

# ALCALDES CONSTITUCIONALES Y JEFES POLITICOS: BASES DEL REGIMEN LOCAL EN LA PRIMERA ETAPA DEL CONSTITUCIONALISMO

Por ANGELES HIJANO PEREZ

Al hilo de un trabajo tan amplio como es la Historia del Parlamentarismo español de 1810 a 1873 (1), el objetivo de estas páginas es comprobar hasta qué punto fue debatida en el Parlamento la existencia de estos cargos que serían la base del régimen local constitucional. En las Cortes de Cádiz se trató de articular un nuevo régimen local y, en suma, una nueva administración local y territorial que tendría como base los dos cargos que dan título a la comunicación. Es oportuno señalar que los debates sobre dicha materia se insertan en el debate más amplio sobre la nueva configuración del régimen local, pero la complejidad y amplitud de esas discusiones obliga a que aquí sólo se valoren los aspectos que incidieron en la regulación de estos soportes del nuevo entramado administrativo. Se trata de recoger de forma ordenada y minuciosa las opiniones manifestadas por todos los que intervinieron en los debates y, con ello, conseguir un amplio marco de referencias que sirva posteriormente de base para el análisis del debate sobre el régimen local en su conjunto.

Esta precisión inicial conlleva la necesidad de plantear unas consideraciones previas, que han surgido desde los inicios de la investigación. En primer lugar, en esta primera etapa del constitucionalismo la escasa organización de los partidos políticos justifica que los debates no se planteen en términos de intereses partidistas sino que se realicen en función de intereses más primarios, tales como el modelo que debe seguirse a la hora de elaborar las leyes: el pasado español o el modelo francés. Los debates de las sesiones de Cortes demuestran varias cuestiones que han sido analizadas en multitud de ocasiones, aunque merece la pena incidir en ellas cuando se plantea una historia del parlamentarismo. Está comprobado que las dificultades mayores de

---

(1) Esta comunicación se inserta en un trabajo más amplio, financiado por la DGICYT (PB 92-0151), sobre historia del parlamentarismo español de 1810 a 1873.

los debates sobre esta temática, estaban relacionadas con dos concepciones distintas de entender la materia: un grupo de diputados consideraba fundamental el reconocimiento explícito de la autonomía e independencia de los pueblos, recordando el supuestamente democrático pasado medieval. Por el contrario, otro grupo de diputados defendió a ultranza la centralización para evitar así una posible federalización. La controversia era inevitable y quizá el debate más interesante sobre la administración local y sobre los dos cargos que dan título a esta comunicación, sea el realizado el 8 de marzo de 1812, cuando, a instancias de la comisión de Constitución, se iniciaron las discusiones para fijar cómo se organizarían los ayuntamientos y las diputaciones provinciales. Posteriormente, el desarrollo del título VI de la Constitución, terminó con las fórmulas de decretos de Cortes que no hacían más que puntualizar pequeños detalles de la normativa constitucional, para entrar de lleno en la elaboración de una Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias. En este debate se asientan los principios de lo que será el entramado de la administración local, dando pie a un texto que, aun sin demasiadas concreciones y pese a su escasa calidad, consiguió mantenerse durante varios años. Por otra parte, la participación de los diputados americanos en el debate inicial dará lugar a enfrentamientos entre el llamado grupo peninsular y el americano (2), aunque lo más llamativo de esta primera época es la escasez de rigor doctrinal a la hora de establecer los debates.

Como se ha señalado anteriormente, los primeros debates sobre estos cargos se remontan a las fechas en que la comisión de Constitución inició la discusión para elaborar el contenido del título IV del proyecto de Constitución (3). Su título, «Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos», indicaba ya la necesidad de configurar una normativa uniforme sobre la administración territorial y local. El capítulo I, dedicado a los ayuntamientos introducía, por primera vez, la aparición de un cargo, *el jefe político*, que iba a encargarse de presidir los ayuntamientos. El debate era necesario porque a la hora de discutir sobre el artículo 307 (309 en la redacción final), el primero de ese capítulo, los diputados que intervinieron dejaron ver su discrepancia con la presidencia del ayuntamiento por parte del *jefe político*.

---

(2) Estos enfrentamientos han sido analizados en multitud de ocasiones, aunque es imprescindible mencionarlos en un estudio de esta naturaleza. Sobre el particular, cfr. JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ: *El origen del municipio constitucional*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983, págs. 258-260. Los datos aportados sobre los diputados americanos que intervinieron en el debate y las citas sobre los autores que han trabajado en esta materia suponen una fuente importante de información para continuar la investigación. Debe señalarse que los datos han sido obtenidos por el autor de la obra de RAFAEL COMENGE: *Antología de las Cortes de Cádiz arreglada por...*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1911, tomo II, págs. 729-746. (Las referencias a los diputados estarán tomadas de García Fernández, sin necesidad de cita.)

(3) La redacción final de la Constitución hizo que ese Título IV pasara a ser el Título VI de la Constitución de 1812. Su denominación final, así como la división en dos capítulos, el dedicado a los ayuntamientos y el relativo al gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales no modificaron las iniciales del proyecto. (A partir de ahora, aparecerá en el texto el número de los artículos en la redacción final).

La primera opinión contraria a este artículo fue formulada en el discurso de uno de los diputados americanos, el señor Castillo (Florencio del Castillo, presbítero por la ciudad de Cartago y diputado por la provincia de Costa Rica). El diputado se negó a admitir la presidencia del *jefe político*, utilizando un argumento por el que era posible establecer una comparación entre la presencia del Rey en las Cortes y la de los *jefes políticos* en los ayuntamientos. Su conclusión era muy sencilla, si las Cortes representaban a la Nación, los Cabildos representaban a los pueblos y, en consecuencia, si la Constitución había establecido la ausencia del Rey en las Cortes para dar libertad a los diputados, era lógico entender que la presencia de los *jefes políticos*, que eran parte del poder ejecutivo, influiría de modo negativo en las decisiones de los ayuntamientos. Junto a su rechazo a la presidencia de los ayuntamientos por parte de los *jefes políticos*, su propuesta era mantener la presidencia en manos de los *alcaldes* o del regidor más antiguo (4).

La respuesta a esta intervención corrió a cargo del señor Conde de Toreno (José M.<sup>a</sup> Queipo de Llano), diputado por Asturias, quien en su defensa al artículo del proyecto pronunció un discurso que constituye lo más llamativo de la sesión. Su consideración establecía que la presencia del *jefe político* era indispensable para que se respetara un principio básico, el de la soberanía nacional. Sus argumentos invalidaron la repulsa del jefe político manifestada por el señor Castillo porque, según su planteamiento, su presencia era necesaria para evitar el posible federalismo que podría surgir en caso de no admitir que los ayuntamientos eran sólo subalternos del poder ejecutivo y, en consecuencia, debían estar controlados por el propio poder ejecutivo. El *jefe político* era el freno para evitar la tendencia natural de los ayuntamientos de considerarse representantes de los pueblos. Destruir las argumentaciones del señor Castillo no fue una tarea complicada para Toreno porque, desde un principio, se manifestó que la Constitución debía resaltar, en el punto relativo al gobierno de los pueblos, uno de los principios básicos del liberalismo, la defensa de la soberanía nacional (5).

En la discusión de ese artículo intervinieron otros cuatro diputados que sólo precisaron algunos detalles sobre la forma en que debería quedar el artículo. El diputado americano señor Arispe (José Miguel Ramos de Arispe, diputado por la provincia de Coahuila, en América Septentrional), aunque demuestra en su intervención no estar de acuerdo con el discurso de Toreno, tampoco quiere declarar afinidad con el del diputado Castillo. En consecuencia, su intervención se limita a sugerir algunos detalles sobre la necesidad de que siempre haya algún individuo, de los señalados en el capítulo del proyecto, para presidir las reuniones de los ayuntamientos con el único fin de no paralizar las actividades de los ayuntamientos, algo que según él podría ocurrir si no se tenía especial cuidado en fijar la presidencia (6).

(4) Cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, tomo IV, sesión del 10-I-1812, pág. 2590. (Desde ahora, *Diarios...*)

(5) El discurso de Toreno aparece citado al completo en numerosos textos. Cfr. GARCÍA FERNÁNDEZ: *op. cit.*, págs. 262-263. También en ADOLFO POSADA: *Evolución legislativa del Régimen Local en España. 1812-1909*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982, págs. 77-79.

(6) Cfr. *Diarios...*, tomo IV, sesión del 10-I-1812, pág. 2591.

El diputado peninsular, señor Caneja (Joaquín Díaz Caneja, abogado de los Reales Consejos y del Ilustre Colegio de Corte), diputado por León, intervino para indicar que no era necesaria la adicción propuesta porque se encontraba ya en el texto, además de precisar que esa era una cuestión reglamentaria y, por tanto, impropia de un texto constitucional. Su exposición hace una comparación entre *jefe político* y *corregidor*, señalando que la presidencia de los ayuntamientos por los *corregidores* no había supuesto nunca un perjuicio para dichos ayuntamientos. Además advierte al señor Arispe de su precipitación al abordar el tema sin tener en cuenta los artículos siguientes del proyecto (7).

El discurso del señor Martínez (Isidoro Martínez Fortún), diputado por Murcia, insiste en una cuestión meramente puntual, planteándose cuestiones nimias como el lugar que ocuparía el *jefe político* si asiste al ayuntamiento junto a los dos alcaldes (8).

La última intervención sobre este primer capítulo corrió a cargo de otro diputado peninsular, el señor Sombiela (José Antonio Sombiela, Decano del Colegio de Abogados de Valencia), diputado por el reino de Valencia. Su discurso no alteró las referencias al *jefe político*, considerando que estaba completamente de acuerdo con su contenido, aunque planteó una adicción sobre la presencia en el ayuntamiento de cargos como el síndico procurador general y del procurador síndico personero que habían sido omitidos, pese a los beneficios que generaban en los pueblos (9).

Después de plasmar en estas páginas un resumen minucioso del debate mantenido, parece evidente que las dos posturas discrepantes llegaron a un acuerdo sin demasiadas dificultades, como demuestra que el proyecto del capítulo se aprobara íntegramente. En realidad, las discrepancias eran mínimas y en este momento no fue necesario retomar las discusiones.

Los demás artículos de este capítulo no vuelven a mencionar la figura del *jefe político* por lo que en esta sesión no se podrá encontrar más información sobre el cargo.

Es notorio que las alusiones al *alcalde* sean prácticamente nulas en el articulado de la Constitución, dejando clara tan sólo la pérdida de las atribuciones judiciales que habían disfrutado en el Antiguo Régimen (10). Los liberales crearán un nuevo cargo para dirigir los Ayuntamientos surgidos después de la Revolución, dándoles el nombre de *alcaldes constitucionales*, simplemente para sintonizar su denominación con la de la nueva etapa. Las referencias a este cargo, aunque, como veremos, se producen mínimamente en este debate, se harán presentes en la normativa española

(7) Cfr. *Diarios...*, tomo IV, sesión del 10-I-1812, pág. 2591.

(8) Cfr. *Diarios...*, tomo IV, sesión del 10-I-1812, pág. 2591.

(9) Cfr. *Diarios...*, tomo IV, sesión del 10-I-1812, pág. 2591.

(10) Cfr. GARCÍA FERNÁNDEZ: *Op. cit.*, págs. 270-271. Según este autor, aunque se han realizado estudios sobre la separación de poderes entre lo gubernativo y lo contencioso, queda claro que en los debates constitucionales no interesaron los procedimientos de elección ni sus relaciones con la institución local y central.

de la época, ya que, a partir de 1812, los *alcaldes constitucionales* reemplazan a las anteriores autoridades, incluso en los pueblos que antes eran de señorío, donde ejercerían su jurisdicción (11).

Sin embargo, no se ha realizado aún un análisis minucioso sobre la figura del *alcalde constitucional*, aunque en las fechas contemporáneas a la Constitución de 1812 ya se realizaron estudios descriptivos sobre este cargo (12). De todos modos, no es este un problema que afecte sólo al *alcalde*, sino que parece ser habitual en otras cuestiones relativas al tema de los municipios. Tanto juristas como historiadores han señalado la falta de elaboraciones en ambas materias sobre temas locales, lo cual nos permite fijar una de las claves de esta carencia (13).

El comentario anterior ha surgido porque en la sesión del día 11 de enero de 1812 se produce una de esas referencias laterales a la figura del *alcalde* en las que no se plantean los problemas básicos de su dependencia de la administración central, como cabeza de un órgano subordinado a dicha administración. El debate sobre el proyecto continuó, pero ahora desde una perspectiva menos doctrinal, si cabe, ya que se plantean cuestiones casi de carácter reglamentario. La referencia a los *alcaldes* se resume en una reclamación presentada por un diputado del grupo peninsular, Lázaro Dou y Bassols que era diputado por Cataluña. En su intervención, haciendo alarde de su condición de abogado, planteaba la dificultad que en América tendría la elección anual del *alcalde*, debido a la escasa formación de los individuos de la zona que les impediría el conocimiento de sus cometidos en un plazo tan breve. Sin embargo, los alegatos de otro diputado peninsular, el señor Borrull (Francisco Javier Borrull y Vilanova, juez de diezmos, primicias y tercias del Reino de Valencia) diputado por Valencia y de dos diputados americanos, los señores Larrazábal (Antonio de Larrazábal y Arivillaga, doctor en Teología y Cánones y Penitenciario de la Iglesia Catedral de Guatemala, diputado por la ciudad de Santiago de los Caballeros, del Reino de Guatemala) y Castillo, permitieron que el artículo no sufriera modificaciones, debido a lo gravoso que sería en estos lugares dejar sus actividades habituales durante más de un año (14).

Las cuestiones relativas a los *alcaldes* no tuvieron mayor discusión porque lo

(11) AHN, Estado, leg. 153. *Decreto de las Cortes de 12 de octubre de 1812*: «En los pueblos de señorío que ántes cran pedáneos ejerzan los Alcaldes constitucionales, que se nombren en ellos, jurisdicción ordinaria, civil y criminal en el territorio ó término jurisdiccional que ántes tuviesen señalado.»

(12) Cfr. F. P. MIGUEL SÁNCHEZ: *Dirección teórico-práctica de alcaldes constitucionales*, IEAL, Madrid, 1978 (ed. original 1841). Se hace en él un pormenorizado estudio muy útil para estudiar la Instrucción de 1813, así como para conocer la pervivencia en la normativa liberal de normas recogidas ya en la Novísima Recopilación. Véase GARCÍA FERNÁNDEZ: *Op. cit.*, pág. 294.

(13) Cfr. GARCÍA FERNÁNDEZ: *Op. cit.*, págs. 281-282. La escasez de apoyos históricos para las investigaciones jurídicas ha sido manifestada tanto por juristas (Gallego Anabitarte) como por historiadores (Artola). Con todo, esta afirmación compartida encierra un problema más de fondo: el relativo a las dificultades que entrañan los trabajos puntuales de historia local y las aún mayores de una compilación de los mismos.

(14) Cfr. *Diarios...*, tomo IV, sesión del 11-I-1812, pág. 2600.

señalado sobre las calidades que deberían tener dichos *alcaldes* estaban ya recogidas en artículos anteriores y no planteaban problemas ni siquiera para los diputados americanos.

El inicio de la discusión del capítulo II del proyecto reavivó las discusiones, ya que de nuevo confluían intereses enfrentados. El problema principal era la creación de una estructura jerárquica que fijaba entre el municipio y el gobierno central un organismo intermedio, superior en poder y atribuciones al municipio y bajo el control directo del gobierno, la Diputación Provincial.

El primer motivo de choque fue el relativo a la existencia de un *jefe superior*, nombrado por el rey, bajo quien residiría el gobierno político de esas Diputaciones. El diputado americano, señor Leyva (Joaquín Fernández de Leyva, alcalde de Corte de la Real Academia de Lima), diputado suplente por el reino de Chile, manifestó que había estado presente en la comisión y que sus propuestas no habían sido admitidas por lo que las retomaba en ese momento, aunque volvieron a ser rechazadas. Sus reticencias hacia el artículo se basaban en las posibilidades de despotismo que podrían producirse de estar gobernadas las Diputaciones por un Ministro de la Corona (15).

La siguiente cuestión que merece un análisis más detallado, fue la relativa a los problemas que originaba dar voz y voto en las Diputaciones al *jefe político* para que pudiera tomar partido a favor del Gobierno frente a los intereses locales. El problema del federalismo fue de nuevo el argumento utilizado por los miembros de la comisión de Constitución, el conde de Toreno y el señor Agustín de Argüelles, diputados por Asturias, para conseguir la aprobación del artículo (16).

La sesión del día siguiente no introdujo nuevas discusiones sobre el *jefe político*, sino que lo fundamental residió en determinar el número de individuos que formarían parte de las Diputaciones. Todo el debate giró nuevamente en la necesidad de hacer inteligible que las Diputaciones y todos sus componentes, al igual que los Ayuntamientos, estaban subordinadas, intervenidas y controladas por la representación del Gobierno. Antes de aprobarse el artículo, una frase del diputado por Extremadura, señor Muñoz Torrero (Diego Muñoz Torrero, dignidad de Chantre de la insignie Iglesia Colegial de Villafranca del Bierzo), explicitó de forma contundente la esencia de las diputaciones y de sus miembros: «Enhorabuena que para mayor satisfacción de las provincias sean sus vocales nombrados por estas; pero *siempre deberán obrar con absoluta dependencia del Gobierno, pues de lo contrario serían unas corporaciones democráticas, incompatibles con el sistema monárquico...*» (17).

(15) Cfr. *Diarios...*, tomo IV, sesión del 12-I-1812, págs. 2606-2607.

(16) Cfr. *Diarios...*, tomo IV, sesión del 12-I-1812. Discurso de Toreno: «En cuanto á que los jefes políticos compongan parte de estos cuerpos, para mí es cosa clara y necesaria. Son nombrados por el Gobierno, y es natural asistan y sean miembros de estos cuerpos, que solo son de ejecucion...», pág. 2608 y discurso de Argüelles: «La accion del Gobierno sin estos (se refiere al *jefe político* y al *intendente*) sería nula en muchas ocasiones.... Es igualmente necesario insistir en desvanecer cualquier idea de representacion que se pueda suponer en las Diputaciones de provincias...», págs. 2610-2611.

(17) Cfr. *Diarios...*, tomo IV, sesión del 13-I-1812, pág. 2619.

La sesión del día siguiente sirvió para precisar algunos detalles acerca de los cargos que son objeto de análisis. Así, se aprobó para que pasara a la comisión de Constitución un escrito de tres diputados americanos (18), por el que el *jefe político* quedaba encargado de ejecutar los acuerdos tomados en los ayuntamientos, se le impedía influir en los regidores a la hora de tomar acuerdos en sus cabildos y se le permitía el voto, aunque sólo para decidir en casos de empate (19).

Después de estos debates, la Constitución fue sancionada el 18 de marzo de 1812, estando todavía ausente el monarca, pero desde esa fecha continuarán debatiéndose en las Cortes muchos de los principios fijados en ella que debían ser objeto de ulteriores revisiones y modificaciones. De este modo, los cargos aquí analizados y, sobre todo, el del *jefe político* serán el origen de multitud de discusiones. La razón es obvia, ya que se trataba de un cargo que para muchos diputados había favorecido el intervencionismo del poder central en los asuntos locales y provinciales. La dinámica seguida en las Cortes se limitará a poner en consideración las quejas o las denuncias hechas por individuos particulares sobre infracciones cometidas por algunos *jefes políticos* en sus lugares de destino y, sobre todo, por los abusos de autoridad en el ejercicio de sus atribuciones. En cualquier caso, parece claro que después del debate para la formación del Título VI, las referencias a estos cargos son mínimas y se reducen a meras puntualizaciones sobre denuncias hechas a alguno de estos cargos, por lo que no sería plausible dedicarnos a recoger el anecdotario de todas las ocasiones en que los *alcaldes* y los *jefes políticos* aparecen en el *Diario de Sesiones de las Cortes* desde la fecha de la sanción de la Constitución de 1812. Sin embargo, sí es oportuno manifestar que se produjo un caldo de cultivo entre la población, debido a los excesos de estos cargos, que hicieron necesario preparar una Instrucción que delimitara de forma más precisa toda la normativa referida a sus atribuciones (20).

Era preciso encontrar un nuevo marco de discusión para debatir sobre estos cargos y ese fue el cometido de la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias que fue aprobada el 23 de junio de 1813. Dicha Instrucción recogida en el *decreto de 23 de junio de 1813* (21) afrontaba una reestructuración global de toda la política relacionada con los municipios y las provincias, tanto en el terreno económico como en el político. Para ello dedicaba tres capítulos a otras tantas cuestiones de interés: las obligaciones de los ayuntamientos, las de las diputaciones provinciales y las de los *jefes políticos* (22).

(18) Eran los diputados: Antonio de Larrazábal, por Guatemala; José Ignacio de Avila, por San Salvador, y Florencio del Castillo, por Costa Rica.

(19) Cfr. *Diarios...*, tomo IV, sesión del 14-I-1812, pág. 2622.

(20) En relación con el *jefe político*, este objetivo se encontraba en un discurso del señor Martínez, diputado por Valencia, que proponía una mayor explicitación sobre «los *jefes políticos* sus calidades, nombramientos, duración, facultades, sueldos, responsabilidad y quién deba conocer de sus causas criminales, y de las de separación y suspensión». Cfr. *Diarios...*, tomo V, sesión del 28-VIII-1812, pág. 3614.

(21) Cfr. *Colección de decretos y órdenes...*, tomo IV. Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, aprobando la instrucción para el gobierno económico-político de las provincias.

(22) Las Cortes empezaron a debatir el proyecto de Instrucción desde comienzos del mes de junio

La primera discusión de interés, en la materia que nos ocupa, se produjo a la hora de discutir sobre el artículo 19 del capítulo II del proyecto. Nuevamente un grupo de diputados americanos mostraba su desacuerdo, considerando que el *jefe político* tenía demasiadas atribuciones y poder a la hora de ejercer su cometido. Además, se consideraba que los *jefes políticos* tenían abiertas todas las posibilidades de demorar la ejecución de los decretos de las Cortes y que así se producía un gran perjuicio para los habitantes de América (23).

La defensa del artículo corrió a cargo de Agustín de Argüelles quien demostró no arredrarse ante las críticas formuladas por los diputados americanos, justificando una vez más que los *jefes políticos* eran necesarios para mantener un gobierno sólido que no estuviera sometido a las falsedades de los informes reservados que habían sido tan habituales en épocas anteriores. Tampoco se podía alegar que trataran de demorar las reclamaciones por quejas o agravios, cuando existía el derecho de libertad de imprenta (24). La sesión que continuó el debate sobre el mismo artículo estuvo protagonizada por los mismos diputados y su interés resulta mínimo porque se utilizan los mismos argumentos recurrentes por ambas partes, aunque, eso sí, defendidos con mayor crudeza. Quizá, lo más llamativo resida en reiterar que las discusiones llegaron a admitir que la Diputación no representaba al pueblo y que el *jefe político* tenía que estar presente en las reuniones de la Diputación donde se discutiera alguna denuncia puesta contra él, para que pudiera exponer sus alegatos de descargo (25).

En la sesión siguiente se continuó el debate, precisamente sobre el capítulo III, dedicado a los *jefes políticos*. El contenido del proyecto destacaba por su incoherencia y por su inconcreción. Resultaba imposible acabar con las protestas sobre el despotismo que se le permitía al cargo, aunque esa no era la opinión unánime de los diputados. Además, abundando en la opinión de Javier García Fernández, parece evidente que la discusión de este proyecto careció de la conflictividad de otros debates, debido a que en estas fechas se estaba extendiendo la insurrección en Ultramar y, en consecuencia, el grupo americano se mostró más remiso en las discusiones (26). No obstante, hubo dos argumentos dignos de tener en cuenta: por un

---

de 1813, probablemente alentados por la multitud de denuncias hechas sobre este cargo y por la necesidad de continuar elaborando un programa uniforme de administración local.

(23) Cfr. *Diarios...*, tomo VIII, sesión del 5-VI-1813, págs. 5427-5430. Los diputados Larrazábal, por Guatemala, y Ramos de Arispe, por Méjico hicieron una crítica al artículo de forma poco sólida, como ya era habitual, llegando a equiparar el despotismo que el artículo permitía a los *jefes políticos*, con el ejercicio por los virreyes en América.

(24) Cfr. *Diarios...*, tomo VIII, sesión del 5-VI-1813, págs. 5428-5430. El carácter centralizador de esta normativa se puede apreciar cuando señala: «... Lo demás será convertir las provincias en federaciones, y fomentar una lucha eterna entre las Diputaciones y los jefes políticos, resultando por consiguiente todo lo contrario de lo que nos hemos propuesto en la institucion de estos y de aquellas, que es la *unidad de acción del Gobierno.*»

(25) Cfr. *Diarios...*, tomo VIII, sesión del 10-VI-1813, págs. 5456-5460.

(26) Véase GARCÍA FERNÁNDEZ: *Op. cit.*, pág. 275.

lado, el planteado por el diputado Rech que mostraba su desacuerdo en la posibilidad otorgada al *jefe político* de imponer multas a las personas que hubiesen alterado el orden, sobre todo cuando la cantidad de dichas multas quedaba al libre albedrío del *jefe político* y a posibles abusos por su parte (27) y, por otro, el defendido por el diputado Silves, quien seguía un planteamiento opuesto, ya que para él el defecto del artículo estribaba en que las facultades dadas a los *jefes políticos* eran escasas. Consideraba que sólo ampliando sus facultades sería posible el cumplimiento de las órdenes dictadas por el *jefe político*, de manera que le parecía oportuno añadir una cláusula donde se permitiera a este cargo imponer penas de detención o de cárcel, ya que sólo así se podría conseguir que cumplieran por su delito aquellas personas sin recursos económicos (28).

La respuesta de Argüelles fue una contestación insustancial en la que argumentaba que si la figura del *jefe político* careciera de atribuciones para ejercer la autoridad que le encarga el gobierno, sería un individuo ridiculizado en su provincia por carecer del mínimo poder imprescindible para que se cumplieran sus órdenes. Su discurso continuó recalcando que las razones por las que se recogía la existencia de multas en el proyecto, se debían a que ese sería el único medio para que prevalecieran las indicaciones del ejecutivo (29).

La intervención al día siguiente del diputado americano Ramos Arispe parecía ser el inicio de una discusión acalorada, dados los ataques directos a Argüelles. En su exposición, contraria al artículo, no dejó de lanzar ataques a Argüelles y al sistema de arbitrariedad que se les ofrecía a los *jefes políticos*. Su crítica pretendía ser más profunda, porque manifestaba que el artículo estaba en contra de los principios filosóficos más respetados, de la justicia y de la propia Constitución, ya que se le estaba otorgando a un individuo una capacidad que ni siquiera le era permitida al Rey (30). Sin embargo, pasada esta intervención, se hizo otra en defensa del artículo por parte del diputado Calatrava (José María Calatrava, diputado por Extremadura) que amplió los argumentos de la comisión, pasando después a votación. El resultado fue una aprobación del capítulo, con la inclusión de una adición del diputado Silva que dejaba las cosas igual que si no hubiera existido debate sobre este artículo.

La sesión continuó con la exposición de los capítulos siguientes del proyecto que no fueron objeto de ninguna discusión importante, ya que la mayoría de ellos fueron aprobados prácticamente sin debate por tratarse de cuestiones meramente formales. La sesión del día siguiente ofreció el mismo panorama, hasta que se expuso un artículo donde se suponía una interrelación entre las jurisdicciones políticas y militares. El artículo venía a decir que el *jefe político* podría reunir temporalmente el mando político y el militar. La intervención del diputado Benavides resaltó la necesidad de que el gobierno tuviera la previsión suficiente para que en casos de nece-

(27) Cfr. *Diarios...*, tomo VIII, sesión de 11-VI-1813, pág. 5467.

(28) Cfr. *Diarios...*, tomo VIII, sesión de 11-VI-1813, págs. 5468-5469.

(29) Cfr. *Diarios...*, tomo VIII, sesión del 11-VI-1812, págs. 5467-5468.

(30) Cfr. *Diarios...*, tomo VIII, sesión del 12-VI-1813, págs. 5477-5478.

sidad se unieran las jurisdicciones sin demora (31). Argüelles aprovechó su turno para poner de manifiesto que el mando militar y el político deberían estar siempre en distintas manos, por lo que el artículo se refería exclusivamente a períodos breves, de necesidad, que no alteraran esa división de jurisdicciones (32). Poco más deparó la sesión porque el resto de los artículos fueron aprobados casi sin debate y sólo se produjo éste ante una situación bastante anecdótica que seguramente provocó la hilaridad entre los miembros de las Cortes y el sonrojo del diputado que hizo la propuesta (33).

Casi ultimado el proyecto de Instrucción, la comisión solicitó que se dedicaran unas sesiones para hacer públicas cómo habían quedado insertadas las proposiciones hechas a lo largo del debate en el texto. Se trató de unas sesiones en las que no participaron los artífices del proyecto, por lo que aquello podía parecer un diálogo de sordos que no llevaría a ningún objetivo preciso. La situación debía ser tan desalentadora que al final de la sesión, cuando se pidió la votación sobre el dictamen de la comisión, el resultado fue de reprobación (34).

Unos debates tan infructuosos sólo podían ser el reflejo de las deficiencias que reflejaba el texto de la Instrucción. Sin embargo, el proyecto de Instrucción fue finalmente aprobado casi en su totalidad, junto con algunas adicciones admitidas posteriormente.

El análisis pormenorizado, totalmente descriptivo, de los debates de las Cortes, nos permite ahora plantear una breve interpretación de sus resultados.

La Instrucción de 1813 demostró el claro dominio ejercido por la Diputación Provincial sobre los ayuntamientos, así como del *jefe político* de la misma, que representaba la autoridad bajo la que debían colocarse los ayuntamientos. Las posibilidades de autonomía eran ciertamente escasas pues en él se fijaba incluso la fecha de las elecciones para los ayuntamientos, de un modo más concreto, y, además, se colocaba a la normativa local en una situación de clara inferioridad con respecto a la estatal, ya que en el último de los artículos se incidía en la vigencia de esa normativa siempre que no entrara en contradicción con respecto a la estatal (35).

El plan perseguido desde un principio por las legislaturas gaditanas cumplía así con la formulación jurídica necesaria para que un principio entrara en vigor, es decir, regulaba minuciosamente, con vistas a la uniformidad de toda la Administración, en todos aquellos puntos donde antes había existido desconexión. Junto a la amplitud

(31) Cfr. *Diarios...*, tomo VIII, sesión del 13-VI-1813, pág. 5481.

(32) Cfr. *Diarios...*, tomo VIII, sesión del 13-VI-1813, págs. 5481-5482.

(33) Cfr. *Diarios...*, tomo VIII, sesión del 13-VI-1813, págs. 5482-5484. La propuesta era mantener los tratamientos especiales para los ayuntamientos y cargos de las corporaciones por lo que suponían de distinción y cortesía.

(34) Cfr. *Diarios...*, tomo VIII, sesión del 19-VI-1813, págs. 5515-5522.

(35) *Instrucción de 23 de junio de 1813*, Cap. I, art. XXV: «Por último, pertenece a los Ayuntamientos cuidar de todos los demas objetos que les estan encomendados por leyes, reglamentos ú ordenanzas municipales, en todo lo que no se oponga a la presente instruccion.»

de atribuciones concedidas a los ayuntamientos en el terreno socio-económico, es notoria la negación de competencias en el terreno político, pues el *jefe político*, como delegado del poder central, presidía en muchos casos la sesión para la formación de junta electoral y si no lo hacía debía ser informado puntualmente, tanto de su celebración como del resultado de la misma. En definitiva, se le confería la máxima autoridad política, pues su capacidad de decisión al enfrentarse a los problemas surgidos de las elecciones, le proporcionaba enormes atribuciones a la hora de controlar el grupo que dirigiría los ayuntamientos. Llama especialmente la atención el hecho de que los ayuntamientos debían estar sometidos, en cualquier caso, a la autoridad del *jefe político*, al que debían entregar anualmente los informes de la actividad económica del municipio, para que los hiciera llegar a la Diputación. Además, los alegatos en contra de las disposiciones dictadas por los ayuntamientos debían realizarse ante el *jefe político* quien resolvería por vía de gobierno lo necesario sobre el particular. La figura del *alcalde* aparece en esta Instrucción como un mero vehículo intermediario entre el *jefe político* y el ayuntamiento, siendo responsable, exclusivamente, de que las normas enviadas se hicieran públicas con más o menos celeridad (36).

Estos eran los planes para unificar la administración local y provincial: un *jefe político* con competencias extraordinarias que le permitían ser el único conducto de comunicación entre los ayuntamientos y la Diputación provincial y entre ésta y el gobierno (37). Por último, cabe señalar con respecto a esta Instrucción su marcado carácter centralizador que coloca al ayuntamiento en clara situación de dependencia ante el Estado (38).

Retomando la secuencia de momentos en que los dos cargos señalados son debatidos en Cortes, deberíamos analizar ahora los debates que llevaron, ya en el trienio liberal, a la elaboración de la Instrucción de 3 de febrero de 1823 que para la mayoría de los autores constituye el primer intento coherente de introducir una modificación sustancial en el gobierno local porque hasta esta fecha, sólo hubo reformas parciales que fueron incapaces de rebasar el mero detalle y, por consiguiente, resultaron ineficaces para establecer un marco homogéneo de funcionamiento. Sin embargo, abordar en este momento el análisis del debate mantenido sobre la Instrucción de 1823, necesitaría de una explicación previa tan amplia que rebasaría los límites previstos para esta comunicación. Todo ello aconseja posponer la exposición de los debates de esta Instrucción y presentar sólo, a modo de conclusión, el resultado que provocaron los mismos.

---

(36) Se inicia así una tendencia, luego reafirmada en 1823, por la cual los alcaldes perderían sus atribuciones judiciales, encargándose de tareas más cercanas a las propias de un gestor de los fondos del municipio.

(37) *Decreto de 23 de junio de 1813*, Cap. III, art. XVI.

(38) Sobre este punto, Cfr. SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO: *Descentralización administrativa y organización política*, tomo I, Alfaguara, Madrid, 1973, págs. 53-58. También, GARCÍA FERNÁNDEZ: *Op. cit.*, págs. 274-280.

El nuevo asalto al poder por parte de los liberales dará lugar a una nueva reglamentación del régimen municipal y provincial, concentrada en la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, recogida en el *decreto de 3 de febrero de 1823* (39). Nuevamente las Cortes elaboraron un texto legal sobre las cuestiones provinciales en el que, como en 1813, los ayuntamientos ocupaban un lugar destacado, aunque lo más importante en el tema que nos ocupa es la novedad que supone dedicar un capítulo específico a los *alcaldes*, igual que al *jefe político*. En este sentido, es notoria la radicalización de la nueva normativa, al establecer la existencia de una persona al frente de la Corporación municipal, igual que los *jefes políticos* continuaban siendo la figura preeminente de las diputaciones provinciales. El ayuntamiento, no obstante, seguía ocupando el último lugar de la jerarquía del poder, pues *jefes políticos* y diputaciones provinciales seguían mostrando su autoridad sobre éstos, especialmente en las cuestiones relativas a la administración de los bienes municipales.

A pesar de la teórica descentralización (40) que se pretende con esta reforma (41), encontramos que todas las cuestiones relativas a los asuntos económicos y políticos deben contar con la aceptación de la diputación provincial que se erige como organismo superior en todo lo concerniente a la resolución de conflictos entre particulares y ayuntamientos (42). Evidentemente, si entendemos que la descentralización supone un fenómeno de traslación de la autoridad del Estado a otras *personas* jurídicas, nos encontramos que esta norma busca la descentralización al conceder parte de la autoridad estatal a la diputación, pero se trataría sólo de una visión jurídico-formal, pues en realidad la diputación es un organismo dependiente del Estado (43).

Esta Instrucción es la primera norma que dedica un capítulo completo a regular la figura del *alcalde*. El capítulo III está dedicado íntegramente a los *alcaldes*, definiéndoles, de forma residual, como el poder más importante dentro del municipio, al señalar que «el gobierno político de los pueblos está a cargo del Alcalde o Alcaldes

(39) *Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias.*

(40) La descentralización constituye un fenómeno jurídico necesitado de una serie de explicaciones previas sobre conceptos como competencia y personalidad jurídica. Sobre este punto se ha señalado que la descentralización está directamente relacionada con el ejercicio efectivo, en mayor o menor grado, de los poderes públicos. Cfr. DIEGO CHACÓN ORTIZ: «La formación del Régimen Local Español Contemporáneo», en JAVIER TUSELL GÓMEZ: *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*, IEA, Madrid, 1973, págs. 239-244.

(41) La controversia sobre el carácter centralizador o descentralizador de la reforma de 1823 se inició ya desde la obra de Posada y continúa en la actualidad. Al respecto, Cfr. GARCÍA FERNÁNDEZ: *Op. cit.*, págs. 308-309.

(42) *Instrucción de 1823*, Cap. primero, art. 82: «Siendo las Diputaciones Provinciales la autoridad inmediata superior á los Ayuntamientos, ocurrirán estos á ellas en todos los negocios de sus atribuciones en que sea necesario.»

(43) Cfr. DIEGO CHACÓN ORTIZ: *Op. cit.*, pág. 239.

de ellos, bajo la inspección del Gefe político superior de la provincia» (44). Sin lugar a dudas una de sus máximas atribuciones es la conservación y guarda del orden público que deberá ser realizada de acuerdo con los otros alcaldes, si hay varios, pero si éste no se consigue será necesaria la consulta al *jefe político* para que resuelva (45). La figura del *alcalde* goza de unas atribuciones muy amplias por cuanto puede decidir en muchas cuestiones sin tener en cuenta la opinión de los demás miembros del ayuntamiento, aunque pueden solicitar su opinión si lo consideran oportuno. Su autoridad es tanto ejecutiva como gubernativa y sólo son controlados por el *jefe político*, en la medida que éste debe conocer todos los asuntos en que intervengan. Sin embargo, hay una notoria excepción, pues los nuevos *alcaldes* disponen también de atribuciones judiciales, lo cual les emparenta con el alcalde del Antiguo Régimen y rompe con la idea de evitar las controversias internas que se había defendido al tratar de las cuestiones económicas (46).

En general, la mayoría de los artículos regulan las atribuciones del alcalde en relación con el mantenimiento del orden público, para lo cual se le conceden toda clase de poderes a la hora de convocar a la Milicia Nacional o al Ejército. También el *alcalde* toma parte activa en la convocatoria y realización de elecciones, además de ser el encargado de transmitir al *jefe político* el resultado de las mismas.

---

(44) *Instrucción de 1823*, Cap. III, art. 183.

(45) *Instrucción de 1823*, Cap. III, arts. 184 y 185.

(46) *Instrucción de 1823*, Cap. III, art. 200: «Es obligacion de los Alcaldes practicar las primeras diligencias para remitirlas al Juez competente sobre todos los robos, homicidios y demas delitos que se cometan en el pueblo y su término, háyanse o no aprehendido los delincuentes, y sean ó no conocidos. Así en estas sumarias como en todas las demas en que los Alcaldes tienen *el carácter de Jueces*, procederán conforme á lo prevenido en la Constitucion y en las leyes, sin ninguna dependencia de los Gefes políticos.»