

VI. Los reglamentos deben publicarse en la forma de costumbre; antes de la promulgación no tienen fuerza obligatoria. Esta notificación administrativa no convendrá que sea verbal solamente, sino escrita, y habrá de hacerse con las solemnidades ordinarias para que llegue á pleno y exacto conocimiento de cuantos estuvieren obligados á su observancia.

**319.**—Entre los reglamentos que los alcaldes dictan como agentes del Gobierno y los que mandan observar como mandatarios de los pueblos, median las siguientes diferencias.

I. Los primeros son emanación de una autoridad delegada: los segundos nacen de un derecho propio.

II. Los primeros son relativos á la administración general: los segundos á la administración municipal.

III. Aquellos son actos de la autoridad exclusiva de los alcaldes, porque ellos solos están encargados de la acción ejecutiva en los pueblos: estos son deliberaciones de los Ayuntamientos á quienes la ley confía la potestad reglamentaria.

IV. Los unos los publican y ejecutan bajo la autoridad de la administración superior: los otros bajo su inspección ó vigilancia.

V. Y en suma, aquellos son ejecutorios en virtud de la delegación, excepto cuando recaen en intereses permanentes ó fueren de observancia constante; y estos son ejecutorios por la voluntad misma de la ley, salvos los casos en que se reserva á la administración general el derecho de aprobarlo previamente.

**320.**—El poder coercitivo es el complemento de la potestad reglamentaria, porque en vano hubieran la ley y el Gobierno otorgado á los alcaldes la facultad de dictar reglamentos, si la observancia de estos no estuviese asegurada con una sanción penal.

La facultad de los alcaldes para aplicar penas es puramente gubernativa y no judicial, de suerte que si castigan, proceden tan solo por vía de corrección ó enmienda y para ensalzar y robustecer su autoridad administrativa: es también la conse-

cuencia de una delegación de la ley en favor del poder ejecutivo, del cual participan como agentes del Gobierno y administradores comunales.

**321.**—Los límites de esta potestad son ciertos y están señalados por la ley. Puede el alcalde aplicar gubernativamente las correcciones establecidas en el Código penal, en las leyes y reglamentos de policía y en las ordenanzas municipales, é imponer y exigir multas en los casos imprevistos según su prudente arbitrio con las limitaciones siguientes: hasta 100 reales en los pueblos que no llegan á quinientos vecinos: hasta 500 en los que no llegan á cinco mil, y hasta 500 en los restantes (1). Si se excediese en rigor, cometería un acto ilícito que el Código penal distingue con la denominación de abuso contra particulares y castiga con más ó menos severidad al tenor de las circunstancias.

Cuando la infracción ó falta de observancia de un reglamento mereciese por su naturaleza ser castigado con penas más graves, el alcalde instruirá la correspondiente sumaria que pasará al juez ó tribunal competente; y si no pudiese hacer efectiva la pena pecuniaria por insolvencia del multado, deberá conmutarla en detención por vía de apremio, conforme al artículo 504 del Código penal (2).

**322.**—Como los alcaldes ejercen muy distintas atribuciones, unas propias de la administración, otras relativas á la justicia, corresponde suspender, corregir ó anular sus actos á distintos superiores, esto es, á los jueces de primera instancia y á las Audiencias del territorio en el orden judicial, á los intendentes de la provincia en cuanto al servicio de las rentas públicas y al Gobernador de la provincia en los negocios comunes de la administración general y local.

**323.**—Cuando los alcaldes obran en virtud de la potestad

(1) Art. 75.

(2) V. el núm. 277 donde se declara la extensión de la potestad coercitiva de los gobernadores de provincia, cuya doctrina es común al caso presente.

reglamentaria, sus actos no pueden ser impugnados por la vía contenciosa, la cual nunca es admisible contra el poder discrecional: es preciso, en tal caso, acudir á la autoridad superior inmediata por la vía gubernativa, quien de oficio ó á petición de parte suspende, corrige, ó revoca sus providencias, excepto en punto á reglamentos para la administración municipal, que bien podrán ser anulados ó suspendidos, pero no corregidos ni enmendados.

En efecto, la ley debe prever los casos en que los actos del alcalde puedan lastimar intereses legítimos ú ofender derechos dignos de respeto, abriendo las puertas de las reclamaciones á los agraviados, y acudiendo á satisfacer su justicia por el camino llano y expedito del poder discrecional, ó facilitando el acceso á los tribunales administrativos, cuando el asunto fuere por su naturaleza contencioso.

De otro modo las franquicias municipales se tornarían en daño de las libertades públicas, porque si no se otorgasen al ciudadano garantías contra los abusos del poder municipal, enlazando la acción de sus agentes con la del Gobierno y los suyos, correríamos el peligro de caer en manos del peor de todos los despotismos, el doméstico apoyado en un principio popular.

324.—A la independencia, pues, de los alcaldes conviene sustituir su responsabilidad, no solo como delegados del Gobierno, sino como mandatarios de los pueblos. Son responsables los alcaldes de sus actos ejercidos con el carácter de agentes administrativos á la manera que las demás autoridades: de consiguiente, no podrán ser encausados sin la autorización previa del gobernador de la provincia. Esta garantía no alcanza mas que á sus actos de administración, pues cuando proceden con el carácter de jueces de diligencias ó en uso de las atribuciones judiciales que las leyes y reglamentos les concedan, los gobernadores dejan de ser superiores gerárquicos, y por tanto son incompetentes para impedir ó dilatar la acción de los tribunales ordinarios, si hallan justo procesar ó casti-

gar á un alcalde por faltas ó delitos cometidos ejerciendo jurisdicción (1).

325.—Hay también ciertos magistrados llamados alcaldes corregidores nombrados por el Rey, de duración ilimitada y participes, con el carácter de gefes, de la administración municipal (2). Estos magistrados que si en Madrid, Barcelona ó Sevilla pueden acaso parecer convenientes, en poblaciones de orden inferior gravan inútilmente el presupuesto municipal, y entorpecen la acción administrativa, porque donde el gobierno económico del pueblo no es muy complicado, basta con la autoridad inmediata del alcalde ordinario y la continua vigilancia del gobernador. Y si el Rey se reserva el derecho de nombrar corregidores con el fin de velar sobre los alcaldes y Ayuntamientos y hacerles cumplir con sus deberes como delegados de la administración general, y encerrar á estos en el círculo de sus facultades puramente administrativas, en toda capital de provincia, no siendo población de primer orden, la presencia del gobernador excusa la necesidad de medianeros entre su autoridad y la de los alcaldes; y cuando los agentes intermedios no son necesarios, en lugar de robustecer la acción administrativa, la enflaquecen y debilitan, como las ruedas inútiles en vez de aumentar la potencia de una máquina, la disminuyen y quebrantan.

326.—Júntese á las razones manifestadas el notorio peligro de que el uso de este derecho degeneren en abuso, y no será maravilla que de los corregidores de hoy murmuren los pueblos como murmuraban de los antiguos, diciendo, «que de los tales corregimientos las menos veces era que ningún buen sosiego se siguiese allí donde iban, antes se recrecían discusiones y discordias y grandes costas». Y no eran los pueblos solos á vituperar la conducta de los corregidores, pues los Reyes mismos solían dolerse de que muchos de los corregidores tra-

(1) Real orden de 19 de marzo de 1851.

(2) Ley de 8 de enero de 1845, art. 10.

bajaban por allegar dinero y facer su provecho, curaban poco de la justicia, y que si mal estaba el pueblo cuando iban, peor quedaban cuando partian (1).

No es decir que estos males sean inseparables de la institucion de los corregimientos, sino poner en duda la eficacia de los corregidores para purgar de todo vicio y mejorar la gobernacion de los pueblos, porque ni los alcaldes naturales son señores absolutos como en la edad media, ni los corregidores empuñan hoy la vara de la justicia, ni suelen llevar comision para sosegar las discordias, sino por lo comun encargo de favorecer á una parcialidad ó bando.

327.—Mas, dejando aparte la cuestion de si conviene ó no confiar al arbitrio del Gobierno el nombramiento de los corregidores, no vacilamos en declarar digno de severa censura el frecuente abuso de reunir en una persona los cargos de gobernador de la provincia y alcalde corregidor, porque son incompatibles las facultades del superior con las del inferior; porque falta á los ciudadanos la garantia de dos voluntades en algunos asuntos de grave importancia donde requiere la ley su concierto; y en suma, porque es trastornar de todo punto el orden gerárquico de la administracion, fundamento de la buena gobernacion del estado.

328.—Subordinados á los alcaldes aparecen los tenientes de alcalde y los alcaldes pedáneos que los suplen y reemplazan por su orden en ciertos casos.

Los tenientes de alcalde son como los alcaldes individuos del Ayuntamiento y agentes administrativos del mismo carácter, y tienen igual potestad cuando los sustituyen: cuando no, son sus auxiliares; de suerte que además de la parte que como concejales toman en las deliberaciones, acuerdos y consultas de la corporacion municipal, ejercen las atribuciones que con arreglo á las leyes, instrucciones y reglamentos les comete el alcalde como delegados suyos (2). El alcalde puede,

(1) Córtes de Ocaña de 1422 y Palenzuela de 1423.

(2) Art. 86.

pues, señalar á los tenientes los ramos de la administracion comunal de que deban cuidar en todo ó en parte dentro de los límites de las leyes, reglamentos y disposiciones superiores (1).

329.—Los alcaldes pedáneos, aunque delegados tambien del alcalde, pertenecen á un orden inferior á los tenientes. No participan de la administracion municipal; y si bien la ley dice que *asistirán al Ayuntamiento siempre que en él se trate de asuntos de interés especial de su demarcacion* (2), su derecho de asistencia, si lleva implícita la voz consultiva, no les confiere voto deliberativo, el cual es una prerogativa especial de los mandatarios del pueblo, y en donde no hay elección popular, no existe tampoco este género de mandato. La ley los establece solamente para comunicar la accion del alcalde á los puntos mas remotos, y por eso manda que los haya cuando el distrito municipal se componga de varias parroquias, feligresias ó poblaciones apartadas, excepto en el caso de que en la misma resida algun teniente de alcalde (3). Sus atribuciones son las que aquel les señale conforme á los reglamentos y disposiciones de la autoridad superior, y su nombramiento corresponde al gobernador de la provincia á propuesta del alcalde del distrito, y debe recaer precisamente en la clase de los electores municipales vecinos de la respectiva poblacion, parroquia ó feligresia (4).

330.—Los oficios de alcalde y teniente de alcalde, como todos los municipales, son un cargo público y por tanto obligatorio entre los vecinos. Imponen, á fuer de obligatorios, el deber de la residencia, aunque no exigen el domicilio en el pueblo, sino en el distrito municipal, del que no podrán ausentarse los alcaldes sin avisar á quien debe suplirlos y dan-

(1) Art. 77.

(2) Art. 85.

(3) Art. 5.

(4) Art. 11.

do parte al gobernador, el cual por justas causas podrá concederle la licencia que juzgue oportuna (1).

**331.**— Los alcaldes y tenientes de alcalde son los hombres del Rey y los hombres del pueblo. Si fuese posible la coexistencia de dos autoridades encargadas de la ejecución, una sería nombrada exclusivamente por el Monarca y otra elegida libremente por los ciudadanos. Mas como no hay nación tan rica que pueda soportar el gravámen que impondría á los contribuyentes la retribucion de esta multitud de agentes administrativos, y como por otra parte tampoco redundaría en pro del orden público la presencia simultánea de dos autoridades ejecutivas é independientes y rivales, la razon indica que sean producto de una voluntad doble, porque tambien son mixtas las facultades. Deben los alcaldes la autoridad que ejercen como delegados del Gobierno á la confianza del Rey, y su carácter de mandatarios del pueblo, débenlo á su origen popular. El nombramiento y la eleccion concilian admirablemente el interés público con el particular de cada ciudad ó villa.

**332.**— De tres maneras pueden combinarse dichos dos métodos.

I. Presentando el Rey tres ó mas sugetos al pueblo y eligiendo este su alcalde entre ellos.—Este sistema rebajaría la dignidad real, y privaría de mucha parte de su justa libertad á los electores municipales, por cuyos motivos, sin mas examen, merece ser desechado.

II. Proponiendo el pueblo una terna al Rey y nombrando éste entre los propuestos.—Adolece de un inconveniente, cual es dejar muy poca latitud al Gobierno para escoger los ministros inferiores del poder ejecutivo.

III. Designar el Rey quién haya de ejercer el cargo de alcalde ó teniente entre todos los concejales.—Tal es el sistema consagrado por la ley y el que mejor concilia las pretensiones

(1) Art. 63.

é intereses de todos. El principio popular se respeta, porque son llamados á emitir su voto todos los electores municipales, y la intervencion del Rey es bastante lata, porque nombra para alcalde el sugeto de mas confianza entre cierto número de personas.

**333.**— Mas como un nombramiento real directo y extensivo á todos los alcaldes adolecería de dos graves inconvenientes, á saber, absorber la atencion del Gobierno en la multitud de casos en que debería intervenir la Corona, lo cual cedería en menoscabo del servicio público, y proceder en la designacion de las personas á ciegas, porque no es posible que un Gobierno conozca infinitos pormenores, el Rey delega la facultad de hacer parte de estos nombramientos en la forma siguiente.

En todas las capitales de provincia y en las cabezas de partido judicial, cuya poblacion llegue á dos mil vecinos, el Rey nombra por si mismo los alcaldes y teniente-alcaldes de los pueblos: en los demás, son nombrados por los gobernadores respectivos en virtud de delegacion real (1).

**334.**— El Rey, como gefe de toda administracion, puede destituir y el gobernador como superior de la provincial, suspender á un alcalde ó teniente de alcalde desobediente ó culpable; pero debería entregarle inmediatamente á los tribunales, primero, para que tuviesen ocasion de lavar su mancha y vindicar su honor, cuando menos, puesto en duda; y segundo, para que el Gobierno viese en el fallo del juez un freno á su arbitriaredad y los pueblos hallasen una garantía á sus derechos.

**335.**— La suspension ó remocion de un alcalde ó teniente alcalde no les priva de su carácter de individuos del Ayuntamiento. Porque dejaron de merecer la confianza del Gobierno se les retira la delegacion real; mas no habiendo faltado á la del pueblo, no hay razon para que cese el mandato. El alcalde, pues, ó teniente de alcalde suspenso ó removido, con-

(1) Art. 9.

tinúa en el ejercicio de sus atribuciones de concejal hasta completar el tiempo que la ley señala á este cargo.

**336.**— Hay otros agentes inferiores á los alcaldes y tenientes conocidos de muy antiguo en algunos pueblos y feligresías con los nombres de alcaldes de barrio, mayordomos, vicarios ó celadores, cuyo encargo es ejecutar las órdenes de la administracion y prestar auxilio á sus convecinos. El Gobierno, respetando las costumbres inveteradas de dichos pueblos y parroquias, dispuso que se conservasen estas autoridades con sus antiguas denominaciones, y les dió el carácter de dependientes municipales subordinados á los alcaldes de distrito, á los tenientes y pedáneos, debiendo ser nombrados en la forma que para los últimos establece la ley de Ayuntamientos (1).

### CAPITULO VIII.

#### De los agentes auxiliares de la administracion.

- |                                                    |                                           |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 337.—Agentes inferiores.                           | 347.—Visitadores generales de Hacienda.   |
| 338.—Comisarios de proteccion y seguridad pública. | 348.—Inspectores de Aduanas y Resguardos. |
| 339.—Su dependencia y atribuciones.                | 349.—Ingenieros de caminos.               |
| 340.—Limite de sus facultades.                     | 350.—Directores de caminos vecinales.     |
| 341.—Indole de su autoridad.                       | 351.—Comisarios de montes.                |
| 342.—Agentes auxiliares.                           | 352.—Subdelegados de sanidad.             |
| 343.—Inspectores en general.                       | 353.—Delegados de la cria caballar.       |
| 344.—Inspectores de administracion.                | 354.—Oficinas de la administracion.       |
| 345.—De instruccion pública.                       |                                           |
| 346.—De escuelas.                                  |                                           |

**337.**— Hay todavía ciertos agentes encargados de ejecutar las leyes concernientes al buen orden, y de dispensar proteccion y velar por la seguridad de las personas y propiedades de los vecinos, ejerciendo una accion paralela en parte á la de las autoridades municipales, pero mas sumisa al Gobierno, segun conviene á su doble carácter de política y administrativa. Tales son los encargados de la proteccion y seguridad pública.

**338.**—Existian comisarios en todas las capitales de pro-

(1) Real orden de 27 de enero de 1846.

vincia, en los pueblos cabezas de partido judicial y en los demás de crecido vecindario en que por circunstancias particulares creyó conveniente el Gobierno establecerlos antes de la creacion de los jefes civiles, á cuya autoridad se incorporó despues el ramo de policia, por lo cual fueron suprimidos los comisarios de distrito. (1) Quedaron, pues, comisarios solamente en las capitales, debiendo ser tantos en número, cuantos los juzgados de primera instancia, auxiliados por un celador en cada uno de los barrios en que se divida la poblacion (2).

**339.**— Los encargados de la proteccion y seguridad pública están bajo las inmediatas órdenes del gobernador de la provincia de cuya autoridad dependen exclusivamente, porque es la única competente para dictar providencias relativas á la conservacion de la tranquilidad y sosiego de los pueblos.

**340.**— Les está formalmente vedado:

I. Imponer por sí mismos multas ni otra pena alguna, y solo en caso de abierta desobediencia á sus órdenes, podrán detener á los culpados para que presentados al gobernador adopte esta autoridad las disposiciones oportunas.

II. Violar, ni permitir que ninguno de sus agentes viole el domicilio de ningun ciudadano sin prévia autorizacion del dueño ó sin observar las formas protectoras de la seguridad individual, para que no degenere en acto arbitrario el allanamiento de morada. En caso de necesidad deben ir en compañía del teniente alcalde ó regidor del distrito; y en caso de urgencia ó negativa de la autoridad municipal, en la de dos vecinos honrados que tengan su domicilio en aquel barrio. Esta prohibicion no se extiende á los cafés, tiendas de despacho de vino y demás casas donde lícita ó ilícitamente se reúna el público.

III. Mezclarse ni permitir que sus subalternos se mezclen

(1) Real decreto de 26 de enero de 1844.

(2) Real decreto de 2 de setiembre de 1847.