

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 órden 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 regímenes; 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.—Carácteres 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 órden 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

en superficie otro tanto pierden en profundidad; mas como quiera, estos sentimientos de amor concentrado en la familia, en el pueblo y en la provincia existen y deben ser respetados por el legislador, mientras no degeneren en un egoísmo colectivo, apareciendo el estado como un grande sistema de asociación, cuyas fuerzas se hallan repartidas en mil círculos de actividad que giran alrededor de un solo centro, y contribuyen con la diversidad de sus movimientos á la armonía general.

Por manera que en el seno de la grande pátria, de la pátria comun, poseemos una segunda pátria, el pueblo en donde hemos nacido, en donde habitamos, en donde viven nuestras familias y se hallan nuestros bienes; el centro, en suma, de todos nuestros intereses los mas caros y de nuestros recuerdos los mas tiernos.

295.—Conforme á esta teoría, el Gobierno mira al bien de la nacion: el gobernador al público y al de su provincia, y el alcalde está instituido para procurar el comun juntamente con el local. Así se ha comprendido en España desde los tiempos mas remotos de nuestra monarquía, pues el origen de los alcaldes es antiguo, por lo mismo que la necesidad de su establecimiento no es moderna.

296.—Cuando habláremos de los Ayuntamientos, expon-dremos en breves palabras la historia del gobierno municipal de España, porque ahora solo entra en los límites de nuestro cuadro describir el origen y las facultades de los alcaldes, que si son miembros de las corporaciones municipales y ejecutores de sus acuerdos, tambien se hallan revestidos con el carácter de agentes de la administracion central.

Habia entre los visigodos magistrados que tenian autoridad y ejercian jurisdiccion en las ciudades á nombre de los duques y condes con el título de *vicarios*, y otros que gobernaban un pueblo rural de escaso vecindario, llamados *vilicos* y despues *majores villæ*, de donde proceden las palabras *mayorinos* y *merinos* de uso tan frecuente en la edad media. Al tiempo que se iba restaurando el municipio romano trasformado en Concejo,

solian los pueblos instituir jueces de su eleccion en lugar de los merinos ó jueces reales; novedad introducida por la costumbre y mas adelante confirmada por los fueros ó privilegios singulares otorgados por la Corona. Y aunque el Concilio de Leon celebrado en 1020, declara que *in Legione, seu omnibus cæteris civitatibus, et per omnes alfozes habeantur judices electi á Rege, qui judicent causas totius populi*, y el Fuero Viejo de Castilla confirma el señorío real en toda justicia (1), no embargaba al aumento de los jueces de fuero.

El alcalde (*al-cadí*) era el juez de los árabes, pasando el nombre de estos á los muzárabes, y de ellos á los antiguos pobladores de los reinos de Leon y Castilla. Es bien sabido que conquistada Toledo por don Alonso VI, fué dividido el gobierno de la ciudad entre tres alcaldes, el mayor nombrado por el Rey y dos ordinarios, uno de los muzárabes ó vecinos antiguos, y otro de los castellanos ó pobladores nuevos, ambos elegidos por sus respectivas clases. Bien que la institucion de los alcaldes hubiese tenido por objeto administrar justicia segun fuero, y viniesen á ser estos magistrados unos jueces foreros, ejercian además atribuciones gubernativas, conociendo por via de apelacion de los asuntos de abastos, propios y demás ramos de policia.

297.—La concesion de jurisdiccion á los alcaldes desnaturizó estos oficios que, debiendo pertenecer enteramente al órden administrativo y ser principalmente municipales, adquirieron el carácter de públicos, porque á su desempeño iba anejo el cargo de administrar justicia; y como el mero y mixto imperio era una prerogativa real, la libertad de los pueblos ne punto á su gobierno económico, mas bien se conservó por el influjo de las corporaciones llamadas Concejos ó Ayuntamientos, que en mano de los naturales ejecutores de sus acuerdos y providencias.

298.—Sin embargo, algunos pueblos habian reclamado y

(1) Concil. legion. cap. 18, y ley 1.ª, tit. 1.º, lib. 1.º Fuero Viejo.

obtenido el fuero de no recibir jueces forasteros, sino cuando todos ó la mayor parte de los vecinos lo pidiesen; pero los Reyes, constantes siempre en la política de robustecer su autoridad enflaquecida con los considerables privilegios que habian otorgado antes á las ciudades y villas del reino por grangearse sus voluntades, por recompensar servicios señalados ó en ódio de la nobleza, perseveraron desde el siglo XV en el pensamiento de mandarles corregidores, haciendo uso de la prerogativa declarada en la ley goda (1): así fué que unos pueblos se regian por alcaldes ordinarios elegidos por ellos mismos, y otros prestaban obediencia á los alcaldes mayores nombrados por el Rey. La autoridad de los delegados reales se engrandeció con tanta mas facilidad, cuanto que don Alonso XI para evitar vários inconvenientes del gobierno municipal, introdujo la extraña novedad de vincular perpétuamente en ciertas familias los oficios concejiles, perdiendo desde entonces la consideracion de magistraturas populares y quedando reducidos á la categoría de títulos honoríficos ó vanas distinciones hereditarias en linajes determinados.

299.—Los alcaldes fueron, pues, primitivamente, además de ministros de justicia, depositarios de una parte de aquella autoridad pública que á los Concejos correspondia para discutir y resolver los asuntos comunes, y superiores de ciertos oficiales municipales de cuyas providencias conocian en grado de apelacion; y al mismo tiempo que participaban del gobierno económico de los pueblos, solian mandar la fuerza armada que cada Concejo mantenía á su sueldo para proveer á la tranquilidad de sus juntas ó cabildos, asegurar el cumplimiento de la justicia, perseguir á malhechores, sostener los derechos de la comunidad y salir á servicio del príncipe en los casos estipulados por las cartas y fueros.

300.—Los alcaldes jurados ó jueces foreros, á diferencia de los jueces forasteros ó de salario que el Rey nombraba y

(1) Ley 13, tít. 1.º, lib. 2.º del Fuero Juzgo.

retribuía, llevaban el sello de una creacion monstruosa, porque su oficio era en gran parte real, y su nombramiento de origen popular: confusion de facultades que no reprenderemos en los hombres de aquellos tiempos, pero tan viciosa entonces como ahora. Verdaderamente los Reyes y los Concejos protestaban con su diaria conducta contra los vicios de la institucion, pugnando aquellos por extender su influjo en el gobierno de los pueblos, y resistiendo estos la invasion creciente de la autoridad real: lucha sostenida con empeño y con razon sobrada por entrambas partes, pues si la tenían poderosa las ciudades y villas para defender sus libertades municipales, tampoco habia sinrazon en los Reyes, cuando reivindicaban el ejercicio exclusivo de sus prerogativas. El interés público demandaba dar al Rey la justicia, y el gobierno económico de las ciudades y villas á sus alcaldes y Concejos; pero en vez de esta solucion fácil hoy, imposible entonces, hubieron de entrar en tratos los Reyes y los pueblos y avenirse reciprocamente, otorgando al gobierno municipal mas ó menos libertades, aunque comunmente solia prevalecer cierta propension hácia el enaltecimiento de la potestad real. Porque si bien se consagraba como fuero el principio que los alcaldes ó jueces fuesen puestos por los vecinos, unas veces se requería la aprobacion ó confirmacion de este nombramiento por el Rey, otras estaban los pueblos obligados á recibir jueces reales, y otros en fin, cuando las ciudades ó villas habian obtenido el privilegio de gobernarse por sí propias, todavía quedaba á la autoridad real abierta una brecha en la cláusula, «salvo en aquellos logares do nos pidiesen jueces de fuera el conceyo, ó la mayor parte del conceyo, que lo podamos nos dar»: ocasiones que por desgracia fueron harto frecuentes á causa de los bandos y parcialidades que dividieron despues á los pueblos, y ofrecieron á los Monarcas mil honestas coyunturas de debilitar el gobierno municipal nombrando corregidores que restablecian la paz administrando justicia.

301.—Esta diversidad de legislacion duró hasta nuestros

dias, lo mismo que el principio de la eleccion popular, pues todavia en la Novísima Recopilacion se ordena que á las ciudades, villas y lugares de estos reinos les sean guardados sus privilegios y se les confirma en el goce de sus libertades y franquezas, buenos usos y costumbres (1).

302.—Publicada la Constitucion de 1812, la autoridad de los alcaldes fué encerrada dentro de sus verdaderos limites, influyendo la nueva organizacion política del estado en la separacion de las facultades judiciales y las administrativas que por tantos siglos estuvieran confundidas (2). En 1814 fueron restablecidos los corregidores y alcaldes mayores de real nombramiento con las mismas facultades en lo gubernativo y contencioso que tenian á principios de 1808 (3). La ley de 5 de febrero de 1825 considera á los alcaldes como agentes del Gobierno y como presidentes de los Ayuntamientos y ejecutores de sus acuerdos. En 1824 recobraron los alcaldes las atribuciones judiciales y gubernativas que antes ejercian, volviendo á ser autoridades de doble naturaleza, y perdieron en cambio su origen popular, habiéndose mandado que los Ayuntamientos propusiesen en terna para los oficios municipales, y que la Audiencia ó Chancillería del territorio nombrase entre los propuestos. Mas adelante, dividido el territorio en partidos judiciales é instituidos los jueces letrados, se proveyó de otro modo mas conveniente á la necesidad de administrar justicia, prohibiéndose á los alcaldes ordinarios ejercer acto alguno de jurisdiccion contenciosa (4).

Desde entonces acá asi como fueron grandes y frecuentes las vicisitudes políticas, várias tambien y profundas hubieron de ser las que sufrieron las instituciones administrativas; mas todas ellas respetaron constantemente dos principios, la eleccion popular y el carácter administrativo de los alcaldes, si

(1) Ley 1.<sup>a</sup>, tit. iv, lib. vii Nov. Recop.

(2) Arts. 309 y sig.

(3) Real decreto de 30 de julio de 1814.

(4) Real orden de 5 de setiembre de 1834.

bien en cuanto á su desarrollo hubo graves diferencias cuya importancia creció por haberlas envenenado el espíritu de partido.

303.—La ley de organizacion y atribuciones de los Ayuntamientos vigente en el dia, distingue en los alcaldes dos caracteres segun los cuales ejercen atribuciones diversas, pues obran unas veces como delegados del Gobierno, y otras como administradores de los pueblos; es decir, que les corresponden atribuciones mixtas en razon de su doble carácter de autoridad pública é individuos del Ayuntamiento.

304.—Que el alcalde tenga facultades delegadas por la administracion central y que las haya de ejercer, no en interés del distrito municipal cuyo administrador es, sino en provecho de la sociedad general, lo exige el dogma de la unidad administrativa, el cual requiere que asi como hay un solo gefe supremo en el corazon del estado y una sola autoridad superior á la cabeza de las provincias, haya tambien un magistrado único en el seno de los pueblos.

Los alcaldes, como delegados del Gobierno, están bajo la inmediata autoridad del gobernador de la provincia (1): son agentes de la administracion central, y la ley los subordina enteramente á sus superiores gerárquicos en el orden administrativo. Son puros mandatarios de la administracion superior, por lo cual, no solo corresponde á esta el derecho de vigilancia é inspeccion, sino la iniciativa en los actos de los alcaldes por medio de órdenes é instrucciones á cuyo fiel cumplimiento están obligados, porque todo mandatario debe seguir la regla de su mandato, animarse con su espíritu y empaparse en su pensamiento.

305.—Como delegados del Gobierno, los alcaldes pueden ser:

306.—I. *Órganos de comunicacion* que obran:

1. *Notificando* ó publicando las leyes, reglamentos, reales

(1) Ley de 8 de enero de 1845, art. 73.

órdenes y disposiciones de la administración superior. Adviértase, sin embargo, que no es condición esencial para que las leyes sean obligatorias esta forma de promulgación, y por tanto la intervención oficial del alcalde solo es necesaria con respecto á las leyes y reglamentos de general observancia cuya notificación le fuere mandada, y siempre que los actos legislativos ó administrativos no deban ser ejecutados sino por los habitantes de un distrito municipal, porque entonces, no siendo promulgados á manera de preceptos comunes, es preciso, para que sean ejecutorios, el concurso de la autoridad de los alcaldes, con el fin de que llegue á noticia de aquellos á quienes obligan.

ii. *Trasmitiendo* al gobernador de la provincia las reclamaciones ó quejas que los habitantes elevaren á esta autoridad ó á las superiores por su conducto.

iii. *Ilustrando* á las mismas con sus informes sobre pormenores de la administración ó pretensiones individuales cuando les fueren pedidos.

**307.**— II. *Agentes de ejecución* ó encargados de cumplir las leyes y disposiciones superiores que proceden:

i. *Ejecutando* todos los deberes especiales que les señalan las leyes y reglamentos en punto á reemplazos del ejército, beneficencia, instrucción pública, estadística y demás ramos de la administración.

ii. *Mandando* ó adoptando por sí propios, donde no hubiere delegado del Gobierno, todas las medidas protectoras de la seguridad personal y de la tranquilidad pública, y dictando reglamentos ó bandos conducentes al ejercicio de sus atribuciones.

iii. *Auxiliando* á los recaudadores de las contribuciones y suministrando á las tropas nacionales alojamientos y bagajes, para que ninguno de estos servicios se dilate ó interrumpa.

iv. *Reprimiendo* ó aplicando gubernativamente las penas señaladas en las leyes y reglamentos de policía.

v. Y por último, *requiriendo* el auxilio de la fuerza armada

cuando fuere necesario su apoyo para conservar el orden público (1).

**308.**— Como administradores de los pueblos poseen los alcaldes autoridad propia emanada de la ley, aunque la ejercen *bajo la vigilancia* de la administración superior; es decir, que cuando son delegados del Gobierno, este los subordina á una acción inmediata y tiene en sus actos una intervención directa; pero si obran en calidad de mandatarios de los pueblos, la acción es mediata y la intervención se limita al ejercicio de aquel derecho de suprema inspección que en todas las corporaciones pertenece al jefe del poder ejecutivo, á fin de que las leyes y reglamentos sean guardados y cumplidos; de otra suerte podría suceder que el bien público fuese postpuesto á un interés colectivo, y el todo sacrificado á la menor de sus partes.

Las facultades de los alcaldes como administradores de los pueblos, no son, pues, delegadas por el Gobierno, sino propias é inherentes á la misma naturaleza, á la esencia misma del poder municipal, porque si los Ayuntamientos son corporaciones reconocidas y aprobadas por la ley; si tienen una existencia pública distinta de la general; si ligan á los vecinos entre sí ciertas relaciones y los unen ciertos intereses que ni son de familia, ni de sociedad; y en fin, si poseen bienes propios ó un patrimonio común á los habitantes de cada pueblo, preciso es que haya un representante de esta sociedad y un gerente de la fortuna municipal.

**309.**— Todos los actos de los alcaldes como administradores de los pueblos, emanan pues del principio de conservación aplicado á dichas asociaciones políticas: son actos conservatorios de su existencia, favorables á su desarrollo y protectores de su reposo; por cuya razón los alcaldes:

**310.**— I. Son *ejecutores* natos de los acuerdos de los Ayuntamientos, cuando tienen legalmente el carácter de ejecutorios; mas cuando versaren sobre asuntos ajenos á la competencia de

(1) Ley de 8 de enero de 1845, art. 73.

la corporacion municipal, ó pudieren ocasionar perjuicios públicos, suspenderán su ejecucion hasta consultar al gobernador de la provincia (1). Tambien ejecutan las deliberaciones de los Ayuntamientos, si fuesen conformes á las leyes y reglamentos, y si además recayese la aprobacion del gobernador, cuando sin ella no puedan llevarse á efecto (2).

Por manera que los alcaldes son los administradores únicos de los pueblos: las corporaciones municipales acuerdan y deliberan: en la emision del voto espiran sus facultades, y allí mismo empiezan las del alcalde. En la administracion municipal, como en la general, la deliberacion es obra de consejos ó autoridades colectivas, y la ejecucion pertenece siempre á las autoridades unipersonales.

Como á tales únicos encargados de la ejecucion les corresponde:

i. Dirigir los establecimientos municipales de instruccion pública, beneficencia y demás sostenidos con los fondos del comun, con sujecion á las leyes y reglamentos especiales de los mismos establecimientos, precaviendo, comprobando, corrigiendo ó denunciando los abusos que observaren con firmeza y discrecion.

ii. Elevar al gobernador de la provincia, y en su caso al Gobierno por conducto del mismo gefe, las exposiciones y reclamaciones que el Ayuntamiento acuerde en asuntos propios de sus atribuciones, y entenderse con los alcaldes de otros pueblos ó distritos de la misma provincia cuando fuere necesario para arreglar intereses comunes, ó para el mejor desempeño de sus peculiares obligaciones (3).

Siendo los alcaldes de distinta provincia, no podrán corresponderse entre sí, porque no perteneciendo á la misma unidad administrativa, sus relaciones pudieran comprometer el servicio provincial, y además carecen de superior comun que

(1) Ley de 8 de enero de 1843, art. 74, §. 1.

(2) *Ibid.* art. 81.

(3) *Ibid.* art. 74, §§. 8, 11 y 12.

termine sus desavenencias; de manera que si dos alcaldes de diferente provincia necesitaren comunicarse oficialmente, ambos deben dirigirse al gobernador respectivo.

iii. Ejecutar todas las medidas de policia urbana y rural, es decir, velar por la seguridad, salubridad, comodidad, ornato y reposo público en las ciudades, y proteger las cosechas en el campo conforme á las leyes, reglamentos y disposiciones de la autoridad superior y con arreglo á las ordenanzas municipales: nombrar á propuesta en terna hecha por el Ayuntamiento, todos los dependientes de los ramos de policia urbana y rural para quienes no haya establecido un modo especial de nombramiento, suspenderlos y destituirlos como gefe que es de este servicio, y conceder ó negar permiso para toda clase de diversiones públicas y presidirlas cuando el gobernador no lo hiciere (1).

311.—II. Son gerentes de la fortuna municipal ó administradores del patrimonio de los pueblos que defienden en juicio ó extrajudicialmente. Asi procuran la conservacion de las fincas pertenecientes al comun: vigilan y activan las obras públicas que se costean con fondos municipales: velan por el buen desempeño de los administradores y empleados en la recaudacion é intervencion de los fondos comunes: presiden las subastas y remates públicos de ventas y arrendamientos de bienes propios, arbitrios y derechos del comun, con asistencia del regidor síndico: otorgan las escrituras de compras, ventas, transacciones y demás para que se halle autorizado el Ayuntamiento, y representan en juicio al pueblo ó distrito municipal, ya sea demandante ya demandado, cuando estuviere competentemente autorizado para litigar, y en casos urgentes podrá tambien presentarse en juicio desde luego, dando cuenta inmediata al gobernador de la provincia para obtener la debida autorizacion (2), considerándose aquel acto como interino ó

(1) Ley de 8 de enero de 1843, art. 74, §§. 5, 6 y 9.

(2) *Ibid.* art. 74, §§. 2, 3, 4, 7 y 10.

puramente conservatorio de los bienes ó de los derechos del Ayuntamiento comprometidos tal vez en una leve dilacion.

Si el gobernador no aprobase despues el acto conservatorio, la responsabilidad personal del alcalde creceria ó menguaria, segun que hubiere incurrido en un error ó falta indisculpable, ó hubiese procedido con un exceso de celo mas digno de excusa que de enmienda.

**312.**—En estos casos obra el alcalde como tutor de los pueblos en virtud de un mandato puramente civil: sus actos son de carácter privado y están sujetos á las reglas del derecho comun y á la competencia de los tribunales ordinarios. La autorizacion administrativa no cambia la naturaleza de estos actos de gestion y tutela, sino que protege en nombre del estado al Ayuntamiento, considerándole como un menor, y sirve para corroborar la obligacion contraida purgándola de todo efecto retroactivo.

Entre una obligacion celebrada por el alcalde en nombre del Ayuntamiento, prévia la autorizacion administrativa, y otra contraida sin este requisito prévio, hay una diferencia esencial, á saber: que la convencion no autorizada obliga al tercero sin que la administracion municipal quede obligada, y la autorizada liga á entrambos contrayentes, porque es perfecta; pero si recayese en la primera la aprobacion posterior del gobernador de la provincia, el contrato adquiere fuerza de definitivo.

Esto se aplica á la convencion pura y simple; mas si fuese condicional, estipulando los contrayentes bajo el supuesto de obtener la autorizacion administrativa, nadie queda obligado, sino se alcanza.

**313.**—Obsérvese ahora cómo los alcaldes, cualesquiera que sean las atribuciones que ejerzan con el carácter de administradores de los pueblos, son sus verdaderos mandatarios, de suerte que si el Ayuntamiento tiene la voz, la personalidad reside exclusivamente en el alcalde.

**314.**—Siendo estos magistrados las autoridades encargadas principalmente de la administracion comunal, es óbvio que

tendrán facultades para delegar las atribuciones que les competen por derecho propio ó en virtud de la ley cuyos agentes son en este caso, y no del Gobierno, en sus inmediatos subalternos, á quienes podrán cometer el cuidado de todo ó parte de los ramos dependientes de su potestad, dentro de los límites prescritos por las leyes, reglamentos y disposiciones superiores (1); pero no así podrán delegar ni su autoridad, ni su representacion civil en otra persona alguna, aunque lo consienta el Ayuntamiento, porque todas las atribuciones del alcalde son de orden público.

**315.**—En todos los actos de los alcaldes como delegados del Gobierno, ora notifiquen, trasmitan ó ilustren, ora ejecuten, manden, auxilién, castiguen ó requieran, y en todos los demás relativos á la administracion comunal y á la gestion del patrimonio de los pueblos, se descubren tres caracteres fundamentales, á saber: la subordinacion gerárquica, la potestad reglamentaria y el poder coercitivo, caracteres comunes á los actos de todas las autoridades administrativas.

**316.**—La subordinacion impone á los alcaldes el estrecho deber de la obediencia á las disposiciones del Gobierno y de sus representantes en las provincias, así como la superioridad gerárquica de estos es la razon porque la ley les confiere el derecho de suspender, reformar ó anular los actos de los alcaldes. Mas como pudiera acontecer que el servicio público fuese comprometido por el abandono ó la resistencia formal de un alcalde, el legislador, previendo este caso, ha dispuesto que cuando un alcalde dejase de ejecutar algun acto prescrito por la ley, el gobernador de la provincia, despues de haberle requerido al cumplimiento, deberá proceder oficialmente á su ejecucion, ya por sí ya por medio de comisionado, dando en seguida parte al Gobierno de la desobediencia del alcalde para la resolucion á que hubiere lugar (2). Puesto que el Gobierno está encargado de la ejecucion de las leyes bajo su respon-

(1) Art. 77.

(2) Art. 76.

sabilidad, es preciso concederle la autoridad bastante para remover cualesquiera obstáculos á la accion libre del poder ejecutivo.

317.—La plenitud de la potestad reglamentaria reside en el Rey, quien la comunica á todas las autoridades, á las cuales delega la facultad de hacer ejecutar las leyes, porque no son los agentes del Gobierno en ningun grado de la escala administrativa instrumentos de ciega obediencia, sino delegados de su pensamiento y de su accion. Cuando los alcaldes obran como administradores de los pueblos, la potestad reglamentaria reside segun la ley en los Ayuntamientos cuyos individuos son, y participan con este carácter de su ejercicio.

318.—Varias son las reglas que conviene tener presentes en cuanto al ejercicio de esta potestad reglamentaria, á saber:

I. Los alcaldes poseen la potestad reglamentaria, no solo respecto á las materias que la ley de 8 de enero les confia, bien los considere como delegados del Gobierno, bien como administradores de los pueblos, sino tambien relativamente al ejercicio de las atribuciones que segun leyes especiales les corresponden. Dentro de dichos limites los actos de su autoridad son legitimos; si los traspasaren constituirán una ilegalidad por razon de incompetencia ó por exceso de poder: entonces no son obligatorios, ni por su desobediencia incurre nadie en falta. Los tribunales tampoco deben apoyarlos con su autoridad, sopena de hacerse cómplices del acto ilegal, y á fuer de ilegal, nulo.

Mas si la disposicion reglamentaria cabe dentro de los poderes del alcalde, aun cuando fuere inoportuna, perjudicial ó inconveniente, será siempre un verdadero acto administrativo que los habitantes deben obedecer y los tribunales aplicar, hasta que el superior gerárquico tuviese á bien suspenderlo, reformarlo ó anularlo.

II. Si la ley hubiere reglamentado ya cierto servicio de los que están bajo la autoridad del alcalde, éste no puede alterar las reglas establecidas subrogando su voluntad á la del legisla-

dor, ni por consiguiente ampliar ó restringir su sentido, ni imponer penas, ni agravar las impuestas.

III. Cuando la ley otorga á los alcaldes la potestad reglamentaria sin señalar limites fijos á su autoridad, no se entienda que les confia un poder omnipotente. Si obran como delegados del Gobierno, deben respetar los principios constitucionales y las leyes fundamentales del estado: por ejemplo, no podrá un alcalde violar el domicilio de un habitante, so pretexto de averiguar ó castigar una infraccion de sus bandos. Si procede como administrador de los pueblos, tampoco debe publicar las deliberaciones de los Ayuntamientos en materias de administracion municipal, siendo opuestas á las leyes y reglamentos.

IV. Asimismo, los bandos relativos á intereses permanentes ó de observancia constante no son ejecutorios mientras no fueren aprobados por el gobernador de la provincia (1), porque si la gravedad de las disposiciones no salva la línea de la potestad reglamentaria, hace por lo menos muy delicado su ejercicio. En tales casos interviene el superior, limitando la autoridad del alcalde en nombre del estado y en representacion de las generaciones futuras, pues las sociedades no tienen una existencia limitada por la duracion de la vida humana.

V. El reglamento legalmente hecho es una regla de la administracion local dentro del distrito. Es obligatorio para todos los vecinos y para las demas personas residentes ó transeuntes: su carácter es la generalidad. Cualquiera disposicion dictada por el alcalde en odio ó en favor de algun individuo ó individuos en particular, no seria un reglamento sino un acto de persecucion ó un privilegio reprobado por la ley constitucional que establece la igualdad de los españoles ante la ley. Verdaderamente puede el alcalde dictar reglamentos relativos á ciertas clases ó profesiones; pero aun entonces no mira á las personas, sino á las condiciones previstas, y si adopta providencias individuales, debe ser en cuanto tuvieren por objeto la ejecucion de alguna ley ó reglamento general.

(1) Art. 73, § 6.