

LA AUTONOMÍA LOCAL EN LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL (1808-1873).

CAYETANO NÚÑEZ RIVERO (UNED)

SANTIAGO GARCÍA ARANDA (UNED)

Departamento de Derecho Político. UNED

Resumen: La autonomía de funcionamiento de las entidades locales españolas tiene su origen en la Edad Media, como consecuencia del fenómeno conocido como Reconquista. Con el advenimiento de la Monarquía Autoritaria y más tarde de la Monarquía Absoluta, ésta se extinguirá; la proclamación del Estado Constitucional implicará el reconocimiento constitucional de estas entidades, que partiendo de un modelo centralista francés, intentará la consolidación de una autonomía de carácter administrativo, produciéndose al respecto importantes avances y retrocesos en un largo proceso que afecta a todo el siglo XIX.

Palabras claves: Autonomía, Constitución, Diputación provincial, Ayuntamientos, entidades locales, Prefeturas.

Abstract: The autonomy of operation of the Spanish local entities have their origin in the Middle Ages as a result of the phenomenon known as the Reconquista (the reconquest). With the arrival of the authoritarian monarchy, and subsequently the absolute monarchy, this autonomy is extinguished, with the proclamation of the Constitutional Court which establishes the constitutional recognition of these entities, based on a French centralized model, attempting to strengthen a range of autonomies of administrative characteristics or traits, resulting in significant advances and setbacks in a long process affecting the entire nineteenth century.

Keywords: Autonomy, Constitution, Provincial Diputation, Town Halls, local authorities, Prefeturas

Sumario: 1. Introducción.–2. La Carta Otorgada de Bayona.–3. La Constitución de 1812.–4. El Estatuto Real de 1834.–5. La Constitución de 1837.–6. La Constitución de 1845.–7. La Constitución de 1869.–8. El Proyecto Constitucional de 1873.

Reglas que han de observarse en los ayuntamientos quando hubiere diversidad de votos

«Ordenamos y mandamos, que en los debates y contiendas que se levantan y recrecen en los Concejos y Ayuntamientos, diciendo, que todos deben ser conformes en lo que se debieren de ordenar y facer, y otros dicen, que basta la mayor parte; que en la determinación desto se guarden las ordenanzas que cada una ciudad, villa ó lugar cerca de esto tuvieren, y se guien por ellas; y no las habiendo, ó habiendo contrariedad en ellas ó diversidad, en tal caso se guarde lo que el Drecho dispone; y no pudiendo con esto poner remedio, las nuestras Justicias nos lo consulten, para que mandemos poner el remedio que convenga» Ley 5,tit I, lib 7.

D. Juan II en Zamora año 1432.

1. INTRODUCCIÓN

Si fuera posible destacar una característica originaria y diferenciadora de la España Medieval respecto al resto de los Reinos europeos, ésta indudablemente sería el alto grado de autonomía, casi de independencia de que gozaban las ciudades, especialmente en Castilla, en los territorios denominados de «frontera», término que en algún momento histórico pudo aplicarse a la mayoría del Reino; el fenómeno conocido como «Reconquista», diferenció profundamente tanto la conformación como el funcionamiento y organización de los poblamientos hispánicos respecto al resto de los existentes en el continente europeo, de esta forma, fenómenos políticos, sociales y económicos que caracterizaron los reinos europeos como el feudalismo, se hicieron de imposible aplicación en el territorio peninsular, salvo en los territorios de «primera conquista».

El poblamiento cristiano de los nuevos territorios conquistados a la España musulmana se encontraba sujeta a un peligro añadido, como era la posibilidad de resistir los ataques de sus antiguos poseedores, a lo que debemos añadir el importante colectivo de población mudéjar todavía residente en los centros urbanos y a los que había que respetar los acuerdos convenidos en el momento de la ocupación cristiana de las villas y ciudades.

LA AUTONOMÍA LOCAL EN LOS ORÍGENES

De esta forma, en gran número de ellas, las ciudades se nos presentarán como pertenecientes a la Corona, concepto algo lejano en la época y dotadas por el Rey de un grado de autogobierno muy considerable. Dicha situación, se mantendrá hasta el advenimiento de la Monarquía Autoritaria, que se caracterizará por el nombramiento de funcionarios reales, dependientes directamente del Rey y sus Consejos, que impondrán directrices y legislación de ámbito estatal sobre las específicas de villas y ciudades. No obstante lo indicado, estas ciudades mantendrán un cierto grado de autonomía, como se demuestra, aunque tenga un carácter muy parcial, en la representación de las principales ciudades a Cortes del Reino y en el procedimiento de designación de sus procuradores y el mandato imperativo que recibían los mismos, que les prohibía, bajo graves penas aceptar dádivas del Rey. La transformación de la Monarquía Autoritaria en Monarquía Absoluta y más aún el paso de Monarquía Nacional a Imperio, puso punto final a la vieja autonomía castellana, aunque ello fuera precedido del bello «canto de cisne» que representan importantes obras literarias como *El Alcalde de Zalamea* o *Fuenteovejuna*, entre otras, dentro de nuestro incomparable siglo de oro.¹

La autonomía de los entes locales en el constitucionalismo español es hoy un principio general que se ha ido configurando a lo largo de los dos últimos siglos hasta el punto de determinar la propia definición del término «Autonomía» que la Real Academia de la lengua ha establecido en las sucesivas revisiones de su Diccionario. Desde el siglo XIX, sistemáticamente, se ha ido dotando de significación al término siempre en función de su concepción constitucional, unas veces más reducida a la vertiente regional, otras incluyendo también una consideración local. Así pues, observamos cómo, a lo largo de distintos periodos ligados a la Constitución vigente en cada momento, ha ido evolucionando y variando la concepción de nuestros entes locales y su autonomía.

¹ No obstante, debe resaltarse, que aunque en Derecho se extinguiera esta Autonomía, su espíritu se hará patente en diversos momentos de nuestra historia, valga el ejemplo tres siglos después, con la conformación de las Juntas locales y provinciales durante la denominada Guerra de la Independencia, y el largo recorrido que tuvieron hasta conformar una Junta Central, o los sucesos de 1873, con la transformación del federalismo en cantonalismo. Así mismo, no debe olvidarse la importancia de los municipios americanos, en versión Cabildo, en los inicios del siglo XIX, en los que tras negar obediencia a la monarquía bonapartista, sustituyeron los órganos de poder establecidos por el gobierno de los Cabildos, transformados primero en Juntas y posteriormente en auténticos Congresos parlamentarios constituyentes.

2. LA CARTA OTORGADA DE BAYONA.

La búsqueda del primer vestigio o indicio de la Autonomía local en nuestro constitucionalismo comienza con la Carta Otorgada de Bayona del 7 de julio 1808. Es en dicha Norma Fundamental donde, por primera vez, se menciona a los municipios y Ayuntamientos en sus títulos IX y X (artículos 68 y, 71 y 93 respectivamente) y se recogen, por otra parte, los preceptos relativos a las Cortes, así como el papel del municipio en la elección de diputados, por un lado, y del número (22) en que los Ayuntamientos (designados por el virrey o el capitán general) de municipios de reynos y provincias españolas de América y Asia nombran diputados, por otro.

Es en el desarrollo normativo del texto constitucional de Bayona donde se encuentra una incipiente regulación del régimen local en clave de, justamente, evitar dejar resquicios a la Autonomía Local; así, mediante el Decreto de 6 de febrero de 1809² se efectuó el nombramiento de comisarios regios en las provincias con instrucciones para organizar los Ayuntamientos y proceder al nombramiento y/o destitución de los cargos municipales. A éste, le siguieron inmediatamente los Decretos de 21 de agosto. Uno para crear la municipalidad de Madrid así como las funciones de su corregidor (donde se recogía una composición integrada por un corregidor, 16 regidores, un procurador del común y un escribano secretario). Este Decreto en su artículo 4 acababa con los oficios perpetuos y permitía la posibilidad de la elección, aunque fuese mediante sufragio censitario, para la selección de los regidores. Lo que nos proporcionaría una primera aportación a lo que más tarde se entenderá como una de las notas caracterizadoras, desde el punto de vista político, de la Autonomía Local, esto es, la elección de los representantes en concejo abierto; si bien, se trata de una elección que no debe hacernos pensar en una democracia local ya que su carácter era censitario. Pero, en todo caso, estamos ante un mecanismo de elección. Por otra parte, el segundo de los Decretos censuraba toda posibilidad de autonomía municipal estableciendo un régimen de absoluta tutela financiera de la municipalidad de Madrid³, llegando incluso a la anulación en la práctica de la Hacienda municipal, dejando a ésta privada, por tanto, de cualquier tributo propio. Y,

² Este Decreto como muchos otros que se mencionarán a lo largo de este estudio se encuentran magníficamente recogidos y sistematizados en el apéndice de «Documentos» incluido en ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L. Historia de la Legislación del Régimen Local. Madrid, 2008.

³ GARCÍA FERNÁNDEZ, J., El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España. Madrid, 1983. pág. 197.

LA AUTONOMÍA LOCAL EN LOS ORÍGENES

aquí, encontramos, esta vez en negativo, otro elemento a nuestro juicio fundamental de la Autonomía Local, la suficiencia financiera⁴ o más propiamente, en este caso, la (in)suficiencia de recursos.

Un mes después, el 4 de septiembre se promulgó el Decreto para la creación de municipalidades en todo el reino, donde se recogió la disolución de los antiguos Ayuntamientos así como la orden a intendentes y gobernadores de constituir los nuevos.

En lo que a la provincia se refiere, el Decreto de 17 de abril de 1810, siguiendo el modelo francés, dividió el reino en 38 Prefecturas y en setenta y cuatro subprefecturas. En su Título II recogía, pormenorizadamente, las atribuciones del gobierno civil (de la prefectura) y, en su Título IV De las Municipalidades, trata sobre la composición de las Juntas Municipales, la elección de sus miembros (mediante sufragio censitario en concejo abierto), el nombramiento de los empleados del gobierno de la municipalidad (por el Rey), asimismo se asignan las funciones al Corregidor y a los Regidores (básicamente policía urbana), a la Junta Municipal (repartimiento de las contribuciones) y, en todos los casos, siempre bajo la autorización del Prefecto. Por último, este mismo Decreto recoge los sueldos de los empleados del gobierno de la municipalidad (Prefectos, Subprefectos, Secretario General, Consejero de Prefectura, Oficina de Prefectura y de subprefectura) y una relación de explicaciones de los límites de las 38 Prefecturas⁵.

Observando las atribuciones del Prefecto, así como la superior posición jerárquica sobre el municipio, vemos con claridad la ausencia total de cualquier noción de Autonomía Local. El Prefecto, siguiendo un modelo resultado de un centralismo e intervencionismo absoluto, asumió las funciones tradicionalmente propias de los Ayuntamientos (beneficencia hospitales, salud pública, hospicios, instrucción pública, etc.) así como la vigilancia sobre la dirección e inversión de los bienes y rentas pertenecientes a las municipalidades, empleados municipales y policía urbana.

Por último, es de destacar, la exclusión de cualquier atribución judicial a los corregidores tal y como se deduce de la división de poderes establecida en la Carta de Bayona y como expresamente se prevé en el

⁴ Entendemos que la suficiencia de recursos, o como lo recoge nuestra actual Constitución en su artículo 142, el principio de suficiencia financiera de los Entes locales es el presupuesto material imprescindible para la Autonomía local.

⁵ Decreto de 17 de abril de 1810, por el que se establece la división del gobierno civil de los pueblos del Reyno en Prefecturas, y demarcación de sus límites.

Decreto de 5 de noviembre de 1810. En él se establecen las atribuciones de los jueces de primera instancia y corregidores, de modo que los primeros no intervendrán en el gobierno de los pueblos y, estos últimos, no juzgarán y se dedicarán al cuidado únicamente del gobierno de las municipalidades

Como conclusión de este periodo histórico de influencia francesa debemos señalar la absoluta inexistencia de autonomía local, tanto en el caso del Municipio como de la Prefectura. Es cierto que puede apreciarse mínimamente alguna nota democratizadora que podríamos aceptar como breve destello de lo que en el futuro entenderemos por característica de la Autonomía local en su aspecto o función político-democrática (coadyuvando –que diría Luciano Parejo– en la escala local a la efectividad y el reforzamiento de la construcción y funcionamiento democráticos)⁶. Por otra parte, y en relación a la suficiencia financiera de los entes locales entendida, si se quiere parcialmente, como la potestad financiera para la gestión de los intereses correspondientes⁷, hay que reiterar la idea de la ausencia absoluta del menor atisbo de autonomía financiera de las Municipalidades, mientras que las Prefecturas, si bien sometidas desde un punto de vista estrictamente jerárquico a lo que hoy entenderíamos por gobierno central, dispondrán de ciertas atribuciones tanto desde la perspectiva recaudatoria, como del ejercicio de gasto.

3. LA CONSTITUCIÓN DE 1812.

3.1. La consulta al país como antecedente.

En el proceso previo, preparatorio de la Constitución Española de 1812, se produjo un antecedente interesante que tiene que ver con la función «político-democrática» y la «construcción y funcionamiento democráticos». Nos referimos a la llamada «Consulta al País», mediante una circular el 24 de Junio de 1809 se pidió, por la Junta Central, información a 36 Ayuntamientos⁸ (además de a Audiencias, obis-

⁶ PAREJO ALFONSO, L., *Garantía Institucional y autonomías locales*. Madrid, 1981. Y PAREJO ALFONSO, L. *La Garantía Institucional: crítica y verdadera operatividad de esta técnica*. Comunicación en GARCÍA MORILLO, J. *La configuración constitucional de la Autonomía local*. Barcelona, 1998. Pág. 62.

⁷ GONZÁLEZ TREVIJANO, P. y NÚÑEZ RIVERO, C., *El Estado Autonómico. Principios, Organización y Competencias*. Madrid, 1998. Pág. 104.

⁸ No puede entenderse sino como un, más que interesante, ejercicio de participación previa al proceso constituyente que, en lo que nos ocupa, además puede venir a

pados, cabildos y universidades...) a los efectos de, con los datos aportados, constituir unas nuevas Cortes y, por ende, llevar a cabo los trabajos preparatorios para la redacción de una nueva Constitución.

Las respuestas fueron muy heterogéneas: hubo municipios como el de Palma de Mallorca donde su Ayuntamiento solicitaba recuperar funciones abolidas por los Decretos de Nueva Planta, otros en cambio se preocuparon por los aspectos democráticos de la representatividad en los Municipios (planteándose la elección, mediante sufragio censitario, para la cobertura de los cargos), por la solicitud de claridad en la regulación de la separación de funciones judiciales y de gobernación, y, por supuesto, por la necesidad de supresión de los señoríos jurisdiccionales y la unificación de fueros.

Todas estas demandas municipales en respuesta a la «Consulta al País» dieron como fruto, el 9 de noviembre de 1811, el Decreto LXXXII de las Cortes Generales y Extraordinarias de anulación de señoríos jurisdiccionales y unificación del modo de elección de cargos en todos los municipios (procedimiento que no se llegó a determinar) y que, posteriormente, tendrán el encaje correspondiente en la Constitución de 1812, contribuyendo de modo muy decidido a la democratización de estructuras locales, asegurándose que todos los cargos locales lo fuesen por elección, de modo tal que se pasó la página del sistema municipal del Antiguo Régimen para comenzar la andadura del «municipio y provincia constitucionales» del S. XIX.

3.2. «Provincias y pueblos» en la constitución de 1812

El Régimen Local establecido por la Constitución Española de 1812 se desarrolla, bajo el epígrafe «Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos» –en el proyecto, inicialmente, en el Título IV y finalmente en el VI– dedicándole los artículos 309 hasta el 323 al Capítulo I «De los Ayuntamientos» y del 324 al 337 el Capítulo II «Del gobierno político de las provincias, y de las Diputaciones provinciales».

Comienza el referido Título VI con la creación del órgano de gobierno del municipio, el Ayuntamiento (equivalente al hoy Ayuntamiento-Pleno), y su composición: alcalde, regidores, procurador

ser precedente del derecho de participación de los entes locales en cuantos asuntos les afecten.

síndico⁹ y jefe político «donde le hubiere». Es de destacar en este artículo, el 309, el mantenimiento de la doble condición del Intendente provincial, también Corregidor de la ciudad capital de la provincia, del Antiguo Régimen, ahora bajo la figura del Jefe político provincial (de la Constitución de 1812) ejerciendo asimismo la presidencia del Ayuntamiento. Continúa el artículo 310 con la creación de Ayuntamientos allí donde no los hubiere y se sumasen más de 1000 almas «por sí o con su comarca» dotándoles de su correspondiente término municipal. Es de resaltar el precedente, en este artículo 310, de la más tarde denominada por Luciano Parejo función constitucional que «la instancia local cumplirá de homogeneización de la arquitectura territorial estatal»¹⁰; si bien, es cierto, que referido a la configuración territorial del Estado, en términos más generales, y no, cómo es obvio en 1812, en relación a la función constitucional de la autonomía local relativa al Estado Autonomo, que diría el autor.

En los artículos 311 y 312 se proclama el nombramiento por elección de alcaldes, regidores y procuradores síndicos, así como el cese de los regidores perpetuos; por otra parte, se manifiesta la remisión a la Ley de la regulación del número de individuos para la composición del Ayuntamiento. Como podemos comprobar, se encajan en la Constitución las previsiones del Decreto LXXXII que daban carpetazo al sistema municipal del Antiguo Régimen. Del 313 al 318 se establecía el mecanismo y procedimiento para la elección de Alcaldes, regidores y procuradores síndicos (renovables cada año, todos ellos, y mayores de veinticinco años). Pero, debe destacarse un precepto, el art. 318, donde se recoge la imposibilidad de elegir alcalde, regidor ni procurador síndico a ningún empleado público, en ejercicio, de nombramiento del Rey. Esta previsión, que tradicionalmente ha pasado desapercibida, tiene la importancia de poner de manifiesto una diferencia notable con el carácter institucional y la composición del órgano de gobierno de Provincia, la Diputación Provincial (hoy su Pleno) y de su presidente, el Jefe político, ya que si en el caso de la Provincia, ésta no puede sino considerarse como una extensión del propio poder central, en lo que respecta al Municipio, podemos ya hablar de, obviamente en un estado solamente embrionario, una cierta independencia que facilitará en el futuro la contribución local a la construcción y funcionamiento democráticos.

⁹ El procurador síndico era en los Ayuntamientos o Concejos el encargado de promover los intereses de los pueblos, defender sus derechos y quejarse de los agravios que se les pudieran hacer. Era el hombre elegido por el pueblo o comunidad local para cuidar de sus intereses.

¹⁰ PAREJO ALFONSO, L., *La Garantía institucional: crítica...*, op. cit. pág. 62 y ss. Y GONZÁLEZ TREVIJANO, P. y NUÑEZ RIVERO, C., op. cit., pág. 92.

LA AUTONOMÍA LOCAL EN LOS ORÍGENES

El Artículo 321 estableció las competencias municipales destacándose la policía sanitaria, la seguridad y orden público, la administración de propios y arbitrios, el repartimiento y recaudación de contribuciones, las escuelas, hospitales, hospicios y demás establecimientos de beneficencia, las obras públicas municipales de construcción y reparación en calzadas, caminos, puentes y cárceles, el fomento de la agricultura, la industria y el comercio. Pero lo señalado en el párrafo anterior, se verá, lógicamente, contrarrestado por el punto octavo de este artículo 321 donde se recoge la formación de las ordenanzas municipales del pueblo, aquí aparece la tutela correspondiente, y es que solamente podrán ser aprobadas por las Cortes, previo informe de la Diputación Provincial¹¹. Y esta tutela y dependencia no quedará ahí, en los artículos 322 y 323 se recoge la necesidad de aprobación de las Cortes, vía Diputación Provincial, de arbitrios, así como la sujeción a la inspección de la Diputación provincial en el ejercicio de sus «encargos» (competencias) y la obligación de rendir cuentas anualmente de los caudales públicos recaudados e invertidos¹².

Las Diputaciones provinciales, aunque a diferencia de lo proclamado para los ayuntamientos parten de un aspecto altamente restrictivo para la participación política, se regularán en el Capítulo II. Así, frente al «Los alcaldes [...] se nombrarán por elección en los pueblos» del artículo 312, comienza este capítulo el artículo 324 diciendo «El gobierno político de las provincias residirá en el Jefe superior nombrado por el Rey en cada una de ellas.» En el artículo siguiente se crean las Diputaciones para promover la prosperidad de las provincias y teniendo como funciones las de ejecución de actividades propias del Gobierno en las provincias dependiendo claramente del poder central. El régimen de sesiones y de renovación bianual, el número de Diputados así como los requisitos de residencia y renta para su elección se regularon en los artículos siguientes y, si bien solamente para los «individuos de la Diputación» (Vocales, esto es, Diputados), se volvía a excluir a los empleados de nombramiento real, al tiempo, se facultaba al Rey para suspender a los Vocales de la Diputación si abusaran de sus facultades¹³.

¹¹ Hay que tener en cuenta que las Diputaciones provinciales de la Constitución de 1812 no son entidades locales independientes del poder central, muy al contrario las Diputaciones eran extensiones de ese poder central dirigidas, además, por un Jefe político, figura que será siempre de nombramiento Real.

¹² Observamos aquí un curioso precedente de la actual fiscalización de las cuentas generales de los Ayuntamientos por órganos de otras entidades.

¹³ Con lo que se descartará cualquier atisbo de independencia y autonomía en los miembros de las Diputaciones provinciales.

En el artículo 335 se recogieron las atribuciones de las Diputaciones, repartimiento de las contribuciones, la recaudación de arbitrios, velar sobre la correcta inversión de los fondos públicos, cuidar de que se establecieran ayuntamientos donde correspondiera tal y como preveía el artículo 310, la educación, la juventud, fomento de agricultura, industria y comercio, cuidar de establecimientos de beneficencia, formar el censo y la estadística de la provincia, dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se observasen en la provincia, etc. Las Diputaciones provinciales de ultramar, además y singularmente, velarían sobre economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de indios infieles, así como proporcionar protección a esclavos e indios ya convertidos.

A la Constitución de 1812 le sucedió el desarrollo normativo correspondiente que, en materia de orden local, fueron el Decreto CLXIII, de 23 de mayo de 1812 sobre formación de los Ayuntamientos constitucionales, el Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1812, sobre establecimiento de las Diputaciones provinciales en la península y ultramar, el Decreto CLXXIX, de 10 de julio de 1812, dictando reglas sobre la formación de los Ayuntamientos constitucionales y el Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, aprobando la instrucción para el gobierno económico-político de las provincias (que en su artículo 6 del Título I, establece la primera distinción que encontramos en nuestra legislación, entre competencias propias del Ayuntamiento y delegadas, o conferidas por los Jefes políticos de las provincias)¹⁴.

Tras el paréntesis que supuso para el régimen local constitucional la supresión y disolución de los Ayuntamientos y alcaldes constitucionales, así como la de las Diputaciones provinciales de la Real cédula de 30 de julio de 1814 y del Real decreto de 15 de Junio del 1814, respectivamente, la restauración de la Constitución de 1812 durante el trienio liberal nos aporta una nueva Ley de desarrollo que, con la forma de Decreto XLV de Cortes de 3 de febrero de 1823 y la denominación de «Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias», continuará el proceso de desarrollo normativo de los municipios, los Ayuntamientos, los alcaldes, las Diputaciones, los Jefes políticos, así como las competencias de unos y otros. Y, sobre todo, la aparición de expresiones como la recogida en su artículo 2 «Las disposiciones que acuerden los Ayuntamientos para cumplir lo prevenido en el artículo

¹⁴ Cuestión distinta será el grado de autonomía para ejercerlas, pero lo importante es que, en la normativa, comienzan a aparecer de modo expreso algo parecido a intereses locales que, serán fundamentales para la configuración futura de la autonomía local.

LA AUTONOMÍA LOCAL EN LOS ORÍGENES

anterior –sus atribuciones– se ejecutarán en los términos que preven- gan los mismos Ayuntamientos».

La vigencia del Decreto fue corta, concretamente algo más de 8 me- ses, pues el 1 de Octubre de 1823 nuestros «entes locales» volvieron a regirse, y esta vez por diez años, como Ayuntamientos y Chancillerías o Audiencias según los principios del Antiguo Régimen. En 1833, ya con el Ministro Javier de Burgos, los Reales decretos de 30 de no- viembre establecerán la, desde entonces consabida, división territorial de Provincias y, por otra parte, la disposición de los Subdelegados y demás empleados de Fomento donde con el comienzo del artículo 25, siguiendo la redacción literal, »Los Ayuntamientos son el conducto por donde la acción protectora del Gobierno se extiende desde el palacio del grande a la choza del labrador», se pone fin a la década absolutista. Pero, pese a lo que se pudiera pensar, no conviene desdeñar otros as- pectos de la literalidad del mismo artículo que resultan de gran interés, y así continúa el artículo 25 «Por el hecho de ver en pequeño todas las necesidades, pueden ellos –los Ayuntamientos– estudiarlas mejor, de- sentrañar sus causas y sus remedios, y calcular exactamente de qué modo y hasta qué punto influye una medida administrativa en el bien ó en el mal de los pueblos»¹⁵.

Durante este periodo histórico, y sin restar importancia a aspectos tan sugerentes como el indicado anteriormente, es de señalar que, aunque en el debate del Título IV (finalmente VI) de la Constitución de 1812 en el que se establecían las bases de la futura organización terri- torial del Estado, no participó un gran número de diputados siendo los más activos justamente los diputados americanos. Hubo debates inte- resantes donde se apuntaron cuestiones tales como la «deliberación con libertad en los Ayuntamientos» o «su representación de un pueblo determinado como las Cortes representan a la Nación»¹⁶ o los propios relativos a la división de poderes y a la división de funciones guberna- tivas y judiciales que, en parte, no quedaron separadas del todo ni en el Alcalde, ni en el Jefe político. Ciertamente, además, se mantuvo la consideración como órgano subordinado, no solo de la Diputación, sino también del Ayuntamiento y el mayor ejemplo lo constituye la función de jefe de la Milicia nacional que ejerce el Alcalde. Asimismo,

¹⁵ No se negará la similitud de esta afirmación con alguna fundamentación de lo que, siglo y medio después, vendrá a mostrarnos alguna razón de ser del principio de subsidiariedad...

¹⁶ «Debates del Proyecto de Constitución de 1812 (Artículos referidos a Ayunta- mientos y Diputaciones). Sesión de los días 10, 11, 12, 13 y 14 de enero de 1812», en ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L., Historia... op cit., pág. 253-295.

es de destacar que en este texto constitucional podemos encontrar indicios claros (esa incipiente atribución de formar ordenanzas locales, aunque quede la aprobación en manos de las Cortes) de elementos que en el futuro contribuirán a la configuración de la Autonomía Local.

En resumen, y siguiendo la caracterización de Parejo de las funciones constitucionales de la autonomía local, consideramos conveniente destacar que, aún a modo sencillamente embrionario, en la Constitución Española de 1812 podemos encontrar indicios de lo que después se vendrá a denominar función político-democrática (elección de cargos, aún por un procedimiento censitario), funciones re-conducibles al Estado de Derecho (contribución de los municipios a la división del poder, apenas nada vertical, pero sobre todo horizontal en la separación de funciones del alcalde, por ejemplo), funciones de asistencia a la realización del Estado social (ejerciendo las competencias para atender las necesidades más básicas de los ciudadanos) y funciones relativas a la vertebración territorial del Estado (con la creación del conjunto de Ayuntamientos, y también provincias, para homogeneizar la arquitectura territorial del Estado)¹⁷.

4. EL ESTATUTO REAL DE 1834.

Durante este periodo, para estudiar los Ayuntamientos y Diputaciones del Estatuto Real, nos detendremos en su regulación por dos Reales Decretos de 1835¹⁸, no siendo un desarrollo estrictamente constitucional.

El 23 de abril de 1835 bajo la presidencia de Martínez de la Rosa se presentó a las Cortes un proyecto de Ley mediante el cual se autorizaba al Gobierno a regular los Ayuntamientos de los pueblos por medio de Real Decreto. Y con esa autorización que se concedió por las Cortes, no sin cierto debate por el procedimiento y el rango de la norma empleada para regular los Ayuntamientos¹⁹, vio la luz el Real Decreto de 23 de Julio de 1835 para el arrego provisional de los Ayuntamientos del Reino.

¹⁷ PAREJO ALFONSO, L., op. cit. pág. 62 y ss. Y GONZÁLEZ TREVIJANO, P. y NÚÑEZ RIVERO, C.,... op. cit., pág. 92.

¹⁸ Como se observará a lo largo del presente estudio va a ser imprescindible, en el proceso de búsqueda de indicios de Autonomía local, acudir a la normativa de desarrollo de los preceptos de nuestras normas fundamentales – o incluso a la legislación de régimen local sin más– ya que, en ocasiones, será muy escasa la atención dedicada por nuestros textos constitucionales a nuestros Entes locales.

¹⁹ ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L., op. cit., pág. 90.

LA AUTONOMÍA LOCAL EN LOS ORÍGENES

Este Real Decreto, que como se anticipaba más arriba no alcanzaba rango de ley, reguló los principios más importantes de la estructura municipal, organización, naturaleza de oficios, elecciones, atribuciones y obligaciones del Alcalde, de los Tenientes de Alcalde y del Ayuntamiento (pleno) así como el régimen de sesiones y de funcionarios públicos municipales.

Es obvio que en un Régimen como en el que nos encontramos en 1835 sigue sin existir Autonomía Local alguna, pero continuando con la persecución de los objetivos de este trabajo se podrán observar los precedentes de lo que hoy podemos entender por notas caracterizadoras de la futura Autonomía Local. Es el caso del artículo 3 del Real Decreto en cuestión, en él se afirma «Conservarán ayuntamiento los pueblos que actualmente lo tuvieren, aunque su población no llegue a 100 vecinos [...] y si alguno de ellos, en atención a su corto vecindario, a la estrechez de su corto territorio o a la penuria de sus fondos comunes, creyere conveniente a sus intereses unirse a otro pueblo limítrofe para formar un solo ayuntamiento dirigirá la oportuna solicitud al gobernador civil, el cual la elevará con su informe al ministerio de lo Interior para la resolución Soberana». Como puede deducirse claramente en este precepto, se está atribuyendo una mínima iniciativa de «autoorganización» a los ayuntamientos aunque sea, exclusivamente, para su disolución y fusión con otro si lo creyeren conveniente. Ciertamente es que esa posibilidad de dirigir la solicitud correspondiente al Gobernador, para que eleve el expediente hasta su resolución correspondiente, es una capacidad de iniciativa muy limitada, pero no es menos cierto que la posibilidad de la instancia se funda, según el propio Real Decreto, en una expresión si lo creyere conveniente a sus intereses (el Ayuntamiento) que resulta de lo más sugerente²⁰. Si a ello se añade la posibilidad del artículo 4 de que Los pueblos que dependen de ciudades o villas en cuanto a su régimen municipal, podrán solicitar la formación de ayuntamiento propio, siempre que su población llegue a 100 vecinos... no puede negarse que esa mínima capacidad para instar la posibilidad de «autoorganizarse» es algo más que una casualidad o un modo puntual de redacción normativa. Y, si a lo señalado acerca de los artículos 3 y 4, sumamos la posibilidad que abre el artículo 5 de que «En los pueblos y parroquias rurales donde la aspereza del terreno,

²⁰ Será, si no la primera, de las primeras menciones a capacidades municipales fundadas en la consideración por el Ayuntamiento de una decisión en base a la conveniencia para sus intereses. Además, que el ámbito de decisión a que se refiere esté en relación a la autoorganización y ligado a la esencia misma del propio municipio resulta especialmente significativo. Insistimos que esa capacidad lo era únicamente de instancia pero, no por ello, deja de tener un gran interés.

o la mucha extensión del territorio suelen interceptar o retardar la pronta comunicación de alguno o algunos distritos con la localidad en que reside el ayuntamiento, podrá este nombrar un teniente de alcalde para cada distrito en que se juzgue necesario, eligiéndole de entre los moradores del distrito respectivo» no podrá negarse que se está sugiriendo, al menos, una mínima «capacidad de autoorganización» máxime si recordamos que en el artículo 2 se establece una escala rígida de atribución de regidores y tenientes de alcalde en función del número de vecinos de cada población.

La referencia de este Real Decreto a la elección libre de todos los oficios de república y sus dependencias, expresión que hoy llama paradójicamente la atención, se inscribe dentro de un régimen electoral de sufragio censitario. Pero como se señaló en apartados anteriores, no deja de ser una elección.

Y, en relación a las facultades y obligaciones de los Alcaldes que se señalan en el Título V, se establece que los Alcaldes (Corregidores en las Capitales y demás ciudades que establezca el gobierno) son las Autoridades encargadas por S. M. del gobierno inmediato de los pueblos, bajo la dependencia de los Gobernadores civiles. Observamos de nuevo la, ya habitual, sumisión y absoluta dependencia de los Ayuntamientos ante el intervencionismo central.

En cuanto a las atribuciones de los Alcaldes se recogen las de publicar y hacer ejecutar las leyes, los decretos y Reales órdenes y demás normas que les comunique el Gobernador civil así como los acuerdos del Ayuntamiento en las materias municipales. Presidir las sesiones del Ayuntamiento, los actos públicos y las funciones religiosas. Cuidar de la conservación de la tranquilidad pública y proteger la seguridad de las personas así como de las propiedades. Cuidar del buen orden de las ferias, mercados, teatros y cualquier otra numerosa reunión –recuerda el artículo 36– Inspeccionar pesos y medidas y el estado de salubridad de los comestibles y bebidas. Tomar precauciones y facilitar auxilios contra incendios, epidemias u otras calamidades. Anotar –dice el mismo artículo– en diferentes libros los nacidos, casados y muertos en su respectivo territorio. Y otras que, en resumen, los son de gestión y administración diaria y que de modo, nuevamente embrionario, vienen a ser un marco de gestión de intereses municipales tan fundamentales para en el futuro hablar de una cierta o mínima autonomía. Junto a estas atribuciones, también se relacionan las de remitir al Gobernador civil para su aprobación: «los presupuestos ordinarios y extraordinarios de gastos del común, las propuestas para construir, mejorar o inutilizar obras del Común de cualquier especie, las propuestas de

LA AUTONOMÍA LOCAL EN LOS ORÍGENES

creación o supresión de establecimientos públicos, las propuestas de enajenación de venta o a censo de fincas del común, las propuestas de enajenación, permuta, partición o rescate de predios en que tengan interés los fondos públicos, las propuestas de creación, sustitución, reforma o supresión de arbitrios, repartimientos o derechos comunales, las cuentas de administración y recaudación de los fondos públicos» etc. En estas últimas atribuciones, como se indicaba más arriba, no le cabe al Ayuntamiento la posibilidad de adoptar acuerdos «resolutivos» sino únicamente acuerdos «de propuesta» pudiéndose dividir los tipos de atribuciones de Alcaldía en una y otra clase.

Distingue este Real Decreto las facultades del Alcalde de las del Ayuntamiento (pleno)²¹ siguiendo un esquema parecido: por un lado, aquellas en las que el Ayuntamiento actúa con un cierto margen de autonomía (cuidar la conservación de pósitos, fincas y fondos propios; cuidar de la salubridad, limpieza y ornato de los pueblos y paseos públicos; procurar el mejor surtido de aguas potables y abundantes para el servicio del pueblo; repartimiento de contribuciones Reales, formar los presupuestos de gastos municipales ordinarios y extraordinarios; hacer alistamientos y celebrar los sorteos para aumento del ejército y milicia urbana, etc.) y, por otro lado, las que consisten en proponer al Gobernador civil para que este resuelva en materia, sobre todo, de gestión de fincas o arbitrios comunes, gestión de pastos leñas y aguas y aprovechamientos, obras públicas a ejecutar o mejorar, y gestión (enajenación, permuta partición o rescates) de fincas compartidas por varios pueblos o particulares cuyo disfrute sea mancomunado. Por último, y como en el caso de normativas anteriores, se atribuye al Ayuntamiento (pleno) la formación de ordenanzas municipales que habrán de remitirse al Gobernador civil para que éste con su informe lo eleve para la aprobación de S. M. Indicio claro, una vez más, (esa incipiente atribución de formar ordenanzas locales, aunque quede la aprobación en manos de la Reina) de un elemento que en el futuro contribuirá a la configuración de la Autonomía Local.

Sin embargo, hay que tener presente que nos encontramos en 1835, en un periodo caracterizado por el intervencionismo gubernativo, de tal forma, que la autonomía de los municipios para la gestión de sus intereses será mínima y siempre subordinada al Gobernador Civil., valga como ejemplo al respecto, el artículo 61 del Real Decreto en

²¹ Llama la atención como normativa de 1835 recoge notables esfuerzos en materia de reparto de competencias entre los distintos órganos de las entidades locales municipales que, dos siglos más tarde –y nos referimos al esfuerzo por la clarificación y reparto– se siguen reclamando por estos Entes locales.

cuestión, «Los Ayuntamientos no podrán deliberar ni hacer por sí, ni prohijar, ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos, ni acordar medidas ni otorgar peticiones algunas en semejantes materias, todo bajo la pena de perder sus cargos, y de la responsabilidad a que haya lugar con arreglo a las leyes».

En cuanto a las Diputaciones Provinciales del Real Decreto de 21 de Septiembre de 1835, sobre el modo de constituir y formar las Diputaciones, hay que señalar que recoge un régimen que desconoce cualquier atisbo de autonomía, pues estas Diputaciones dependerán absolutamente del Gobernador civil, su presidente nato. El Real Decreto modificó el número de siete diputados que se estableció en 1812 para señalar tantos diputados como partidos judiciales tuviese la provincia, que serían elegidos mediante un procedimiento indirecto de segundo grado (elección de un representante del municipio para elegir al diputado del partido judicial), y obviamente censitario.

Sus competencias podían también clasificarse en varios tipos, las del artículo 25 y 26 acordar y determinar definitivamente (repartimiento de contribuciones y derramas, repartimiento del número de hombres para los reemplazos del ejército, sobre formación de reglamento interior de sus oficinas o sobre el orden que más convenga prescribirle para el mejor despacho de los negocios, etc.; las de examinar y visar las cuentas de tributos y pósitos de los pueblos de la provincia, así como los presupuestos anuales de los ayuntamientos; reunir y suministrar los datos de censo y de estadística que el Gobierno pida, etc.). Y, por otro lado, las del artículo 27 que llama de intervención necesaria en la instrucción de expedientes e informe dando su dictamen respecto de los negocios siguientes...y que se refieren a formación, nulidad o suspensión de Ayuntamientos, incorporación o posesión de bienes concejiles, demarcación de límites o señalamiento de estos, expedientes de arriendos, enajenaciones o censos de bienes raíces de propios y concejiles, obras y arbitrios que se propongan y pidan por los pueblos para objeto de policía urbana y rural, establecimientos provinciales de instrucción pública, de caridad y beneficencia, etc.

En definitiva, cabe aquí, también, señalar la validez de gran parte de lo afirmado para el régimen de la Constitución de 1812, en lo relativo a los precedentes de lo que más tarde se entenderá como funciones constitucionales de la Autonomía local. Por otro lado, es de destacar que en el régimen local del periodo del Estatuto Real, a diferencia del de la de Cádiz, se produce una ausencia absoluta de referencias en la Norma Constitucional a municipios o provincias, quedando toda la regulación en manos del Gobierno, a través de los Reales Decretos de

1835. Siendo de un cierto interés el hecho de que en la tramitación de la Ley de autorización de las Cortes al Gobierno, se produjesen debates intensos cuestionándose, a la vista de la importancia del asunto, el rango normativo pretendido para regular los entes locales del momento.

Y en cuanto a la aparición de precedentes de lo que podríamos llamar las futuras notas caracterizadoras de la Autonomía local, debe mencionarse el relativo a la autoorganización. Ciertamente, de un modo muy limitado los preceptos señalados anteriormente incluyendo la posibilidad de crear Tenientes de alcalde, para la mejor gestión de determinados municipios en casos dados, o la posibilidad de unirse a otro porque el pueblo lo considere conveniente, son aspectos que debe merecer alguna atención. Al igual que la separación de las funciones o atribuciones, municipales y provinciales, y su clasificación en lo que hemos llamado «resolutivas» y «de instancia» en un caso y «de consulta» en otro.

En cualquier caso, este Régimen Local tuvo una duración efímera pues el motín de La Granja del 14 de agosto 1836 supuso la derogación del Estatuto Real de 1834 y el restablecimiento transitorio del régimen local de la Constitución de Cádiz, que posteriormente se consolidó con la Constitución de 1837 tan próxima en algunos de sus postulados a la de 1812.

5. LA CONSTITUCIÓN DE 1837.

Tras el levantamiento de la Granja, las Cortes Constitucionales de 1836 elaboraron durante un año la Constitución de 1837. Durante ese año rigió la vida municipal y provincial del Estado una declaración de vigor provisional de la Constitución de 1812 así como el restablecimiento de la Instrucción de 1823. De modo que con este antecedente podría parecer que, tal y como se ha afirmado singularmente para el caso de las entidades locales, el espíritu de la Constitución de 1837 no era otro que el de una revisión de la Constitución de Cádiz²². Veremos si fue así.

En cualquier caso, y con carácter general, hay que destacar que, como afirma Enrique Orduña, probablemente la importancia de nuestra Constitución del 37 se encuentra, sobre todo, en que con ella se consolida

²² Así lo ha señalado –y no lo compartimos en su integridad– el historiador del municipalismo español Enrique Orduña Rebollo en su obra, *Historia del Municipalismo español* (Madrid, 2005), imprescindible para acercarse desde una perspectiva histórica al estudio de cualquier precedente de la Autonomía local,

el sistema constitucional en España, convirtiendo en realidad el principio de que el «Estado y los gobernantes se encontraban también sometidos al imperio de la ley, con limitaciones a sus poderes y con el reconocimiento de determinadas garantías y derechos a los ciudadanos».

Y, por lo que se refiere al tema que nos ocupa, debemos señalar que en esta Constitución, a pesar del pretendido seguidismo de las previsiones de la de 1812, el tratamiento del tema local se reduce a tres artículos frente a los 28 que le dedicó la de Cádiz. En efecto, los artículos 69, 70 y 71 (integraban todo el Título IX) fueron todo lo que la Constitución de 1837 tuvo que decir acerca del Régimen Local, uno dedicado a las Diputaciones (el artículo 69 «En cada provincia habrá una Diputación provincial compuesta del número de individuos que determine la ley, nombrados por los mismos electores que los Diputados a Cortes»), otro a los municipios (el artículo 70 «Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, nombrados por los vecinos a quienes la ley concede este derecho») y el tercero a ambos (el artículo 71 «La ley determinará la organización y funciones de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos»).

De una primera lectura de dichos preceptos puede deducirse, singularmente del tercero de ellos, que no nos encontramos ante una voluntad del Constituyente similar a la plasmada en la Constitución de 1812. En primer lugar la importancia que la de Cádiz atribuye al Régimen Local se manifiesta en lo extenso de su título VI, 28 artículos como ya se ha indicado, no son desde el punto de vista cuantitativo lo mismo que los tres previstos en la de 1837 (que, indiscutiblemente, es mucho más de lo que le dedicó el Estatuto Real de 1834). Y, en segundo lugar, a pesar de lo positivo que resulta la constitucionalización de la provincia, los pueblos, las Diputaciones y los Ayuntamientos, los términos en que queda redactado el artículo 71 –negando cualquier posibilidad de autoorganización– así como la remisión a la Ley para el desarrollo de la organización y funciones de Diputaciones y Ayuntamientos, nos pone de manifiesto que, pese a la consideración de la de 1837 como mera revisión de la de Cádiz, nos encontramos ante una Constitución que establece un marco bien diferente al de 1812, al menos en lo que al Régimen local se refiere.

En todo caso, y como notas positivas, cabe señalar la consolidación del precedente de democraticidad derivado de que los Ayuntamientos se integrarán por los vecinos a quienes la ley conceda el derecho a ser elector (nos encontramos, por supuesto, ante el ya habitual sufragio censitario) y cuando se habla de gobierno interior de los pueblos es de gran interés observar cómo se continúa configurando lo que en el fu-

turo será el ámbito competencial de los entes locales: un conjunto de intereses locales que determinarán la atribución de las competencias necesarias para gestionar o satisfacer los intereses correspondientes²³. Sentándose, además, la base para futuros sistemas Constitucionales de que, en el marco de la Constitución, el legislador establecerá cuáles son esos intereses atribuyendo a las entidades locales las competencias para su gestión.

De esta manera, llegamos al lógico desarrollo normativo de los preceptos de la Constitución de 18 de junio de 1837. Antes de comenzar a analizarlo, conviene recordar brevemente el contexto en el que se desenvuelven Diputaciones y Ayuntamientos al finalizar el primer tercio de nuestro siglo XIX. Las Diputaciones, en plena guerra carlista, habían alcanzado una cierta relevancia y protagonismo tanto en la creación de pequeños ejércitos auxiliares para mantener el orden en sus respectivos territorios, como aportando una presencia y estabilidad institucional que podríamos calificar de casi única del Estado. Desde que la Ley de 15 de octubre de 1836 restableció la de 3 de febrero de 1823 de gobierno económico-político de las provincias, y el Real Decreto de 8 de diciembre del 1836 hizo lo propio con el Decreto de 11 de agosto de 1813 sobre las normas para regir el gobierno de las Diputaciones provinciales, el régimen preconstitucional reguló la vida de las Diputaciones, ya que el Decreto de las Cortes de 13 de septiembre de 1837 de organización de Diputaciones provinciales mantuvo, con posterioridad a la Constitución del mismo año, la vigencia de las normas anteriores así como estableció el mecanismo de elección de los Diputados provinciales por partidos judiciales en el número mínimo ya conocido de siete.

Tratamiento separado merecen los Ayuntamientos de la Constitución que nos ocupa. En principio su organización se rigió por lo previsto en el Decreto de 10 de Julio de 1812, restablecido por el ya mencionado Real Decreto de 8 de diciembre de 1836. Pero, una vez aprobada la Constitución, el Gobierno presentó a las Cortes en febrero de 1838 dos proyectos de Ley de organización y de atribuciones de Ayuntamientos, respectivamente que, finalmente, no prosperaron debido, fundamentalmente, a su carácter centralizador y fuertemente intervencionista.

El 21 de marzo de 1840, presentó el ministro de la Gobernación un Proyecto de Ley de autorización al Gobierno para plantear el de organización y atribuciones de los Ayuntamientos, en el que en su exposi-

²³ GONZÁLEZ TREVIJANO, P. y NÚÑEZ RIVERO, C.,... op. cit. Pág. 104.

ción de motivos dice pretender «[...] arreglar la administración interior del Reino de un modo que, sin despojar a los pueblos de la justa intervención en sus asuntos domésticos, deje libre, cual conviene, la acción de la autoridad central para cumplir con las altos fines que le están encomendados» veremos al estudiar el Proyecto que la declaración de intenciones era solamente eso en lo relativo a los asuntos domésticos y una realidad normativa en lo que a la libertad de la acción de la autoridad central se refiere. Y continúa diciendo «Y si la reforma de la presente ley municipal es urgente, como incompatible con la robustez y el crédito de la autoridad, no la reclama con menos premura la administración misma de los intereses comunes de los pueblos, confiados casi discrecionalmente a los Ayuntamientos, con total independencia de la intervención y tutela de Gobierno supremo. Hoy día no reconocen los Ayuntamientos otra dependencia que la escasa y vaga de las Diputaciones provinciales, independientes de la autoridad central [...] Ni tan desmedida soltura, que raya casi en una especie de soberanía, puede conciliarse con la naturaleza del sistema representativo, cuyo distintivo carácter es la exclusión de todo linaje de absolutismo, bien derive de las altas regiones, bien de las clases medias o inferiores de la sociedad; resultando de ahí que los mismos que tanto celo y empeño muestran por conservar intacta la presente organización administrativa, para lo cual invocan el interés y nombre de la libertad, son los que más trabajen por socavar el primer cimiento del sistema constitucional».

Toda una declaración de lo que el Proyecto de Ley vino a hacer con los Municipios de 1840, exactamente lo contrario que la Instrucción de 1823²⁴. En primer lugar restringió el sistema electoral permitiendo que fuesen electores, únicamente, los de más de veinticinco años mayores contribuyentes. Por otro lado, el Jefe político nombraba los concejales oída la Diputación provincial de entre los vecinos más votados y, posteriormente, el Ministro de la Gobernación, oído el Jefe político, nombraba de entre los concejales al Alcalde y a los Tenientes de alcalde de todos los municipios de más de 500 vecinos (por supuesto, de capitales de provincia, y cabezas de partido judicial). Las sesiones del Ayuntamiento-pleno eran presididas por el Alcalde, necesariamente eran a puerta cerrada (artículo 55) y el propio Jefe político tenía la capacidad de suspender al Ayuntamiento o al Alcalde (artículo 57). Por otra parte, el Rey (artículo 58), previo el oportuno expediente instruido por el Jefe político, podía disolver los ayuntamientos, destituir Alcaldes

²⁴ Para profundizar en el estudio de las legislaciones sobre régimen local de este periodo es imprescindible la obra de Adolfo GONZÁLEZ POSADA, *Evolución legislativa del régimen local en España 1812-1909*. Madrid, 1910, reed. 1982.

LA AUTONOMÍA LOCAL EN LOS ORÍGENES

o Tenientes de Alcalde y separar Concejales. Se observa un intervencionismo central del Gobierno muy importante que tuvo una cierta oposición en la Comisión que debatió el Proyecto. Allí se cuestionó, no solamente porque fuera un Proyecto de Ley y no una Ley como establecía el artículo 71 de la Constitución quien regulase la organización y atribuciones de los Ayuntamientos, sino también porque algunos Diputados como Argüelles defendieron determinadas enmiendas que ponían de manifiesto la ausencia de autonomía de los Ayuntamientos para el cumplimiento de sus fines. También hubo menciones relativas al sufragio universal frente al sistema censitario, o sobre la posibilidad de intervencionismo gubernativo en los Ayuntamientos. Obviamente no prosperaron.

En cualquier caso, este Proyecto de 1840 sancionado como Ley municipal el 14 de julio del mismo año fue la causa fundamental de la sustitución de la Regencia de la Reina por la de Espartero que, apoyándose en el rechazo a esta Ley, decretó la suspensión de la ejecución de la Ley de organización y de atribuciones de los Ayuntamientos, por haber violado lo previsto en el artículo 70 de la Constitución. De modo tal que, con el Decreto de 13 de Octubre de 1840, se suspendió la Ley de Ayuntamientos y se abrió un nuevo periodo para efectuar las reformas necesarias para adecuarla a la Constitución, con el objeto de, una vez reformada, someterla de nuevo a las Cortes.

El devenir de los acontecimientos, unido a la escasa habilidad de Espartero, acabó con la marcha de éste a Inglaterra en julio de 1843, el adelanto de la declaración de mayoría de edad de la Reina Isabel II y, en lo que nos ocupa, ya el 30 de diciembre de ese año, la aprobación de la Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos, sancionada en Barcelona a 14 de julio de 1840, con las modificaciones contenidas en el Real Decreto de 30 de diciembre de 1843, siendo Ministro de la Gobernación el Marqués de Peñaflorida. Las modificaciones no tuvieron la menor relevancia, y el Decreto que acompañó a la Ley se dirigía a los Jefes políticos dándoles las oportunas instrucciones para la constitución inmediata de los Ayuntamientos y la celebración de elecciones para renovarlos.

Consideramos oportuno señalar que, en esta Ley 1840 y en su modificación de tres años después, se recogió una regulación, ciertamente novedosa en nuestra normativa, de los presupuestos municipales que ocupaba todo el Título XIV de la Ley donde, según ésta, a propuesta del Alcalde debían incluirse todos los ingresos y los gastos, que debían deliberarse y votarse en el Ayuntamiento-pleno aunque su aprobación correspondía al Jefe Político «si la suma de gastos no excediese

de 100.000 reales; y si excediese a la de S.M.» . Igualmente se establecía el, aún hoy vigente, sistema de prórroga del presupuesto anterior en caso de no aprobación del nuevo a principio de año, y se preveía la necesidad de establecimiento de impuestos extraordinarios, para el supuesto de déficit presupuestario.

Cabe concluir que en este periodo, si bien no hubo grandes novedades en cuanto a la aparición de indicios de las futuras notas caracterizadoras de la Autonomía Local, sí es destacable el hecho de que se consolida el sistema constitucional en España y esto tiene una cierta relevancia para el asunto que nos ocupa. Y es que al consolidarse el sistema constitucional, aún dedicando una menor atención al apartado municipal y provincial, observamos que nuevamente se hace mención expresa al Ayuntamiento y a la Diputación provincial diciendo «habrá», de modo que podemos afirmar que nos encontramos ante un precedente clave para poder hablar, en términos de más adelante, de una garantía constitucional de existencia de los futuros entes locales. Por otra parte, junto al mandato constitucional de existencia del Ayuntamiento y de la Diputación, encontramos la necesaria elección de sus integrantes por los vecinos, ciertamente mediante un sistema censitario restringido, pero es indudable que se consolida igualmente la democraticidad (con las limitaciones propias de los tiempos) como nota caracterizadora en el mundo local.

En cuanto al desarrollo legislativo de los preceptos constitucionales, ya hemos visto que, como es lógico, fue con los tiempos, pero hizo aportaciones, en nuestra opinión, muy interesantes en lo relativo al aspecto económico-financiero del mundo local del siglo XIX. Nos estamos refiriendo a la necesidad de la presentación por el Alcalde al Pleno del Ayuntamiento del proyecto de presupuestos (fórmula que aún hoy perdura) o a la prórroga automática del presupuesto, en caso de no aprobación del correspondiente al nuevo año (mecanismo que hoy es perfectamente actual).

6. LA CONSTITUCIÓN DE 1845.

Si la Constitución española de 1837 pretendió ser una revisión de la de 1812, en el caso de la aprobada el 23 de mayo de 1845 hay que decir que, sencillamente, nace como un proyecto de reforma de la del 37, eso sí, ahora desde una perspectiva moderada. Esta nueva Constitución se integraba por 80 artículos fruto, muchos de ellos, de la refundición de varios de la anterior. Y, en cuanto a los referidos al régimen local, se mantiene el precedente de la de 1837 y, únicamente, se le dedican los

 LA AUTONOMÍA LOCAL EN LOS ORÍGENES

artículos 72, 73 y 74 que integran la totalidad del Título XI «De las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos». Ahora bien, en este momento desde unos planteamientos más claramente centralistas y notablemente intervencionistas.

Artículo 72: En cada provincia habrá una Diputación provincial, elegida en la forma que determine la Ley y compuesta del número de individuos que ésta señale.

Artículo 73: Habrá en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la Ley confiera este derecho.

Artículo 74: 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 Gobierno²⁵.

De la lectura de estos artículos se deduce ya cuáles van a ser las características generales del tratamiento normativo del tema que nos ocupa durante el periodo de vigencia de esta Constitución. La primera es que, en clara ruptura con el régimen anterior, se hace una diferenciación entre alcaldes y Ayuntamientos. Los alcaldes van a ser elegidos por el ejecutivo y tendrán la consideración de «delegados del gobierno» y, por su parte, los concejales que van a integrar los Ayuntamientos serán elegidos por los vecinos y ya no se ocuparán del gobierno interior de los pueblos, que decía la Constitución de 1837, solamente de asuntos meramente administrativos. Las funciones que podríamos llamar gubernativas quedarán en manos de los alcaldes bajo la dependencia jerárquica del Jefe político de la provincia.

Por otra parte, la redacción de artículo 74 nos avanza la común denominación del conjunto de intentos normativos de desarrollo del régimen local inspirado por esta Constitución que, de modo casi vertiginoso, se irán sucediendo en su periodo de vigencia, todos para «la organización y atribuciones» de Ayuntamientos, fundamentalmente, y Diputaciones.

Con carácter previo a la aprobación de la Constitución, se promulgaron el 8 de enero de 1845 la Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos y la Ley de organización y atribuciones de las Di-

²⁵ Llama la atención la claridad con la que, en el propio texto constitucional de 1845, se hace mención expresa a la intervención del poder central, a través del Delegado del Gobierno, tanto en Diputaciones como Ayuntamientos. Señalándose, ya de antemano, que será la ley quien regulará dicha intervención. Y, efectivamente, la Ley de 2 de abril de 1845, de modo muy intenso, se ocupará de regular la intervención, control y supervisión mencionados.

putaciones provinciales. Ello fue posible al tramitarse dichas leyes con simultaneidad a la Constitución de 1845 por el procedimiento de la Autorización Legislativa.

En relación a los Ayuntamientos, como ya se ha señalado al Alcalde lo nombra el Rey, cuando se trata de las capitales de provincia y de partido judicial así como de los municipios de más de 2000 vecinos o, en el resto, el Jefe político actuando por delegación Real. Impidiéndose, con carácter absoluto, la elección de los alcaldes por los propios vecinos. Los Alcaldes tendrán dos tipos de atribuciones, unas cuando actúen como delegados del Gobierno bajo dependencia y autoridad inmediata, dice la Ley, del Jefe político (seguridad pública, cobro y recaudación de contribuciones, reemplazos, suministros y alojamiento de tropas y ejecutar las disposiciones de la administración superior). Y otras en las que el Alcalde actuará como administrador del pueblo, también bajo la vigilancia de la administración superior, dice la Ley (ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento cuando sean ejecutorios, vigilar las obras públicas de fondos municipales, policía urbana y rural, dirigir establecimientos municipales de beneficencia e instrucción pública, aplicar sanciones, etc.). Y, además, podrán delegar en los Tenientes de alcalde las atribuciones que tenga por conveniente, siempre dentro de los límites de las leyes.

Los concejales, en cambio, sí serán elegidos por los vecinos mediante el sistema de sufragio censitario y, en pleno, tendrán capacidad para adoptar dos clases de acuerdos. Por un lado aquellos que tienen carácter decisorio y/o ejecutorio que pueden a su vez ser de dos tipos, los primeros sin poderse suspender por parte del Jefe político (los de asuntos privativos de los Ayuntamientos como nombrar empleados y admitir facultativos y maestros que se paguen de los fondos del común) y los segundos que sí podrán suspenderse (relativos a aprovechamientos comunes, mantenimiento de infraestructuras, repartición de granos de los pósitos, etc.). Por otro lado, están los acuerdos deliberativos en los que es imprescindible que se eleven al Jefe político para su aprobación correspondiente (formación de ordenanzas, obras de utilidad pública, alineación de calles, arrendamiento de bienes del común, repartimientos y arbitrios, ferias y mercados, pleitos en nombre del común, etc.).

La importancia de los Jefes políticos se pone de manifiesto en el hecho de que estaban facultados para la suspensión y destitución de Alcaldes o concejales, así como para la disolución de Ayuntamientos.

En el caso de las Diputaciones, junto al Jefe político y a la Diputación (su pleno) aparece el Consejo provincial con carácter consultivo.

LA AUTONOMÍA LOCAL EN LOS ORÍGENES

Su número mínimo de Diputados pasa a ser de nueve que procedían de los distintos distritos electorales en que se dividía la provincia, elegidos mediante el sistema censitario («por los mismos electores que elijan Diputados a Cortes»). Sus atribuciones quedan seriamente mermaidas estableciéndose unas de una mínima autonomía (reparto entre Ayuntamientos de contribuciones y derramas, señalamiento a los Ayuntamientos del número de hombres de reemplazo, proponer arbitrios al Gobierno para cualquier objeto de interés provincial y dirigir al Rey, vía jefe político, exposiciones sobre asuntos de utilidad para la provincia), y otras de carácter deliberativo (sobre administración de propiedades de la provincia, uso o destino de edificios de la provincia, obras útiles para la provincia, aceptación de donativos, etc.) que solamente se llevan a efecto previa aprobación del Jefe político o del gobierno, según el caso.

Por otro lado, el 2 de abril de 1845, siguiendo el mismo proceso de la Autorización Legislativa, se publica la Ley por la que se decretan las atribuciones de los gobiernos políticos. Esta Ley, será la responsable de la minoración de las funciones de las Diputaciones provinciales sobre todo en lo referido al control y supervisión de los Ayuntamientos. Estableció que para el gobierno de las provincias la autoridad superior era el Jefe político, nombrado por el Rey, con dependencia inmediata del Ministro de la Gobernación. Entre sus atribuciones está el mantenimiento del orden y la seguridad pública, reprimir y castigar cualquier falta de todo tipo (incluso a la religión y a la moral), proponer al Gobierno medidas para el desarrollo y fomento intelectual y moral –dice– de la provincia, velar e inspeccionar todos los ramos de la administración de su territorio, instrucción de información por delitos, suspender a funcionarios, suspender modificar o revocar acuerdos y actos dependientes del ministerio de la Gobernación, etc.²⁶. Se habilitaba, por último, al Gobierno a crear la figura del Jefe político subalterno para ejercer las funciones propias del Jefe político en el distrito correspondiente.

Merece una mención, al menos, el Real Decreto de 29 de septiembre de 1847, de organización de la gobernación civil del reino, donde podemos encontrar un primer y breve intento –pues tuvo una vigencia

²⁶ Esta Ley recogerá las funciones de los Jefes políticos, en lo referido a Ayuntamientos y Diputaciones, de modo muy genérico lo que les confiere una capacidad de intervención verdaderamente importante. Por otro lado, establecerá el principio de que el Jefe político obra siempre como delegado del poder Real, encontrándose en una situación similar al aforamiento al no poder ser procesado, salvo por el entonces Tribunal Supremo de Justicia, sin la previa autorización del Rey.

de cinco días— regionalizador de la península con la creación de las figuras del Gobernador civil general (para cada una de las once gobernaciones generales), el Gobernador civil de la provincia (en sustitución de los Jefes políticos) y los Subdelegados civiles (igualmente sustituyendo al Jefe político subalterno).

Este Régimen local de las Leyes de 1845 se mantuvo en vigor hasta el verano de 1854, cuando comienza el bienio de Espartero, en el que mediante el Real Decreto de 7 de agosto, se ordena que, visto «El ardiente deseo que tenían los pueblos de verse libres de una centralización exagerada, la necesidad universalmente reconocida de dar más ensanche al principio municipal» los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales se rijan por la ley de 3 de febrero de 1823 y demás normativa vigente con carácter previo a la publicación del Real Decreto de 30 de Diciembre de 1843. Como treinta años después el restablecimiento del régimen local del 23, mediante Real Decreto, no podía tener carácter permanente, se establecía la encomienda al Ministro de la Gobernación de presentar a las Cortes un proyecto de Ley que arregle las atribuciones de las Corporaciones municipales y provinciales.

No se trata en apartado independiente porque pese a que fue discutido y aprobado por las Cortes, al no haber sido promulgada, no llegó nunca a entrar en vigor el proyecto de Constitución de 1856. Este proyecto de Constitución en su artículo 75 volvía a recoger, como la de 1837 que «Para el gobierno interior de los pueblos no habrá más que Ayuntamientos compuestos de alcaldes y regidores, nombrados todos directa e inmediatamente por los vecinos que paguen contribución directa para los gastos del Estado, de la provincia o del distrito municipal». De modo que, junto a ese pequeño indicio de autonomía municipal se advierte un primer intento de acabar, de hecho, con el sufragio censitario acercándose mucho a un sistema de sufragio universal. Finalmente, al no entrar nunca en vigor, todo quedó en eso, un intento.

Espartero, antes de cerrarse su bienio, teniendo como Ministro de la Gobernación a Francisco de Luján, solamente pudo ver aprobada la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856. Se trataba de un texto de 270 artículos más seis (a modo de disposiciones) transitorios en el que, en su artículo 25, se vuelve a la fórmula de: «Para el gobierno interior de los pueblos y su distrito municipal, no habrá más, al tenor de lo dispuesto en el art. 75 de la Constitución, que Ayuntamientos, compuestos de Alcaldes y Regidores, nombrados unos y otros directa e inmediatamente por los vecinos que paguen contribución directa para los gastos generales, provinciales o muni-

cipales en la cantidad que, conforme a la escala de población establece la presente ley»²⁷.

Continúa y amplía, esta Ley de 5 de Julio, el esquema de: Municipio, elecciones en el Municipio, Administración del Municipio (atribuciones de los Ayuntamientos que ya se definen expresamente como corporaciones económico-administrativas, así como régimen de funcionamiento), el Alcalde y los Regidores (atribuciones administrativas), los Secretarios de Ayuntamiento, Presupuestos Municipales, Recaudación y Contabilidad, Responsabilidad y Dependencia de los Ayuntamientos y sus individuos y Agentes y, por último, Gobierno político de los distritos municipales (atribuciones políticas del Alcalde bajo la dirección del Gobernador de la provincia).

Días después de la aprobación de esta Ley, y como consecuencia de un enfrentamiento entre O Donell y Patricio de la Escosura, se produjo la dimisión de Espartero y la salida del poder de los progresistas. Narváez asumió la presidencia del Consejo de Ministros y, el 16 de Octubre de 1856, visto que «por medio del trastorno de 1854, sustituidas de hecho por la abolida y anárquica ley de 3 de febrero de 1823» y dado que «la ley de 7 de mayo de 1856 [...] era una ley orgánica de una Constitución que no fue jamás promulgada» restableció mediante Real Decreto en toda su fuerza y vigor las leyes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Consejos provinciales y Consejo Real de enero de 1845.

En 1858, y hasta 1863, O Donell con Posada Herrera en Gobernación hicieron esfuerzos importantes en materia de lo que se conoció más tarde como Hacienda Municipal, al presentar en enero de 1859 la Ley sobre Presupuestos y Contabilidad municipal para «que se atienda de un modo eficaz y seguro a cubrir el déficit en que ordinariamente se encuentran los presupuestos de los Ayuntamientos y provincias». Considera también la exposición de motivos, que por tratarse en las distintas leyes sobre régimen local simultáneamente los presupuestos y la organización y atribuciones de los Ayuntamientos y provincias no se le daba la suficiente importancia a la materia de presupuestos y contabilidad municipal, ni se les dotaba de los medios de administración indispensables. Finalmente la Ley fue aprobada el 29 de marzo de 1862.

²⁷ Se hace referencia al artículo de la Constitución no-nata de 1856. Retomando la expresión «gobierno interior de los pueblos» y hablando de un sistema de elección «directo e inmediato», pero censitario aún, que rebaja muy notablemente el mínimo de contribución para poder ser elector.

Por otro lado, Posada Herrera no lograría la aprobación por las Cortes de una Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos. Sí obtuvo, en cambio, la aprobación de la Ley de 25 de septiembre de 1863 sobre gobierno y administración de las provincias, regulándose en esta norma el nombramiento de los Gobernadores, atribuciones, organización de las Diputaciones, elecciones, régimen de sesiones, de los Consejos provinciales y sus atribuciones. Y, por tanto, no recogiendo ya previsión alguna en relación a cuestiones presupuestarias o contables.

Finalizando ya este periodo, y siendo Ministro de la Gobernación González Bravo, por medio del Real Decreto de 21 de octubre de 1866 de reforma de las Leyes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos y para el gobierno y administración de las provincias, se reguló nuestro régimen local vía Leyes del Reino hasta su aprobación por las Cortes. Se volvía al centralismo como ilustra la denominación de Alcalde-Corregidor, una mayor intervención del ahora Gobernador civil en el gobierno del Ayuntamiento y de la Diputación y una vuelta en la técnica legislativa local a la regulación de las cuestiones presupuestarias y contables en la legislación de organización y atribuciones.

Como hemos podido comprobar en este periodo, y al amparo de la Constitución de 1845 y su abundante legislación de desarrollo, escasos son los detalles o nuevos indicios que podemos encontrar acerca de las futuras notas caracterizadoras de la Autonomía Local. Si acaso, y en el aspecto económico-financiero de la misma, cabría destacar el cambio que se experimenta en la técnica legislativa al dedicar una normativa propia al ámbito económico de la vida local. Se continúan consolidando los elementos que en el futuro darán forma a nuestros entes locales y, como novedad, se observa el primer planteamiento regionalizador que fue flor de pocos días. Por otra parte, asistimos en este periodo a lo que podríamos llamar la consolidación de otro elemento interesante dentro del mundo local, y es que su margen de actuación reviste una naturaleza administrativa y organizativa²⁸. Esto se pone de manifiesto muy expresamente en la legislación del periodo (tanto en la denominación de las leyes como en su estructura y articulado) y, sin duda, constituye un precedente que luego dará lugar a otra de las notas caracterizadoras de la Autonomía local, su consideración, frente a la autonomía política, como administrativa y organizativa.

En resumen, durante este periodo podemos afirmar que todos los esfuerzos del legislador (y hasta del constituyente en lo referido, por qué no,

²⁸ GONZÁLEZ TREVIJANO, P. y NÚÑEZ RIVERO, C., . op. cit., pág. 104.

a la no-nata de 1856) se dedicaron a una producción normativa alter-nante en su carácter, unas veces moderado, otras progresista, que se su-cedía continuamente ampliando (mínimamente) y restringiendo la esfe-ra y capacidad de influencia de Ayuntamientos y Diputaciones.

7. LA CONSTITUCIÓN DE 1869.

Tras la revolución de 1868, las Cortes constituyentes elegidas, por «sufragio universal masculino», el 15 de enero de 1869 resultaron ne-tamente «progresistas» al haber vencido claramente estas las eleccio-nes. El resultado de sus trabajos fue la considerada, por buena parte de la doctrina, como primera Constitución democrática de nuestro país. La regulación que de los entes locales hizo la Constitución de 1869 se limitó a dos preceptos en dos títulos distintos²⁹:

Artículo 37 (Título II «De los poderes públicos»): 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 99 (Título VIII «De las Diputaciones provinciales y Ayun-tamientos»): La organización y atribuciones de las Diputaciones pro-vinciales 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.

2º Publicidad de las sesiones de unas y otras dentro de los límites señalados por la Ley.

3º Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes de las mismas.

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 perma-nentes, y

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.

²⁹ Es fiel, también esta Constitución de 1869, a la constante de nuestra historia constitucional en virtud de la cual –con excepciones como la de 1812– los artículos dedi-cados a los entes locales son generalmente muy escasos.

Ciertamente, tal y como afirma Adolfo González Posada³⁰, la organización y atribuciones de las Diputaciones y Ayuntamientos quedaron dibujados de forma imprecisa, reconociéndose a las entidades locales el gobierno y dirección de los intereses correspondientes y, al tiempo, previéndose en el principio cuarto la intervención Real y de las Cortes en los supuestos de extralimitaciones. En cualquier caso, entendemos que la Constitución de 1869 estableció un marco que permitió un desarrollo legislativo que supuso una importante reforma del régimen local en España, materializado en la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 y en la Ley provincial de la misma fecha.

La Ley Municipal comenzaba definiendo al Municipio estableciendo que es la «asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal. Su representación legal corresponde al Ayuntamiento». Continuaba más adelante, en su artículo cinco señalando que «procede la segregación de parte de un término para agregarse a otros existentes cuando lo acuerde la mayoría de los vecinos de la porción a segregarse y pueda tener efecto sin perjudicar los intereses legítimos del resto del Municipio³¹» añadiéndose que «las Diputaciones provinciales resolverán los expedientes sobre creación, segregación y supresión de Municipios y términos. Sus acuerdos serán ejecutivos cuando fueren adoptados de conformidad con los interesados. En caso de disidencia, la aprobación será objeto de una ley» de modo tal que, aún con las lógicas limitaciones, reaparecen rasgos que indican una cierta independencia municipal para reorganizarse en municipios distintos.

Esta Ley organiza los Municipios en Ayuntamientos (pleno) y Juntas Municipales³², ambos integrados por Alcaldes, Tenientes de alcalde, Concejales y, las Juntas, por Concejales y Vocales. Los Concejales y Alcaldes se eligen mediante sufragio y los Vocales por sorteo de entre los vecinos que contribuyan por repartimiento a las cargas municipales o, en su defecto, paguen contribución al Estado.

Proclama el artículo 67 de la mencionada Ley Municipal que, a los aún definidos como corporaciones económico-administrativas, los Ayun-

³⁰ GONZÁLEZ POSADA, Adolfo, . op cit., pág. 276.

³¹ Vuelve a presentárenos un interesante precedente, que como ha podido apreciarse se ha ido consolidando poco a poco, de respeto del Estado al principio democrático característico del mundo local.

³² Resulta de interés aquí señalar que la última reforma sobre régimen local vigente (Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local), en lo referido a la organización de los entes locales, recupera la denominación «Juntas» locales de gobierno en sustitución de las anteriores «Comisiones» también de gobierno.

LA AUTONOMÍA LOCAL EN LOS ORÍGENES

tamientos, se les otorga exclusiva competencia para la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, tal y como dice la Constitución, en particular cuanto tenga relación con los objetos siguientes y recoge, entre otros, establecimiento y creación de servicios municipales, fomento de sus intereses materiales, seguridad de las personas y propiedades, apertura y alineación de calles y plazas, empedrado, alumbrado, alcantarillado, surtido de aguas, ferias y mercados, edificios municipales, administración de todas las fincas, bienes y derechos del Municipio, etc. Por otro lado, se establecen otras atribuciones como Formación de Ordenanzas municipales de policía urbana y rural, que deben ser aprobadas por el Gobernador, y las de reforma y supresión de establecimientos municipales de Beneficencia e instrucción, enajenaciones de bienes que no sean sobrantes de vía pública, y otros contratos que debían aprobarse por la Comisión provincial. De nuevo, se vuelve a la anterior técnica legal de inclusión de un Título destinado a la Hacienda Municipal donde se tratan los presupuestos municipales, así como la recaudación y distribución de los fondos municipales. Y concluye la Ley con los títulos dedicados a la Responsabilidad y recursos que nacen de los actos acordados por los Ayuntamientos y el titulado «Gobierno político de los Distritos municipales» donde se establece que «el Alcalde es el representante del Gobierno; y en tal concepto desempeñará todas las atribuciones que las leyes le encomienden, obrando bajo la dirección del Gobernador de la provincia»³³.

La Ley provincial de 20 de agosto de 1870, por su parte, incluirá indicios que perfilarán a la Diputación como una entidad local con vida e intereses propios, consideramos destacable que es una ley, con novedades importantes como las indicadas, otras que se apuntarán, que hará de estas Diputaciones las que alcanzaron un mayor nivel de autonomía en todo el siglo XIX³⁴.

Esta Ley provincial recoge como autoridades de las provincias al Gobernador, la Diputación provincial (que elegirá de su seno al Presi-

³³ Hoy llamaría, ciertamente, la atención que dos artículos de una misma ley encomienden a la figura del Alcalde (en tanto que integrante y presidente del Ayuntamiento-pleno) «el gobierno y la dirección de los intereses peculiares de los pueblos» que dice el artículo 67 y, simultáneamente, se le designe «representante del Gobierno» para el desempeño de las atribuciones «que las leyes le encomienden bajo la dirección del Gobernador de la provincia», tal y como señala el artículo 191. Pero hay que indicar que, básicamente, se refieren éstas últimas a cuestiones de orden público y demás funciones que «en tal concepto se le confieran». No obstante, y volviendo al Título VI «Gobierno político de los Distritos municipales», pareciera que lo estrictamente local, en el resto de la Ley Municipal, se quisiera meramente administrativo.

³⁴ ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L., op. cit., pág. 139.

dente y se integrará de, como mínimo, 25 Diputados) y la Comisión Provincial (compuesta de cinco vocales elegidos de entre los Diputados provinciales). En su artículo 46 establece que «Es de exclusiva competencia de las Diputaciones provinciales la gestión, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de las provincias, en cuanto, según esta ley, o la municipal, no correspondan a los Ayuntamientos», recogiendo atribuciones relativas al fomento de intereses materiales y morales tales como caminos, canales de navegación y toda clase de obras públicas, establecimientos de beneficencia o de instrucción. Administración de los fondos provinciales y toda clase de bienes, acciones y derechos, repartimiento, inversión y cuenta de los recursos necesarios para la realización de los servicios que le están confiados, etc. En los demás asuntos, la Diputación actuaba con competencia delegada del Gobernador, estando sujeta a la facultad supervisora de éste³⁵.

Y, al igual que en el caso de la Ley Municipal, se dedicarán los dos últimos apartados a los «Presupuestos y cuentas provinciales» y a la «Dependencia y responsabilidad de los Diputados y Agentes de la Administración provincial» estableciéndose que «Las Diputaciones y comisiones provinciales obran bajo la dependencia del Gobierno y están, por consiguiente, sujetas a la responsabilidad administrativa que proceda en aquellos asuntos que no les competan exclusivamente, y ejercen sus atribuciones propias con absoluta independencia, sin perjuicio de la inspección que al gobierno se concede a fin de impedir las infracciones de esta ley, de la Constitución y de las demás generales del Estado».

Como conclusión del periodo correspondiente a la Constitución de 1869, merece especial mención la consideración de Ayuntamientos y, singularmente, Diputaciones como entes locales con intereses propios con un ámbito de cuasi-autonomía que se concreta en lo que podemos entender por gestión de los intereses peculiares de los pueblos y de las provincias que dice el artículo 37 y que trae como consecuencia que a cada una de las entidades locales se le dote de esas exclusivas competencias (de que hablan las Leyes Municipal y Provincial) necesarias para satisfacer el peculiar interés respectivo, municipal y provincial. Si nos fijamos, se establece un esquema que, obviamente con

³⁵ Todos los acuerdos sobre las materias de exclusiva competencia eran inmediatamente ejecutivos. Se comunicaban al Gobernador que, en el plazo de tres días, bien por haber sido adoptados sin competencia o bien por «delincuencia», podía suspenderlos. Ahora bien, en el caso de que el acuerdo se dictase en asuntos de competencia de la Diputación no cabe la suspensión debiéndose acudir a la vía de recurso de alzada ante el Gobierno.

LA AUTONOMÍA LOCAL EN LOS ORÍGENES

diferencias, sigue vivo hasta la fecha, la Constitución señala unos intereses peculiares (hoy dice «respectivos intereses») y la legislación de desarrollo los fija, concreta y define asignando a las entidades las competencias necesarias para su gestión.

En cuanto al aspecto de la autonomía relativo a la participación de las entidades a través de órganos propios en el gobierno y administración de los asuntos que les correspondan, el sistema constitucional del 1869 nos apunta, por una parte, y en relación con la forma de provisión de dichos órganos, la elección de los Alcaldes de entre los Concejales y la del Presidente de la Diputación entre los Diputados provinciales. Y, por otra, creemos de interés señalar la posibilidad que tendrán los Ayuntamientos de formar entre sí y con los inmediatos comunidades y asociaciones para la mejor gestión de algunas atribuciones (conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales, etc.) como una manifestación de esa cuasi-autonomía a que nos referíamos más arriba.

En lo referente a la función político-democrática señalaremos que la Constitución de 1869, en su artículo 16 (Título I «De los españoles y sus derechos») establece que «Ningún español que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles podrá ser privado del derecho de votar en las elecciones de Senadores, Diputados a Cortes, Diputados provinciales y Concejales», de modo que recoge, por tanto, el derecho al sufragio, que, si bien se limita exclusivamente al género masculino, es indudablemente un avance digno de reseñar, que permitirá a los entes locales contribuir al reforzamiento de la construcción y funcionamiento democráticos.

8. EL PROYECTO CONSTITUCIONAL DE 1873

Merece una breve mención la Constitución federalista no promulgada de 1873, por lo que pueda entenderse haya influido en la conformación de las notas caracterizadoras de la Autonomía Local a lo largo de nuestra historia constitucional. Entre otras, que fue la primera en hablar de Autonomía económica, administrativa y política del Municipio, sin ir más lejos. Para ello, nos limitaremos a recoger algunos artículos de la misma relacionados con el mundo local.³⁶

En el Título II «De los españoles y sus derechos» encontramos, sin mayor importancia, el art. 23 «Las autoridades municipales pueden prohibir los espectáculos que ofendan al decoro, a las costumbres y a la

³⁶ NUÑEZ RIVERO, CAYETANO; MARTÍNEZ SEGARRA, «Historia Constitucional de España» Ed. Universitas. Madrid.1999.

decencia pública». En el Título III «De los poderes públicos» el art. 40 nos dice «En la organización política de la Nación española todo lo individual es de la pura competencia del individuo; todo lo municipal es del Municipio; todo lo regional es del Estado y todo lo nacional es de la Federación» y los artículos 41 y 42 establecen el carácter electivo de los poderes así como el sufragio universal³⁷, el artículo 43 recoge que la soberanía se ejerce a través de determinados organismos, entre ellos el Municipio³⁸.

Y, por su parte, el Título XIV «De los Municipios» afirma en el artículo 106, por primera vez, en la historia de nuestro país que «Los Municipios tienen en todo lo municipal autonomía administrativa, económica y política. Los Municipios nombrarán por sufragio universal sus gobiernos o sus alcaldes, que ejercerán el poder ejecutivo municipal. Nombrarán también por sufragio universal sus Ayuntamientos [...] Nombrarán por sufragio universal sus jueces». Por su parte el artículo 107 establece que «Los alcaldes y Ayuntamiento darán cuenta de sus gastos al concejo, o común de vecinos, en la forma que ellos mismos establezcan» y, como precepto ciertamente interesante, el artículo 108 recogía que «Los alcaldes y Ayuntamientos no podrán ser separados sino por sentencia de Tribunal competente, ni sustituido sino por sufragio universal» y se enumeraban una serie de competencias de los municipios (justicia local, policía de orden, limpieza, caminos vecinales, calles, veredas, hospitales y beneficencia, escuelas de niños y adultos, así como rentas y recursos para estos fines) que debían garantizarse, además, por las Constituciones de los Estados. Por último, cerraba el título el artículo 109 donde se recogió la posibilidad de acudir en alzada a las Asambleas de los estados y, vía denuncia criminal ante los tribunales de distrito, en caso de repartos desiguales de contribuciones o exigencias desproporcionadas en relación a los haberes de algún ciudadano. En resumen, y aún a título de mera curiosidad, en el proyecto de Constitución, finalmente no promulgada, de 1873 podemos encontrar precedentes de buena parte del conjunto de notas que más tarde caracterizarán la Autonomía local así como, por primera vez, una referencia en un proyecto constitucional a la «Autonomía administrativa, económica y política» de los municipios.

³⁷ El artículo 42 establece que «La soberanía reside en todos los ciudadanos, y se ejerce en representación suya por los organismos políticos de la República constituida por medio de sufragio universal».

³⁸ Por su parte, el artículo 43 señala que «Estos organismos son: El municipio, el Estado regional, El Estado Federal o nación. La soberanía de cada organismo reconoce por límites los derechos de la personalidad humana. Además el Municipio reconoce los derechos del Estado, y el Estado los derechos de la Federación».



LA AUTONOMÍA LOCAL EN LOS ORÍGENES

Por otra parte, y a la vista de la estructura territorial que dibuja este proyecto de Constitución, no cabe sino abstenerse de hablar de la Provincia ya que desaparecía como tal.



