maura presentó en 1893

⁷⁸ «La organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes. Estas se ajustarán a los principios siguientes: 4º. Intervención del Rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes» (artículo 84.3 C-1869). Este precepto es igual que el artículo 99.4 C-1869.

⁷⁹ «Las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales; pero el Gobierno queda autorizado para aplicar a las mismas, con las modificaciones que juzgue convenientes y dando cuenta a las Cortes, las leyes promulgadas o que se promulguen para la Península.

Cuba y Puerto Rico serán representadas en las Cortes del Reino en la forma que determine una ley especial, que podrá ser diversa para cada una de las dos provincias» (artículo 89 C-1876).

⁸⁰ Sobre esto, cfr. el exhaustivo estudio de Roldán de Montaud, Inés. *La Restauración en Cuba. El fracaso de un proyecto reformista*. Madrid: Centro Superior de Investigaciones Científicas, 2001, pp. 131 ss.; y también, Alonso Romero, María Paz. «Cuba, provincia asimilada». En Feliciano Barrios (coord.). *Derecho y administración Pública en las Indias hispánicas: actas del XII Congreso internacional de Historia del derecho indiano*. Universidad de Castilla-La Mancha, 2002, pp. 75 ss.

⁸¹ Real Decreto de 21 de junio de 1878, que hacía extensivas a Cuba las Leyes Orgánicas Municipal y Provincial vigentes en la Península desde el 2 de octubre de 1877 y establecía en Cuba seis Diputaciones provinciales para cada una de las seis provincias en que se había dividido la isla por Decreto de 9 de junio de 1878. Sobre esto, cfr. Roldán de Montaud. *La Restauración en Cuba. El fracaso de un proyecto reformista*. Ob. cit., pp. 131 y ss.

un nuevo proyecto, se proponía fundir las varias provincias existentes en una, con una sola Diputación provincial; pero ese proyecto fue rechazado por considerar que se introducía subrepticamente la autonomía y por el temor a que esa Diputación se convirtiera en una asamblea representativa que asumiera el liderazgo del movimiento independentista⁸². Sin embargo, el movimiento independentista cubano no se apagó, y se inició la segunda y definitiva guerra de la independencia cubana (1895-1898) azuzada tanto por factores internos como por el decisivo factor externo de la intervención norteamericana que llevó consigo la pérdida no solo de los territorios de Cuba y Filipinas en los que había focos insurgentes, sino también de territorios en los que no se produjo esa insurgencia (Puerto Rico y las islas del Pacífico). Para hacer frente a la rebelión cubana, en un momento ya muy tardío, finales de 1897, se aprobó de forma irregular una «Constitución autónoma» para las islas de Cuba y Puerto Rico⁸³ que tuvo escasa vigencia⁸⁴ pues la entrada norteamericana en la isla tras la derrota española puso fin a este breve periodo de autonomía.

V. Conclusión

1. El municipio y la provincia son instituciones del Derecho Público Romano que, eclipsadas en la última etapa del Imperio romano y en los comienzos de la Alta Edad, resurgieron en Europa especialmente en la Baja Edad Media. En España, los municipios como entidad política libre fueron, además, un elemento fundamental para el éxito de la Reconquista. La consolidación del Estado moderno y de su soberanía llevó al sometimiento del municipio al poder real, llevándose a cabo este sometimiento incluso por medios bélicos. La institucionalización de la presencia española en América se hizo mediante la introducción de la figura medieval del municipio.

⁸² Maura y Montaner, Antonio. *Proyecto de ley reformando el Gobierno y la Administración civil de las islas de Cuba y Puerto Rico presentado en el Congreso de los Señores Diputados el día 5 de junio de 1893*. Madrid: Imprenta de la Viuda de Minuesa de los Ríos, 1893. Sobre esto, cfr. Roldán de Montaud. *La Restauración en Cuba. El fracaso de un proyecto reformista*. Ob. cit., p. 531; y Piña Homs, Román. «El proyecto de Estatuto 'Maura' de 1893, para la autonomía de Cuba y Puerto Rico». *Memòries de la Reial Acadèmia Mallorquina d'Estudis Genealògics, Heràldics i Històrics*, 11 (2001), pp. 149 ss. (reproducido en Luis E. González Vales [coord.], *XIII Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano: actas y estudios*, vol. 2 [2003], pp. 545 y ss.).

⁸³ Real Decreto-Ley de 25 de noviembre de 1897. El problema formal es que esta norma debía ser aprobada como «Ley». El Congreso decidió por casi unanimidad eximir de responsabilidad al Gobierno por no haber respetado la reserva de ley.

⁸⁴ Uno de los pocos estudios sobre este breve periodo de autonomía es el de Sánchez Andrés, Agustín. «Entre la espada y la pared. El régimen autonómico cubano, 1897-1898». *Revista Mexicana del Caribe*, VIII, 16 (2003), pp. 7 y ss.

2. Con la aparición del pensamiento político liberal, los municipios se convirtieron en la España europea en un «símbolo» de la lucha contra el absolutismo. En América, los municipios se convirtieron en la cuna de las reivindicaciones de los criollos. Después de que la invasión francesa descabezara el Estado convirtiendo en cómplices al rey y a una parte de la corte, el municipio activó la Nación española, tanto desde un punto de vista práctico, en la lucha contra la invasión en la España europea, cuanto desde un punto de vista formal, en América en la salvaguarda de la independencia y de la legitimidad del rey en el marco de la nación.

3. El hecho de que los municipios constituyeran un elemento fundamental tanto para la legitimación política de la lucha política (a favor del reconocimiento de la soberanía nacional y contra la invasión extranjera) como para la articulación práctica de la misma en la España europea y que fueran el eje fundamental de las reivindicaciones de los intereses de la población americana ayuda a explicar que la Constitución de 1812 contenga la regulación más exhaustiva y generosa de la institución municipal. La organización del carácter participativo de los municipios que hace la Constitución de 1812 está influida por las Constituciones francesas de 1793 y 1795 y la americana de Cundinamarca de 1811. Sin embargo, la Constitución de 1812 resulta innovadora al definir un elenco de competencias propias del municipio cuyo ejercicio se hace de forma descentralizada.

4. La Constitución de 1812 también regula con profusión la institución de las provincias, entidades que aunque sin el valor simbólico que tenían los municipios, demostraron una gran eficiencia en la lucha contra la invasión.

5. La pérdida de los territorios continentales americanos condujo a considerar que los territorios de ultramar aún bajo el control español no debían seguir rigiéndose bajo las mismas leyes que las provincias de la España europea pasando desde entonces a regirse por leyes especiales sin dar cabida a la descentralización hasta que se produjo un cambio de política a finales del siglo XIX.

6. El temor al independentismo americano como factor que cohibía la adopción de fórmulas descentralizadoras fue sustituido por el temor a que unas instituciones locales descentralizadas pudieran caer bajo el control de las fuerzas tradicionalistas adversarias de los ocupantes del trono español y de la política liberal, por lo que las constituciones y las leyes que se sucedieron después de la vigencia del texto de 1812 tuvieron una clara tendencia centralizadora sin que a este respecto haya diferencias entre las Constituciones más democráticas (que proclamaban el principio de soberanía nacional) y las menos democráticas (basadas en el principio de soberanía compartida entre el rey y el pueblo).

7. Al finalizar el siglo XIX, la utilización de la institución de la Diputación provincial se mostró como una fórmula insuficiente para hacer frente al independentismo en Cuba, por lo que se introdujo, por primera vez en la historia española, un régimen particular de autonomía para Cuba y Puerto Rico, que tuvo una existencia efímera por causa de la derrota militar en la guerra hispano-norteamericana.