

vicios que correspondan á los ministerios de que dependan ó á los provinciales y municipales, salvo el derecho de reclamación por parte de los interesados ante el Gobierno en estos dos últimos casos (1).

275.—Tales son la índole compleja y la dilatada extensión de la autoridad de los gobernadores de provincia; mas esta autoridad sería vana é ilusoria, si la ley no reuniese al mero imperio alguna parte del mixto, ó á su potestad de mando cierta jurisdicción; porque si bien la facultad de conocer de las faltas y delitos y castigarlos corresponde por regla general á los jueces instituidos por la ley para sentenciar las causas civiles y criminales, todavía conviene que el legislador delegue en las autoridades administrativas el derecho de reprimir ciertos desacatos ó refrenar á los desobedientes.

276.— I. Por este carácter corresponde al gobernador de la provincia, como medio de ejercer su autoridad, la facultad de aplicar gubernativamente las correcciones señaladas en las leyes, reglamentos y disposiciones de policía y en los bandos de buen gobierno (2); mas este poder debe tener límites conocidos y no traspasar nunca la línea de la policía correccional, ni ser las correcciones mas severas de lo que exigen las necesidades de la disciplina.

277.—Los gobernadores pueden imponer y aplicar gubernativamente las multas y correcciones señaladas en las leyes, ordenanzas y reglamentos anteriores á la publicación del Código penal, sujetándose sin embargo á las disposiciones de aquel respecto al tanto de la multa y corrección de las faltas literalmente previstas; y en caso de insolvencia, decretar la detención del culpable por vía de sustitución y apremio, regulándose á razón de 10 rs. por cada día de prisión. Cuando las faltas estuvieren previstas en el Código penal, pueden asimismo imponer y aplicar correcciones pecuniarias hasta el

(1) Leyes de 8 de enero y 2 de abril de 1845.

(2) Ley de 2 de abril, art. 5, § 2.

máximo de 1,000 rs., y careciendo el culpable de responsabilidad con que hacer efectiva la multa, conmutarla en detención, guardada la proporción establecida, sin que el plazo exceda nunca de un mes, quedando las mayores penas á cargo de los tribunales competentes. De forma que la facultad concedida por la ley á los gobernadores de provincia, de imponer y aplicar correcciones pecuniarias y corporales, no es alternativa, sino gradual, considerando las segundas como subsidiarias de las primeras, para evitar la impunidad á causa ó con pretexto de insolvencia (1).

278.—La exacción de las multas impuestas por los gobernadores les pertenece á ellos mismos dentro de la vía gubernativa; mas si fuere necesario practicar diligencias judiciales, como embargar bienes, trabar ejecución, ó seguir otros trámites cualesquiera del juicio civil, el gobernador debe abstenerse de tales procedimientos é invocar el auxilio del juez competente, porque así está mandado por convenir á la mútua independencia de los poderes.

279.—En todo caso, tanto estas multas, como las que impusiere cualquiera otra autoridad en uso de sus facultades, deben satisfacerse siempre en el papel creado al efecto, no consintiendo el Gobierno por ningún pretexto ni motivo, la menor contravención ni dispensa (2).

280.— II. Según este mismo principio pueden los gobernadores de provincia instruir por sí mismos ó por sus delegados la sumaria información de los delitos cuya averiguación se deba á sus disposiciones ó agentes; de suerte que conoce á prevención con los jueces de estos asuntos del orden judicial, para que las huellas del crimen no se borren ó el criminal no eluda el condigno castigo; pero tan pronto como estas primeras diligencias fueren practicadas, expira la autoridad administrativa y empieza la judicial á quien debe entregar el suma-

(1) Art. 5. § 3 y Código penal, art. 504.

(2) Real decreto de 18 de abril de 1848, real orden de 20 de junio de 1849 y real decreto de 5 de octubre de 1851.

rio con los detenidos ó presos para que los juzgue el tribunal competente (1).

281.— III. Por último, el medio extremo de exigir la obediencia y obtener el cumplimiento de las órdenes del Gobierno y de sus propias disposiciones y providencias, á pesar de cualquiera resistencia individual ó colectiva, es requerir el auxilio de la fuerza armada (2). Entonces la fuerza física sustituye al poder moral, la autoridad militar acude en socorro de la civil y obra como instrumento de esta y segun sus instrucciones. Del uso intempestivo ó imprudente de las armas será responsable el gobernador, mientras la provincia no fuere declarada en estado excepcional y sus órdenes fueren acatadas y cumplidas; desde allí en adelante, responden los capitanes ó comandantes generales.

282.— El ministerio de los gobernadores de provincia interesa de tal manera á la vida de los pueblos, que así como no puede la nacion estar un solo instante sin Gobierno, no puede tampoco una provincia estar huérfana un solo día de su administracion local. Por eso mismo exigen las leyes y los reglamentos la asidua atencion y la presencia constante de dicha autoridad en su propio territorio (3); y por eso tambien han provisto anticipadamente á las necesidades de la administracion, declarando que en ausencia ó imposibilidad del gobernador le reemplace la persona designada ó que designe el Gobierno, y á falta de esta desempeñe el Gobierno político, en clase de interino, el vice-presidente del Consejo provincial ó quien hiciere sus veces (4); pero solo en el caso que el gobernador se ausentare de la provincia, pues si su ausencia fuese únicamente de la capital y con autorizacion superior, el vice-presidente del Consejo provincial despacha los negocios de la administracion civil, y el administrador de contri-

(1) Art. 5, § 1.º

(2) Art. 5, § 4.

(3) Véase el núm. 157.

(4) Art. 3.

buciones los pertenecientes á la económica que exigen pronta resolucion, suspendiendo aquellos que no tuvieren carácter de urgencia. Mas si el Gobernador se ausentase sin autorizacion prévia, despacha y firma en su nombre el secretario del Gobierno político con el carácter de interino, así como puede dar curso á todos los asuntos y resolver cuanto fuere de mera tramitacion, y aun entenderse directamente con el Gobierno, si la urgencia y perentoriedad de los asuntos lo reclaman (1).

283.— Los actos de esta autoridad superior de las provincias llámanse órdenes ó decretos del gobernador ó del Gobierno político. Entiéndese comunmente por orden cualquiera disposicion relativa á un asunto de interés general, y decreto es la providencia resolutive de alguna solicitud ó pretension privada: de donde se infiere que el gobernador, al expedir una orden, puede obrar espontáneamente ó requerido; mas al dictar una providencia, obra casi siempre excitado ó á petición de parte.

284.— Apenas hay fórmulas prescriptas para estos actos; pero existen ciertas reglas esenciales consagradas por la práctica, aconsejadas por la razon y requeridas por la justicia, algunas de las cuales recibieron la sancion del legislador, y otras que son preceptos reglamentarios. Nadie debe ser juzgado sin ser oido; y de aqui la necesidad de abrir la puerta á la defensa de los interesados, oyendo por si ó por medio de sus subordinados, con toda la frecuencia compatible con el servicio público, cualesquiera quejas y reclamaciones verbales, debiendo darles la terminacion mas breve y perentoria y evitar cuantas veces fuere dable la instruccion de expedientes; ó si se instruyen, procurando que sean sucintos y poco dispendiosos (2).

La administracion habrá de ser ilustrada, de donde se infiere que los gobernadores de provincia deben pedir informes

(1) Reales órdenes de 2 de noviembre de 1846 y 18 de mayo de 1854.

(2) Real orden de 24 de diciembre de 1838.

á las autoridades y corporaciones subalternas en asuntos que versen sobre el conocimiento y juicio exacto de los hechos ó de las circunstancias locales, teniendo la obligación de oír el dictámen de las Diputaciones ó de los Consejos provinciales, cuando las leyes ó reglamentos así lo exigen; condicion rigorosa cuyo cumplimiento es preciso haga constar en la instrucción del expediente y conviene conste además en el preámbulo de la parte dispositiva, insertando las fórmulas de costumbre, para que el acto no pueda ser tachado ni combatido como vicioso por exceso de poder. Por último, todos los actos del gobernador deben estar autorizados con su firma, é importa al buen orden de la administración se inserten en un registro especial.

Los actos de los gobernadores son obligatorios dentro de la provincia, como los del Gobierno en todo el reino, y su desobediencia puede ser castigada por la misma autoridad que los dicta con penas correccionales; mas para exigir su cumplimiento y castigar su inobservancia, es preciso hacerlos antes notorios.

285.— Cuando las disposiciones de los gobernadores de provincia fueren de observancia comun deben obtener una publicidad equivalente á la promulgacion de los actos legislativos, para lo cual se sirven dichas autoridades del Boletín oficial de la provincia, como el Gobierno de su Gaceta: otras veces expiden circulares á los gefes subalternos quienes las publican y ejecutan con arreglo á las leyes; pero si la providencia del gobernador fuese de carácter privado, la notificación debe hacerse solamente á los interesados. De cualquier modo que la publicacion de dichos actos se hiciere, son obligatorios desde el dia en que el gobernador ó las autoridades sujetas á sus órdenes los ponen en noticia de los administrados á quienes incumbe su cumplimiento.

286.— Para decidir cuándo y cómo pueden reformarse ó anularse los actos del gobernador de provincia, es preciso distinguir si son puramente *administrativos*, ó proceden de una de-

legacion especial, ó son *actos de tutela ó de administracion contenciosa*.

Si son simplemente administrativos, es decir, si emanan de su autoridad como administradores, el mismo gobernador que los dictó ó sus sucesores, pueden modificarlos ó revocarlos, pues como las necesidades de la administración varían continuamente, los actos administrativos no deben ser irrevocables.

287.— Mas sin embargo, tres casos pudieran ocurrir de excepción á esta regla, á saber:

I. Si el acto del gobernador fuese confirmado por una autoridad superior, en cuyo caso tiene la misma fuerza obligatoria y el mismo carácter de generalidad que si el Rey ó el ministro lo hubiese dictado.

II. Cuando el acto resolvió una cuestion preexistente que prestó fundamento á una decision judicial, porque ya se halla fuera de los límites de la competencia administrativa y adquiere la estabilidad de la cosa juzgada.

III. Cuando constituye un derecho adquirido, pues entonces existe una propiedad de la cual no puede privarse á su dueño sino por causa de utilidad pública y prévia una justa indemnización.

288.— Los actos del gobernador en materias de pura administración pueden ser reformados ó anulados completamente por los ministros de la Gobernacion, de Hacienda ó Fomento, segun su naturaleza, y despues por el Rey en Consejo de ministros, cuya suprema autoridad no será lícito invocar *omisso medio*, es decir, sin acudir antes al superior inmediato de las autoridades de provincia, porque así conviene á la subordinacion gerárquica y á la conservacion de la disciplina administrativa (1).

289.— Cuando los gobernadores de provincia obran, no en virtud de su autoridad propia, sino en uso de una delegacion especial atribuida por las leyes y reglamentos, las mismas leyes y reglamentos determinan quiénes son sus superiores en aquel

(1) Real decreto de 28 de diciembre de 1849, art. 6.

ramo, y á quien por tanto corresponde conocer de sus actos por vía de queja ó reforma.

290.—De los actos de gestion y de tutela, y de las providencias que dictaren en calidad de jueces en asuntos contenciosos de la administracion, hablaremos en el lugar que la filiacion natural de nuestras doctrinas nos señala como mas conforme al orden de las ideas; así como de la responsabilidad de los gobernadores trataremos al ventilar la doctrina comun de las autorizaciones para procesar á las autoridades y agentes administrativos por delitos oficiales.

CAPITULO VII.

De los alcaldes, tenientes de alcalde y alcalde pedáneo.

- | | |
|--|---|
| 291.—Idea del pueblo. | 311.—Administran la fortuna municipal. |
| 292.—Supone intereses propios y comunes. | 312.—Actos de gestion y de tutela. |
| 293.—Los pueblos están sujetos á dos regimenes; el municipal y el general. | 313.—Los alcaldes son mandatarios de los pueblos. |
| 294.—Fundamento de esta necesidad. | 314.—Pueden delegar todas sus atribuciones. |
| 295.—Consecuencias de dicha teoría. | 315.—Carácter comunes á todos los actos de los alcaldes. |
| 296.—Origen legal de los alcaldes. | 316.—Subordinacion. |
| 297.—Ejercieron jurisdiccion ordinaria. | 317.—Potestad reglamentaria. |
| 298.—Alcaldes ordinarios y mayores. | 318.—Reglas de su ejercicio. |
| 299.—Autoridad de los antiguos alcaldes. | 319.—Diferencias entre los reglamentos que los alcaldes dictan como delegados del Gobierno y como administradores de los pueblos. |
| 300.—Vicios de aquella institucion. | 320.—Poder coercitivo de los alcaldes. |
| 301.—Legislacion moderna. | 321.—Límites de este poder. |
| 302.—Alteraciones que introdujeron las reformas políticas. | 322.—Suspension, enmienda ó revocacion de los actos de los alcaldes. |
| 303.—Doble carácter de los alcaldes. | 323.—Impugnacion de sus providencias. |
| 304.—El alcalde, delegado del Gobierno. | 324.—Responsabilidad de los alcaldes. |
| 305.—Sus atribuciones como autoridad delegada. | 325.—Alcaldes corregidores. |
| 306.—Organos de comunicacion. | 326.—Peligros de su institucion. |
| 307.—Agentes de ejecucion. | 327.—Este cargo incompatible con el de gobernador de la provincia. |
| 308.—Sus facultades como administradores de los pueblos. | |
| 309.—Sus actos. | |
| 310.—Ejecutan los acuerdos de los Ayuntamientos. | |

- | | |
|--|--|
| 328.—Tenientes de alcalde. | miento. |
| 329.—Alcaldes pedáneos. | 333.—Intervencion de la Corona. |
| 330.—Carácter de los oficios de alcalde y teniente de alcalde. | 334.—Suspension y destitucion de los alcaldes. |
| 331.—Principios que determinan su origen mixto. | 335.—Efecto de estas providencias. |
| 332.—Varios sistemas de nombramiento. | 336.—Agentes inferiores. |

291.—Para formar idea exacta del pueblo, sea villa ó ciudad, es preciso ver en él un todo y la parte de un todo al mismo tiempo; es decir, una familia ó corporacion particular, y un miembro de la familia ó corporacion general.

292.—Considerado bajo el primer aspecto, tiene el pueblo una existencia colectiva independiente, intereses aislados y un Gobierno peculiar, con la sola limitacion de reconocer la supremacia del poder soberano y acomodarse en la gestion de sus negocios privativos á las leyes y reglamentos. Bajo el segundo aspecto sacrifica sus intereses de corporacion al bien del estado, respeta sus leyes, obedece á sus autoridades, y en suma, pierde todo carácter de personalidad y confunde su vida propia con la vida social.

293.—De esta division importante nace la diferencia entre el régimen municipal y el Gobierno ó la administracion del estado, y surge tambien la necesidad de instituir magistrados que cuiden á la vez de la gestion económica de los intereses vecinales y velen por la conservacion y fomento de los públicos.

294.—Cuanto mas nos acercamos al fondo de la sociedad, tanto mas claramente divisamos estos dos órdenes de actos administrativos, porque conforme el círculo de los afectos é intereses se estrecha, las relaciones son mas intimas y las cadenas, sin hacerse mas pesadas, son mas fuertes. Los vinculos políticos abrazan mayor número de personas y determinan relaciones mas extensas y variadas; pero sujetan mas nuestro corazon el nudo sagrado de las familias y los lazos de la sangre. Es un problema todavia si conviene fundar el orden social mas bien en la intensidad que en la extension de los afectos, dado que es un hecho constante en nuestro siglo que cuanto ganan