

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: *El origen del Municipio Constitucional*, Madrid (Instituto de Estudios de Administración Local), 1983, 346 págs.

En 1983 el Instituto de Estudios de Administración Local publica la obra objeto de esta reseña. En ella se recoge sin alteraciones fundamentales, como el propio Javier García Fernández nos confirma (pág. 19), el texto originario de su Tesis Doctoral. Y quizá se convierta esta aseveración del autor en una de nuestras principales objeciones a medida que vamos profundizando en los temas analizados sucesivamente en los diferentes capítulos de la obra.

Principal crítica, sin duda, que se le ha de hacer a este libro, porque estamos convencidos de que unos simples retoques y la verificación oportuna de unos datos por parte del autor, que por otro lado demuestra ser un investigador sagaz, hubiesen bastado para salvar las a veces importantes imprecisiones que se advierten en partes concretas de la obra. A estas imprecisiones y en su caso confusiones nos referiremos con detalle en otro momento.

Antes de adentrarnos en el examen pertinente de la estructura y contenido del libro habría que detenerse en otro punto que no por nimio resulta menos chocante. El investigador que empieza (imaginamos que el experto no es muy distinto en este sentido) agradece muy de veras la ayuda que le prestan unos adecuados índices bibliográficos, índices de materias, y por supuesto los apéndices documentales; pero sobre todo agradece el que el título de una obra responda ni más ni menos al contenido de la misma. No es extraño encontrar obras en las relaciones bibliográficas con títulos sugerentes (que el investigador inexperto llega a considerar de inexcusable y urgente consulta para conseguir ese deseado avance en cualquier proyecto investigador), que cuando llegan a nuestras manos nos defraudan porque, o bien, el título es lo único sugerente que tienen (supuesto éste que desde luego no tiene nada que ver con el libro que nos ocupa) o bien, comprobamos tras la lectura de las primeras páginas que su contenido no responde al título que provocó nuestras expectativas. A este segundo caso sí corresponde, aunque con ciertas matizaciones, la obra de Javier García Fernández.

Para constatar esta afirmación basta con conocer el título del libro reflejado en su portada «El origen del Municipio Constitucional», y el objetivo que con esta obra el autor se propone conseguir, según nos descubre en las páginas introductorias: «Esta obra pretende estudiar la génesis del principio de autonomía municipal en el momento en que tiene lugar el nacimiento del Estado Constitucional en Francia y en España». (p. 31)

Y es en verdad el origen de este principio el eje central del trabajo, aunque para ello el autor se vea obligado necesariamente a analizar a un tiempo la organización y el funcionamiento del municipio surgido en Francia tras la Revolución y en España a raíz de la Constitución de 1812

Por ello, y de ahí el primer matiz de nuestra afirmación, el título en portada sólo responde a medias al contenido del libro. Inmediatamente se nos ocurre que el problema hubiera sido soslayado añadiendo simplemente al título originario un subtítulo en el que se aclarase la verdadera intención del autor. Pero cuál será

nuestra sorpresa al comprobar que el autor ya pensó en un subtítulo, sólo que en vez de ser colocado en la portada del libro se puso en la primera página, en la que se lee: «El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España». Subtítulo éste que responde con exactitud al propósito inicial del autor.

En este supuesto, quizá, y no queremos dejar de señalarlo, habría que eximir de responsabilidad al autor; son numerosos los casos en los que la propia composición de la portada influyen decisivamente a la hora de la necesaria elección de un título final.

A continuación, tras estas aclaraciones previas, pasemos ya sin más preámbulos a revisar la estructura que la obra presenta y el contenido de los capítulos en los que se divide.

El libro, dividido en nueve capítulos, presenta dos partes bien diferenciadas. La primera, formada por cuatro capítulos, se dedica principalmente al estudio del municipio francés. En la segunda, cuantitativamente más importante, el autor analiza el origen del municipio constitucional español; introducen esta segunda parte dos capítulos (5.º y 6.º) que se refieren, respectivamente, a las reformas que en el ámbito municipal se llevaron a la práctica en el siglo XVIII y al sistema municipal de la monarquía de José I.

La relación que se establece entre las dos partes de la obra es sumamente interesante y constructiva para el lector que llega a apreciar con exactitud y con una mayor facilidad las características del sistema municipal español una vez que conoce el origen y la evolución del francés; y esto, porque como muy bien aclara el autor (p. 26) el régimen local español es ciertamente incomprensible si no se conocen las líneas generales del sistema municipal francés.

No se trata de comparar dos sistemas, ni de demostrar qué de original tuvo el régimen español con respecto al francés, ni del análisis de instituciones concretas en una organización y en otra; se trata en definitiva, y quizá sea uno de los más logrados objetivos de la obra de «poner ante el lector el origen y desarrollo de dos ordenamientos» (p. 27).

Las influencias y conexiones que necesariamente se han de observar llegan imperceptiblemente a formar parte de las conclusiones del propio lector.

En la primera parte, el autor analiza con una sistemática que es de agradecer los diferentes sistemas municipales que se originan en Francia desde 1789 hasta aproximadamente el año 1840:

- Municipio descentralizado, autónomo y en cierto sentido democrático (sufragio censitario) derivado del Decreto de la Asamblea Constituyente de 14 de diciembre de 1789 (capítulo 1).
- Municipio centralizado, antidemocrático y sin autonomía que se concreta en la Ley napoleónica de 28 Pluvioso del año VIII (capítulo 2).
- Y, municipio descentralizado, no democrático o, lo que es lo mismo, municipio «doctrinario» que se manifiesta principalmente en dos leyes: Ley de Organización Municipal de 21 de marzo de 1831, y en la Ley de Atribuciones Municipales de 18 de julio de 1837 (capítulo 3)

El capítulo 4 también se incluye en esta primera parte y justamente su inclusión, aunque imaginamos que el autor tuvo en su día motivos suficientes para considerarla necesaria, resulta, desde nuestro particular punto de vista más un inconveniente que un beneficio. Este capítulo, que analiza las reformas municipales prusianas de Von Stein, rompe de alguna manera con la sistemática del conjunto y consigue desorientar al lector que espera, tras los conocimientos adquiridos del sistema municipal francés, adentrarse en la segunda parte de la obra, o lo que es lo mismo, en el municipio constitucional español.

El núcleo fundamental de la segunda parte lo constituyen los capítulos 7 y 8, que nos van a permitir acercarnos al municipio constitucional en las Cortes de Cádiz. En el capítulo 9, a modo de conclusión, el autor se referirá, en líneas muy generales, a la consolidación del sistema municipal constitucional; éste somero estudio abarcará el período comprendido entre el Trienio Liberal y la revolución de 1868.

Introducen esta segunda parte a la que nos venimos refiriendo dos capítulos. El primero, se dedica a la obra municipal de Carlos III, basándose principalmente el autor en las consecuencias que, en el ámbito municipal, tuvo el Auto Acordado de 5 de mayo de 1766. En el segundo de estos capítulos introductorios, referido al sistema municipal de la Monarquía de José I, es donde mayor cúmulo de imprecisiones y confusiones se aprecian. Al examen de este capítulo procedemos acto seguido.

El principal pilar del sistema municipal josefista es un Real Decreto en el que se establece «la división del gobierno civil de los pueblos del Reyno» en Prefecturas, Subprefecturas y Municipalidades. (En este caso hemos considerado necesario manejar la misma fuente documental que utiliza el autor del libro: *PRONTUARIO de las Leyes y Decretos del Rey Nuestro Señor Don José Napoleón I* Tomo II, págs. 56 a 74. El Real Decreto de 17 de abril también se encuentra publicado en la «Gaceta de Madrid» de 4 de mayo de 1810).

La fecha de esta disposición es la primera de las imprecisiones que se observan. El Decreto se rubrica en El Real Alcázar de Sevilla a 17 de abril de 1810. El autor se refiere a él como «Decreto de 14 de abril de 1810» (pp. 199, dos veces, y 200). La última vez que lo cita (p. 208), por el contrario, lo fecha correctamente.

Se detiene unas líneas el autor para explicar el origen conflictivo del Decreto de 17 de abril. Disposición conflictiva, sin duda, porque resultó ser, y en esto estamos completamente de acuerdo con García Fernández, una réplica política a los famosos Decretos Imperiales de 8 de febrero de 1810 que vinieron a significar la segregación efectiva de las provincias del Nordeste Peninsular; pero a continuación afirma: «Se conocen las presiones que ejerció el rey sobre su hermano para evitar tan contundente decisión, especialmente a través de la reina (que residía en Francia) y de varias embajadas extraordinarias, pero una vez fracasadas estas gestiones ., José I toma una decisión de auténtica trascendencia política .». (p. 200).

Cómo se puede decir que esta disposición fuera consecuencia del fracaso de unas gestiones que en esa fecha (17 de abril) aún no habían comenzado, pues Miguel José de Azanza, primer embajador extraordinario enviado a París, todavía

se halla en Madrid el 15 de abril, y con él, Deslandes, secretario particular del Rey José, con una carta para la Reina Julia.

Pasemos ya, junto con el autor de la obra objeto de esta reseña, al análisis del Título IV de la Disposición de 17 de abril, dedicado íntegramente a las municipalidades.

Las funciones ejecutivas en el ámbito local estarán encomendadas a un Cuerpo formado por el corregidor y los regidores, a los que el Decreto de 17 de abril denomina «empleados del gobierno de las municipalidades» (Título IV, artículo 8), lo que entra claramente en contradicción con la afirmación que hace García Fernández (p. 208) sobre que el corregidor es, en sí mismo, un órgano de la estructura política del municipio, distinto del colegio de regidores, a los que se denomina simplemente «empleados municipales».

Junto a este órgano ejecutivo, a nivel local habrá también un órgano colegiado, denominado Junta municipal, que tendrá las siguientes funciones:

- Repartir las cuotas individuales de las contribuciones (artículo 5).
- Inspeccionar las cuentas de los empleados en el gobierno municipal (artículo 6)
- Formar el presupuesto de las rentas y cargas de la municipalidad (artículo 14)
- Nombrar directamente a los miembros del gobierno municipal, es decir, al corregidor y a los regidores, cuando el vecindario de la municipalidad no exceda de dos mil vecinos (artículo 4)

Estas son las únicas funciones ordinarias que tienen las Juntas municipales y no estamos de acuerdo con Javier García Fernández cuando afirma (p. 204) que «la Junta municipal no tiene otras funciones que proponer candidaturas para la formación del órgano de gobierno, y para los representantes de la municipalidad en las Juntas Generales de prefectura y subprefectura»; esta última función a la que se refiere García Fernández, sin duda alguna, no la tienen las Juntas municipales sino los concejos abiertos de vecinos contribuyentes que serán en definitiva los que nombren a los miembros de las propias Juntas (artículo 2)

En cuanto a la primera de las funciones a las que se refiere García Fernández, proponer candidatos para la formación del órgano de gobierno, ya vimos cómo las Juntas municipales en los municipios con menos de dos mil vecinos no proponen sino que nombran directamente a los miembros del gobierno municipal. Indiscutiblemente la inadecuada interpretación que el autor realiza del artículo 4 de la Disposición de 17 de abril, repercute negativamente en las conclusiones a las que se llegan, porque, efectivamente, el municipio josefista es un municipio centralizado, pero con un germen democrático que no sólo se aprecia en la elección de los miembros de la Junta municipal (concejo abierto de vecinos contribuyente) cualquiera que sea el número de vecinos, sino también en la designación del órgano de gobierno, en aquellos municipios con menos de dos mil vecinos, nombrado directamente por aquellas Juntas cuyos miembros fueron elegidos, a su vez, por sufragio censitario.

Otra cosa es cómo se llevó a la práctica este precepto, si es que efectivamente se llevó. Sólo la pertinente aparición de monografías locales permitiría llegar a conclusiones válidas en este sentido.

Una última objeción que se ha de hacer en cuanto al contenido del Título IV del Real Decreto de 17 de abril se refiere a la duración de las sesiones de las Juntas municipales

El artículo 7 es claro en ese sentido, no permite la más mínima duda: « y en ningún caso podrán estas sesiones exceder de diez días». Javier García Fernández entiende, a pesar de la claridad del precepto, que, en todo caso, estas reuniones no podrán exceder de diez cada año (p. 205).

Para terminar con este capítulo de objeciones, una última, en este caso, apreciación referida a la bibliografía utilizada por el autor, y más en concreto a dos libros que son de obligada consulta en un trabajo de investigación de estas características; nos referimos a las obras de Juan Mercader Riba: *José Bonaparte, rey de España, 1808-1813 Historia externa del reinado* Madrid, 1971, y *José Bonaparte, rey de España, 1808-1813. Estructura del Estado español bonapartista*, Madrid, 1983 La primera de ellas manejada con asiduidad por Javier García Fernández; a la segunda, por el contrario, no se hace ninguna referencia, lo que tampoco resultaría tan extraño, dada la coincidencia en el año de publicación de ambos libros, el de Mercader y el de García Fernández, si no fuera porque en la página 192 (nota 2) el autor de la obra que aquí se reseña hace alusión a una supuesta segunda edición, de 1983, del primero de los libros de Mercader Riba, edición de la que no tenemos ninguna noticia, lo que nos hace suponer que ha habido en este sentido una leve confusión y que en realidad se está refiriendo al libro publicado en 1983 con el mismo título que el de 1971, pero con un subtítulo que lo distingue claramente. Subtítulo, por cierto, que se encuentra bien visible en la portada del libro.

Las críticas que desde estas líneas se han hecho a partes muy concretas del libro de Javier García Fernández, producto, quizá, algunas de ellas de una excesiva meticulosidad, no serían válidas si al mismo tiempo no reconociéramos que aquellas imprecisiones comentadas aquí no afectan en líneas generales a la valía de la obra.

La estructura del libro, que resulta sistemática, coherente y sobre todo ordenada, permite al lector adentrarse en la problemática del municipio constitucional.

El libro resulta útil y de necesario manejo, en sentido general, en cualquier trabajo de investigación en el que se analicen parcelas concretas de la organización municipal francesa o española del siglo XIX Respecto a Francia, también son interesantes las conclusiones a las que se llegan sobre el régimen local de finales del XVIII Sin embargo, su utilidad quiebra cuando se refiere a la organización municipal española de finales del siglo XVIII y primer decenio del XIX

CARMEN MUÑOZ DE BUSTILLO
Departamento de Historia del Derecho
Universidad de Cádiz Jerez