

**LA FIGURA DEL ALCALDE EN EL
DERECHO LOCAL ESPAÑOL**

LUIS MORELL OCAÑA

SUMARIO

- A) EL PERFIL CONTRADICTORIO DE LA INSTITUCION DE LA EPOCA DE GESTACION DEL REGIMEN LOCAL CONTEMPORANEO.
- B) LA COMPLEJIDAD Y CONTRADICCIONES DE LOS RASGOS DEL ALCALDE EN LA CONSTITUCION DE CADIZ.
 - 1. — La concepción del Alcalde como cargo electivo.
 - 2. — El Alcalde, autoridad gubernativa del Estado.
 - 3. — El Alcalde, Juez de Paz.
- C) LAS CORRECCIONES DEL MODELO GADITANO, EN LOS AÑOS CENTRALES DEL SIGLO XIX.
 - 1. — La reacción contra el liderazgo representativo del Alcalde en los años centrales del siglo XIX, y la invocación del principio de unidad.
 - a) El sistema de las dos confianzas.
 - b) La previsión del Alcalde-corregidor.
 - 2. — La supresión de la cláusula de «gobierno interior» en la concepción funcional de los Ayuntamientos sin perjuicio del mantenimiento en el Alcalde del carácter de autoridad gubernativa del Estado.
 - 3. — La desconexión de las funciones judiciales y de la Milicia Nacional.
 - a) La supresión de la Milicia Nacional.
 - b) La pérdida de las funciones judiciales.
- D) EL ALCALDE DE LA RESTAURACION CANOVISTA, GOBIERNO LOCAL EN EL PLENO LEGAL E INSTITUCION CACIQUIL.
- E) LOS ESFUERZOS ULTERIORES EN TORNO A LA DEMOCRATIZACION DEL CARGO Y LA CRISIS PROGRESIVA DEL CARACTER DE DELEGADO DEL GOBIERNO.
 - 1. — Las reformas de CALVO SOTELO y de la segunda República.
 - 2. — La administración del ejecutivo local en la Ley de Bases de 17 de Julio de 1.945.
- F) LA ELECCION DEL ALCALDE EN EL DERECHO VIGENTE.

A) EL PERFIL CONTRADICTORIO DE LA INSTITUCION EN LA EPOCA DE GESTACION DEL REGIMEN LOCAL CONTEMPORANEO

En las décadas en que va gestandose el Estado español contemporáneo a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, el diseño de la institución del Alcalde tiende a convertirse en una cuestión clave, un escollo en el que una y otra vez tropiezan los portadores de la idea de una estructura de poder centralizada, como esquema de ordenación de la convivencia social y política. La polémica casi constante hará que la figura no ofrezca en su evolución contemporánea unos rasgos decantados, firmes, de los cuales pueda deducirse un futuro claro para la misma. Las Cortes de Cádiz la recogieron en la Constitución como quien restaura una de las piezas institucionales de más rancia tradición. Luego se verá si se trataba o no de una restauración auténtica; lo que sí puede desde ahora afirmarse es que en la propia fórmula gaditana aparecen como encapsuladas los tres grandes interrogantes sobre los que, en cada trance de nuestro constitucionalismo, se vuelve a poner en cuestión el carácter del Alcalde. Una y otra vez, en la

azorosa historia de nuestro Régimen Local contemporáneo, se plantean estos tres dilemas: 1º) si el Alcalde ha de encontrar su confianza en la base, en la vecindad, o en el poder del Estado; 2º) si se está ante una magistratura municipal, o por el contrario ante un órgano del Estado incrustado en el Municipio; 3º) si ha de encarnar aquí un liderazgo representativo o simplemente basta con exigirle una capacidad administrativa de gestión.

Y lo cierto es que las respuestas que en cada lance político se van imponiendo prefiguran la verdadera naturaleza y caracteres que asume en sus distintas etapas el propio Régimen Local. Quizá porque, ante todo, es casi una constante el carácter predominantemente presidencialista de nuestro sistema local de gobierno; eso, sobre todo cuando soplaron vientos estatalizantes y de eliminación de las dosis de representatividad, porque convino a la clase política gobernante reducir a la nada a los Concejales; pero es que también, cuando se quiso poner el centro de gravedad en el Ayuntamiento en cuanto Asamblea que directamente encarnase la soberanía municipal, aún cuando se logrará un determinado equilibrio entre ella y el Ejecutivo municipal, siempre encontró éste a su favor, los restos de una tradición, no del todo perdido, que le devolvía en el plano de los hechos al lugar predominante en el gobierno de nuestros pueblos y ciudades.

La primera de los tres interrogantes expuestas aborda el problema del origen, de la legitimidad de quien ejerce en el marco de una comunidad local un poder social y político que no tiene parangón con ningún otro. La segunda interrogante es tan permanente casi como la primera en la trayectoria histórica de la institución. Situado el Alcalde desde los comienzos del constitucionalismo en una de las posiciones neurálgicas del gobierno del territorio, ha debido asumir con frecuencia el impacto de las necesidades y exigencias propias del principio de unidad del poder en el marco del Estado; asunción que se ha procurado llevar a cabo sin perder de vista su papel primordial en el seno de la institución municipal. De ahí la tan arraigada en los países latinos *teoría del doble carácter del Alcalde*: su pertenencia, a un tiempo, a la organización administrativa del Estado y a la del Municipio. Doble carácter que se ha tratado en ocasiones de deshacer, bien desdoblado la institución e incardinando cada uno de esos rasgos en figuras jurídicas y realmente distintas, bien acentuando tanto uno de los caracteres que el otro ocupa un tan discreto segundo plano que casi acaba por perderse, por desfigurarse.

Y si la segunda interrogante se refiere al carácter del cargo, la tercera se orienta hacia la propia funcionalidad de la figura, hacia el papel que la misma ha de cumplir en el marco de la organización municipal. Aquí operan tanto circunstancias ideológicas del momento como exigencias de la *praxis* cotidiana. Hay ocasiones históricas en las que expresamente se ha querido desalojar al Alcalde de toda posibilidad de liderazgo político..., apelando precisamente a la naturaleza puramente administrativa de las funciones que ha de cumplir. Es una preocupación constante, en ciertas épocas de nuestro pasado inmediato, esta de *administrativizar* de una manera definitiva al Alcalde. Pero, una y otra vez, las propias necesidades del Estado o las aspiraciones de la base — tanto en forma de tendencia hacia la participación como de realizar la pura encarnación física de un liderazgo de la comunidad — han ido devolviendo al juego político nacional esta pieza capital, para desesperación de quienes sólo quisieran en ella una mentalidad y unas funciones de administrador.

B) LA COMPLEJIDAD Y CONTRADICCIONES DE LOS RASGOS DEL ALCALDE EN LA CONSTITUCION DE CADIZ.

1) La concepción del Alcalde como cargo electivo.

Reteniendo un modelo más o menos convencionalmente recogido de la propia realidad histórica, la Constitución gaditana, al decir de MARTINEZ MARINA, quería renovar «*las antiguas ideas e instituciones de Castilla que tanto contribuyeron a la exaltación de sus Concejos y Ayuntamientos*». Por eso, porque las Cortes gaditanas, llevadas de su romanticismo político, querían empalmar el gobierno local con las antiguas y ya perdidas tradiciones medievales, concibieron el régimen municipal como un régimen esencialmente democrático. En consecuencia, los artículos 313 y 314 encomiendan a los vecinos la elección de sus propios «*Alcalde o Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos*».

Conviene, sin embargo, preguntarse si era en verdad el intento gaditano una vuelta a las antiguas tradiciones medievales —hacia qué lugar de la historia se volvía la mirada al poner en pie la concepción democrática del Ayuntamiento. Entonces interesa sobremanera aclarar que *el modelo que se intentaba reconstruir no era, como creyeron tantos y tantos Diputados e historiadores, el que arruinó al Estado de la monarquía absoluta, sino el que en plena Edad Media pervivía antes de la inercia progresiva del denominado Estado «moderno»; simplemente del Estado «moderno» en cuanto tal; antes, pues, de que adquiriese, como forma política, la plenitud de rasgos que le proporcionará después la monarquía absoluta.*

En la Constitución de Cádiz, el Alcalde es, pues, ante todo, *una institución electiva*, radicando su legitimidad únicamente en el asentimiento de la propia comunidad vecinal. Pero, por otra parte, es un órgano del Estado. Precisamente acumula desde esta vertiente tres dimensiones de poder absolutamente decisivas para la vida de la comunidad vecinal: es, en primer lugar, el agente del Gobierno que *ejerce* en su nombre y bajo la dirección del jefe político *la función gubernativa, el «gobierno interior»*. Cláusula de apoderamiento de facultades que tiene una dimensión notable, desde el punto de vista de su extensión y flexibilidad, según la concepción que de esa función late en el Derecho positivo, y que lleva consigo también un elenco interminable de facultades administrativas estatales. No se olvide, a este respecto que ya en la propia discusión del texto constitucional de 1.812 se dirá con toda naturalidad que el Ayuntamiento (y no sólo el Alcalde) es un agente o *«subalterno del Estado»*. De consiguiente, hay una serie de competencias que se ejercen en niveles municipales simplemente porque los órganos de la comunidad local son agentes periféricos de la organización administrativa estatal.

Este carácter es el que nos permite, en fin, observar lo que hay de trasposición y lo que hay de novedad en el caso del Alcalde en esta pirieta mental hacia el pasado propio de la Constitución de Cádiz. Ante todo, la Constitución, sin desdeñarse del todo, de la concepción *judicialista* del Alcalde, subroga en su lugar una concepción *gubernativa* del mismo. En efecto, la tradición jurídica había reconocido siempre en el Alcalde un juez para los asuntos locales; la Constitución, en cambio, le remodela como una autoridad predominante gubernativa. He aquí otra diferencia que tampoco fue percibida en un primer momento, si bien luego daría lugar a la problematización de la figura en nuestra primera e importante reforma administrativa, que arranca casi de las fechas en que muere Fernando VII.

A los rasgos anteriores se deben añadir otros dos: *la jefatura de efectivos armados* y el ejercicio de *funciones jurisdiccionales*. El Alcalde es, en efecto, comandante militar de la plaza, si en la misma no existen mandos *ad hoc*; pero sobre todo es jefe de la Milicia Nacional, compuesta por ciudadanos a los que el Alcalde convoca y cuyos gastos sufraga el Ayuntamiento. Y es, por último, el escalón final de la Administración de justicia, ejerciendo el cargo de juez de paz.

Es, pues, el Alcalde, ante todo, una institución electiva. En consecuencia, la Constitución encomienda a todos los vecinos el nombramiento de su propio Alcalde. El método de elección está recogido en los artículos 313 y 314, en los términos siguientes: *«todos los años en el mes de diciembre, se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinando número de electores que residen en el mismo*

pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadanía (art. 313)». «Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el Alcalde, Regidores y Procurador, ó Procuradores Síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de Enero del siguiente año» (art. 314).

Naturalmente, la reforma en este punto era extraordinariamente profunda. Es sabido que los cargos municipales habían quedado en manos de pequeñas minorías locales, de carácter estamental. Salvando la práctica del concejo abierto en algunos núcleos pequeños de población, el gobierno local era absolutamente oligárquico, como consecuencia del predominio político de élites urbanas que debían los cargos municipales a su rango nobiliario o a la simple compra. Las reformas de Carlos III y Carlos IV no habían supuesto más que levisimas rendijas por las que no había podido penetrar el aire del autogobierno local. Como escribe DOMINGUEZ ORTIZ, refiriéndose al siglo XVIII; «*sin recurrir a medios violentos era impracticable arrancar el gobierno de las ciudades a los grupos privilegiados que la detentaban*». Los hechos, a lo largo del siglo XIX y XX, salvo breves intermitencias, iban a volver a demostrarlo.

Y es que la minoría ilustrada que provoca la reforma constitucional es portadora de unas concepciones generales, sobre el plano de la política y de la economía, que consolidan una distinción y separación crecientes entre ella y la sociedad en su conjunto. En la medida en que el área electoral queda largo tiempo en manos de la burguesía de las profesiones superiores y la desamortización genera un traspaso de los terrenos del común a propietarios individuales, pronto quedarán sentadas las bases para la perduración de las concepciones oligárquicas del gobierno municipal. Con una diferencia decisiva: la transformación del antiguo vínculo de dominación territorial que generaba el señorío decanta en otro menos aparente pero de mayor fuerza real, en perjuicio del campesino. En efecto, ahora el señor, el propietario, es en muchos casos un ausente de la escena rural en mayor proporción que antes, puesto que muchas tierras fueron adquiridas por la burguesía urbana que se desentenderá de todo lo que no sea el cobro de una renta; y que irá descapitalizando parte de la agricultura al trasladar sus inversiones a otros sectores económicos. Pero, además, la venta de los bienes municipales significa la desaparición de las bases de sustentación de una gran cantidad de vecindades rurales, de modo que masas enteras de campesinos pasan a la condición de arrendatarios o jornaleros, que ahora se generaliza, perdiendo la dosis de libertad y seguridad económica que antes les proporcionara una realidad socio-económica organizada de otro modo.

En las áreas urbanas, por otra parte, y al margen de las divisiones de la minoría gobernante según los diversos grados de intensidad con que los distintos grupos asumen el cambio político — lo que en ciertas ciudades marca en profundidad la vida municipal — la pequeña burguesía intentará una y otra vez, hasta que ya en pleno siglo XX quede rebasada por el proletariado urbano, alcanzar en la arena política la posición lograda en los planos social y económico; intento que es frenado una y otra vez por las oligarquías urbanas, vertebradas al aparato de poder del Estado y los partidos que gobiernan.

Se comprende entonces que la teoría del Alcalde elegido por la comunidad vecinal — aunque sea por sufragio indirecto — no aparezca como válida en una evolución en la que se va clarificando una distinción y separación del Estado, como aparato

de poder, y la sociedad en su conjunto. Ni siquiera las breves apariciones del progresismo— demasiado atado a las aspiraciones, pero también a los temores de las pequeñas burguesías urbanas, que ven crecer junto a sí una masa proletaria inquietante— va a conseguir imponerlo. En todo caso, se intentará un Alcalde elegido por el Ayuntamiento, y un Ayuntamiento elegido por la colectividad ciudadana, y aun eso se le irá de las manos muchas veces a los progresismos, en la medida en que han impuesto la reforma del gobierno local apoyándose en un proletariado que no se conforma sólo con eso, sino que aspira a reformas mucho más profundas, en la vida urbana y en la sociedad en su conjunto. Y en el medio rural, el desencanto ante reformas liberales que no llevan consigo una alteración de la distribución de la tierra, la supresión de los impuestos de consumo o la utópica desaparición de las quintas, por ejemplo, arrojará a la pura inercia, durante largo tiempo, a las masas campesinas.

2) El Alcalde, autoridad gubernativa del Estado.

Junto a las *«sencillas transacciones de particular o particular»* o *«la inversión de los propios para beneficio común»* que son *«objeto de utilidad puramente local»* para seguir con el tenor literal del propio Discurso preliminar de la Constitución de 1.812— lo cierto es que el texto constitucional considera a la organización municipal como una pieza de la Administración del Estado, y en tal sentido le atribuye el artículo 321 de la Constitución, una amplia serie de competencias administrativas: sanidad, beneficencia, obras públicas, fomento de la riqueza, recaudación tributaria. Bien claro deja, además, el artículo 323 el lazo de subordinación bajo el que esas competencias han de ejercerse:

«Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos cargos bajo la inspección de la Diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado o invertido».

Pero, sobre todo, es el Alcalde el que queda configurado bajo el prisma del doble carácter, siendo a un tiempo autoridad municipal y autoridad de la Administración del Estado.

EL CONDE DE TORENO explica que una vez que se hubo decidido que todos los miembros del gobierno municipal fueran elegidos por los vecinos, *«pareció a muchos que faltaba a esta última rueda de la autoridad pública un agente directo de la potestad ejecutiva, porque los ayuntamientos no son representantes de los pueblos sino administradores de sus intereses; y así como es justo por una parte asegurar el bien y la felicidad de las localidades, así también lo es por la otra poner un freno a sus desmanes y peculiares preocupaciones con la presencia de un Alcalde u otro empleado escogido por el Gobierno supremo y central».*

«Esta es una explicación del artículo 309 del texto constitucional, en el que se establece que:

«para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos del Alcalde o Alcaldes, los Regidores y el procurador Sindico y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos.»

El Alcalde no es, pues, sólo una autoridad local, sino también un escalón intermedio entre el Ayuntamiento y el Poder ejecutivo del Estado. Y la legalidad ordinaria desenvolverá ampliamente las consecuencias implícitas en el texto, constituyendo al Alcalde en un auténtico *«agente directo de la potestad ejecutiva»*. En realidad el Alcalde aparece, desde esta perspectiva, más que en su ya mencionado perfil tradicional que es sustancialmente judicialista, como un heredero-coheredero más bien, junto con el jefe político —de la función del antiguo Corregidor. Es esta creencia, sin embargo, la que permitirá paradójicamente, mantener un rasgo perdurable de la figura: el de su carácter de autoridad política; y ello porque si en la Edad Media el gran atributo del poder político eran las funciones judiciales, ahora el símbolo de la posición y el carácter de autoridad política iban a ser las *«facultades gubernativas»*. Y esas son las que ahora se conceden al Alcalde.

La Institución de 3 de febrero de 1.823, dictada *«para el gobierno económico-político de las provincias»* regula el ejecutivo municipal en su Capítulo III, después de haber dedicado el I y II, respectivamente, a los Ayuntamientos y las Diputaciones. La sede sistemática de la regulación del Alcalde y Ayuntamiento revela, por otra parte, su designio de concebirlas como órganos de distinta naturaleza en el seno de la organización municipal; el Alcalde, desde luego, no deja de ser pieza del engranaje del poder central:

«el gobierno político de los pueblos está a cargo del alcalde de ellos, bajo la inspección del jefe político superior de la provincia» (art. 183).

En el precepto siguiente, el Alcalde o Alcaldes son el órgano a quien corresponde tomar y ejecutar las medidas

«convenientes para la conservación de la tranquilidad y el orden público, y para asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes».

Las referidas disposiciones pueden adoptar la forma de *«medidas generales de buen gobierno y de seguridad»* (art. 185); pues bien, en este caso, que parece al legislador el de mayor gravedad (tanto por el hecho en sí de su generalidad como por su práctico carácter normativo), la posición respectiva del Alcalde y el Ayuntamiento queda diseñada por el artículo en estos términos:

«podrán pedir el consejo y parecer de los Ayuntamientos para acordar las referidas medidas generales, sin necesidad de conformarse con la opinión de estos... (quedando) sin embargo responsables los alcaldes por las providencias que tomen».

El Alcalde es, en fin, una auténtica autoridad gubernativa; expide pasaportes (art. 194); puede valerse de la milicia nacional (art. 195) e incluso del ejército (art. 197), dispone la persecución de delincuentes (art. 198), ejerce la policía de la libertad de reuniones (art. 205), y ejecuta *«gubernativamente las penas impuestas por las leyes de policía y buen gobierno»* (art. 207). Su jerarquización, en relación con el jefe político provincial, es planteado en estrictos términos administrativos, particularmente en los art. 209 y 211:

«los vecinos y demás interesados que se sientan agraviados por las providencias de los alcaldes, en los negocios políticos y gubernativos, deberán hacer sus recursos al jefe político de la provincia... (art. 209).»

«Los alcaldes obedecerán y ejecutarán las órdenes que le comunique el jefe político de la provincia, y seguirán con él la correspondencia periódica que les prevenga, dándole todas las noticias y avisos que pida».

3) El Alcalde, Juez de Paz.

Al Alcalde se refiere también la Constitución de Cádiz en un precepto aislado, el 275, incluido en el título V que se refiere a *«los Tribunales y la Administración de justicia en lo civil y en lo criminal»* —y al margen por tanto del título VI, relativo al *«gobierno interior de las provincias y de los pueblos»*. En este precepto se dispone que: *«en todos los pueblos se establecerán Alcaldes, y las leyes determinarán la extensión de sus facultades, así en lo contencioso como en lo económico»*.

La Constitución, pues, confiere al cargo una inequívoca significación judicial, y no sólo gubernativa: es el último escalón del poder ejecutivo, pero también de la organización judicial. Y ello, aunque el texto constitucional no le atribuya de modo expreso otra competencia que la relativa a los actos de conciliación en las que el Alcalde estará acompañado de dos hombres buenos (arts. 282 y 283), luego la legalidad ordinaria irá consignando en favor esta última expresión territorial de la organización judicial un ámbito de competencia propio. A estos efectos, si la *Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias*, de 23 de junio de 1.813 silencia el tema, la de 3 de febrero de 1.823 se refiere a determinadas funciones jurisdiccionales del Alcalde; y el Reglamento provincial de la Administración de Justicia, de 26 de Septiembre de 1.835, junto con el Código de Comercio de 1.829, le confieren poderes jurisdiccionales para resolver asuntos contencioso civiles hasta cierta cantidad, así como el ejercicio de algunas otras facultades procesales en los casos de urgencia o de sustitución obligada del juez de primera instancia, o como consecuencia de comisiones que éste le encargue. En el ámbito criminal, se le asigna la realización de las primeras diligencias, incluyéndose las relativas a la averiguación del delito y persecución y arresto de los delinquentes, así como la ejecución de algunas actuaciones procesales ulteriores. En determinados supuestos, de mayor incidencia en la vida de las comunidades vecinales, como el relativo a daños en pastos, frutos y arbolados, la sustantivación del pleito corresponderá al Alcalde, aunque la cuantía sobrepase los 200 reales, límite máximo en un principio, de su competencia civil. También debe recordarse su función en torno a los delitos de contrabando y defraudación, y en los de imprenta, limitada a este último caso a los Alcaldes de capital de provincia. Se añade finalmente la competencia para la ejecución de la pena por él impuesto y las funciones generales de administración penitenciaria, como consecuencia de la obligación municipal de sostenimiento del correspondiente establecimiento carcelario. La innovación era en este caso muy profunda. Aunque, en gran parte, la justicia municipal había pasado a manos del Corregidor, lo cierto es que aquí la Constitución no llega a concebir una planta integral y diferenciada para el Poder Judicial, y ni siquiera este aparece concebido como uno más de la famosa tríada de MONTESQUIEU. De aquí que no importase a los contribuyentes reunir en una sola mano, si bien sólo en el último grado de la organización estatal, las funciones gubernativas y judiciales. Aún se retrasaría prácticamente medio siglo la definitiva separación de una y otra, con la creación de los Jueces de Paz.

C) LAS CORRECCIONES DEL MODELO GADITANO, EN LOS AÑOS CENTRALES DEL SIGLO XIX.

1) La reacción contra el liderazgo representativo del Alcalde en los años centrales del siglo XIX, y la invocación del principio de unidad.

a) El sistema de las dos confianzas

En principio, queda claro en los testimonios con que se cuenta que los Alcaldes constitucionales desempeñan un papel político de importancia a lo largo de los períodos de implantación constitucional que se suceden hasta el arraigo de los moderados en el poder, es decir, hasta 1.843. Ciertos Alcaldes sobre todo, al frente de su Milicia Nacional, se erigen en conductores de la revolución liberal y participan de modo activo en las distintas alternativas políticas que se suceden. Como consecuencia, la genera-

ción de políticos que construyen las distintas piezas del Estado a la muerte de Fernando VII, pone todo el énfasis posible en reducir a un área estrictamente administrativa el carácter y las funciones del Alcalde. Esto se hace evidente en la literatura jurídico-pública que precede a la Ley de Ayuntamientos de 1.840, y en los trabajos de nuestra primera generación de administrativistas. Los testimonios de ALBERTO LISTA, PATRICIO DE LA ESCOSURA, ALEJANDRO DE OLIVAN, o JAVIER DE BURGOS son harto elocuentes. Con arreglo a ellos, la propia concepción del Régimen Local que había prevalecido en los cortos períodos de vida práctica de la Constitución de 1.812 debe ser profundamente alterada. Alteración que supondrá, por una parte, la supresión de la cláusula de «*gobierno interior*» en la órbita de las funciones municipales y, por otra, las mediatizaciones y eliminaciones del carácter electivo del Alcalde a fin de subordinarlo a la acción administrativa que asume el Poder ejecutivo del Estado. Así por ejemplo, y en relación con este segundo del problema ALBERTO LISTA, escribe en 1.838 que,

«La constitución reserva al trono la aplicación de las leyes, y concede sólo a los tres poderes reunidos el derecho de hacerlas. Toda autoridad, pues, creada para aplicar las leyes, ha de depender del Rey. Este es un principio de derecho público constitucional que ningún partido político puede desconocer ni negar; consignado en el artículo 170 de la Constitución de Cádiz en estos términos: la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente (sic) en el Rey, aunque después la misma Constitución contradijo este principio en el art. 312, que hizo depender de elección popular los Alcaldes, a pesar de que las principales atribuciones de estos magistrados son ejecutivas».

He aquí la flagrante contradicción que LISTA observa: el Poder ejecutivo ha de depender únicamente de su cúspide, y no de la base. Los pueblos tienen funciones ejecutivas, por lo tanto resulta inexplicable que, en sus gobernantes, se rompa la línea jerárquica. Más desgarradamente verifica la oposición entre representatividad y funciones administrativas — que la Constitución de Cádiz había amalgamado en los pueblos — PATRICIO DE LA ESCOSURA, en un trabajo también publicado en 1.838:

*«Me propongo probar que las Corporaciones populares son por necesidad perjudiciales al Estado, ¿Puede la administración tener la unidad necesaria cuando en sus actos intervienen las corporaciones populares?. No. Cuando el que administra es un delegado del poder ejecutivo y se entiende directamente con el ciudadano, la inferioridad de la fuerza de éste con respecto a la de aquel, armado con el de la sociedad entera, mientras no sale del círculo de la Ley, es inmensa, y la ejecución de lo mandado es segura y rápida por consiguiente en las circunstancias ordinarias. Pero tropezamos con una corporación popular administrativa y ya el caso es enteramente distinto. La Ley que dijo a una corporación salida directamente del pueblo, compuesta de hombres que viven y tienen que vivir en él: **Tú serás quien haga cumplir mis preceptos aún cuando éstos perjudiquen momentáneamente a ese pueblo de que formas parte integrante**», le mandó un imposible, y no será obedecida sino en cuanto la misma corporación no pueda dejar de hacerlo sin peligró propio... Me detendré aquí, porque sería proceder a lo infini-*

to ir desenvolviendo sucesivamente todos los inconvenientes, todas las anomalías que resultan de introducir en una monarquía el elemento popular como parte activa de su administración, destruyendo así sus cualidades esenciales que son en mi entender la unidad, la continuidad, la rapidez y la fuerza.»

Sigamos con los testimonios: ORTIZ DE ZUÑIGA, por ejemplo, en el prólogo de su *Libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, escrito de 1.841, reprobará expresamente:

«la tendencia pertinaz y ciega de los reformistas (de la Constitución de 1.812) a ensanchar el poder municipal a costa de la fuerza y robustez del poder central, y a disolver así el principio de unidad en que descansa toda base de un buen gobierno».

Para los principales epígonos de esta tendencia, está claro que la Constitución de Cádiz había ido mucho más allá del puro corregir de los vicios del absolutismo del Antiguo Régimen: había en realidad vuelto al primitivismo político anterior a la consolidación del Estado como forma política:

«La historia nos ha revelado que sólo en esos aciagos tiempos de desconcierto en que el trono se hallaba combatido por los recios embates del señorío feudal, y en que los pueblos, para no ser víctimas de la arbitrariedad y de la opresión tenían que guarecerse en sus propios fueros, y defender sus intereses sin esperar la protección del monarca; es cuando los Ayuntamientos han conservado esta disputada prerrogativa de tener presidentes elegidos por el pueblo; pero cuando se fueron acrecentando los dominios de la monarquía, cuando se robusteció el centro, y los señores tuvieron que doblar su rodilla ante el Rey, cuando éste adquirió suficiente firmeza para hacerse respetar y obedecer lo mismo de los grandes y poderosos, que de los pueblos y sus concejos; entonces todos los Ayuntamientos de alguna consideración eran presididos por los corregidores o Alcaldes mayores: y nunca se quejaron esos mismos pueblos de que el nombramiento de sus magistrados fuese contrario a sus fueros»

En definitiva, esa grave quiebra del principio de unidad que los moderados observaron en el gobierno local de corte representativo, ese peligro para el Estado que suponía *«el ejercicio de una soberanía repartida entre tantas repúblicas cuantas eran las municipalidades»* al decir del propio ORTIZ DE ZUÑIGA va a ser el argumento central en contra del régimen de los Alcaldes. Y, en su consecuencia, tiende a abrirse paso el sistema que podríamos llamar de las dos confianzas, la de la base y la de la cúspide.

1.840 es la fecha clave para la configuración del Alcalde. En la Constitución de 1.837 se había establecido que *«para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamiento, nombrados por los vecinos, a quienes la Ley conceda este derecho»* (art. 70) marginándose expresamente una mención constitucional del tema del Alcalde. Ahora el Gobierno, en cuanto al nombramiento de los Alcaldes, proponía lo siguiente:

«1º. El Rey por el Ministerio de la Gobernación, previo informe de los jefes políticos, elegirá alcaldes y tenientes de alcalde de todas las capitales de provincia, de entre los nombrados para formar Ayuntamiento. 2º. El jefe político de cada provincia elegirá para alcaldes y tenientes de alcalde de los pueblos cabezas de partido a que excedan de 500 vecinos, en los términos que el Rey elige para los de las capitales de provincia, según se previene en el párrafo anterior. 3º. En todos los demás pueblos serán alcaldes y tenientes de alcalde los individuos nombrados para serlo del Ayuntamiento que hayan reunido mayor número de votos, y por orden».

Los oponentes al proyecto lo tacharon de anticonstitucional, tanto por haberlo presentado el Gobierno como Ley de autorización, como por entender que en el fondo se oponía al referido art. 70 de la Constitución de 1.837. El Gobierno sacó adelante el proyecto, pero perdió el poder justamente al promulgarse la Ley de Ayuntamientos. El Decreto de 13 de Octubre de 1.840 —un día después de la abdicación de la Reina María Cristina y del nombramiento de Espartero como Regente— suspendió la aplicación de la Ley, que sería restablecida con modificaciones por el Real Decreto de 30 de Diciembre de 1.843.

El gobierno, en definitiva, perdió el poder y la Ley de 1.840 tuvo una esporádica vida, pero la teoría del doble carácter del Alcalde, y el sistema de designación gubernativa, se impondrán para el futuro, aún con concesiones y variantes. El Alcalde va a ser definitivamente el eslabón último de esa red jerárquizada de agentes que el centro sitúa en la periferia del país. Bien claramente lo expresa un año después una de las figuras claves de la época, JAVIER DE BURGOS:

«La elección de los pueblos puede, sin embargo, recaer en todos tiempos, y especialmente en los de disensiones civiles, en personas a quienes no sea posible encomendar sin peligro las importantes y complicadas atribuciones de la justicia y de la administración, y de ahí la necesidad de reservar al depositario supremo de estos poderes es decir, al Jefe del Estado, la facultad de revestir de ellas al que entre los elegidos del pueblo parezca más a propósito para desempeñarla, o lo que es lo mismo, la facultad de nombrar al Alcalde».

En la Constitución de 1.845 se menciona ya de modo separado al Alcalde y al Ayuntamiento, y sólo a este último se refiere la electividad por los vecinos»; *«habrá en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la Ley confiera este derecho»* (art. 73).

Es decir, en el nivel constitucional la cuestión queda resuelta sobre la base de que Alcalde y Ayuntamiento son dos piezas distintas en la organización del Municipio y cada una de ellas, pese a lo escueto del texto, recibe un tratamiento constitucional diferente. La Ley municipal de 8 de enero de 1.845, resuelve el tema del Alcalde en su art. 9 de modo siguiente:

«Los Alcaldes y Tenientes de Alcalde serán nombrados por el Rey en todas las capitales de provincia, y en las cabezas de partido judicial, cuya población llegue a 2.000 vecinos. En los demás pueblos los nombrará el Jefe Político por delegación del Rey. En ambos casos se hará el nombramiento entre los Concejales elegidos por los pueblos.»

b) La previsión del Alcalde-corregidor:

Como vemos, la fórmula expresada por JAVIER DE BURGOS es la que ha plasmado en la Ley; ahora bien, el intento de corrección de la trayectoria institucional de la figura del Alcalde, a cargo de las tendencias que dominan la arena política desde la muerte de Fernando VII, no termina con la instauración del régimen de las dos confianzas. La cúspide del Poder Ejecutivo se reservará, en la Ley de 8 de Enero de 1.845, algo más que la facultad de poner su confianza en uno de los Concejales del Ayuntamiento. El art. 10 de la Ley releva al poder central de la necesidad de designar su delegado entre los Concejales restableciendo la vieja institución del Corregidor:

«El Rey, sin embargo, podrá nombrar libremente un Alcalde Corregidor en lugar del ordinario, en las poblaciones (donde lo concetúe) conveniente; la duración del Alcalde Corregidor será limitada; su sueldo se incluirá en el presupuesto municipal.»

Más aún, la Ley de 10 de abril de 1.845, acerca de la organización de los gobiernos de las provincias, dispuso en su artículo 1º que el Gobierno podría establecer en las provincias que lo creyera conveniente uno o más Jefes políticos subalternos, los cuales ejercerían en sus respectivos distritos, bajo la dependencia del Jefe político superior, las atribuciones señaladas a esta autoridad, si bien con las modificaciones que determinase el Gobierno; en su consecuencia se nombrarán cincuenta Jefes de distrito, cuyo título cambiaron poco después por el de Jefes civiles, y se señalaron sus atribuciones en el Real Decreto de 1 de Diciembre de 1.847, cuyo artículo 1º del mismo, dispuso que dichos Jefes fueran Alcaldes-Corregidores en los pueblos de su residencia. Los Jefes civiles serían suprimidos poco después por el Real Decreto de 19 de septiembre de 1.849, pero los designados permanecieron con el carácter de Alcaldes Corregidores.

Por otra parte, el alcance del art. 10 de la Ley de 8 de Enero de 1.845 puede observarse en los Reales Ordenes de 5 y 27 de Marzo de 1.851, por las que a fin de introducir economías en la administración de los pueblos y no obstante haberse propuesto *«observar el gobierno la facultad que en beneficio de aquéllos le concede la Ley para nombrar Alcaldes Corregidores»*, se suprimen 113 Corregidores. La supresión definitiva de los Alcaldes Corregidores supondría la consolidación del régimen del doble carácter del Alcalde y del sistema de las confianzas —la de la base y la cúspide— como exigencias políticas inexcusables para su nombramiento.

2. La supresión de la cláusula de «gobierno interior» en la concepción funcional de los Ayuntamientos sin perjuicio del mantenimiento en el Alcalde del carácter de autoridad gubernativa del Estado.

Otra de las modificaciones sustanciales que se imponen desde 1.840, consiste en evitar todo contacto entre la cláusula de «gobierno interior», que habilitaba el ejer-

cicio de las denominadas funciones «gubernativas», y de las competencias y la actividad municipales. Ello sin perjuicio de situar claramente al Alcalde como pieza para el desarrollo de aquéllos, lo que obliga a separar y distinguir muy claramente entre Ayuntamiento y Alcaldes, confiriéndoles una naturaleza y un entorno funcional diferentes. Por de pronto, ésto llevaba consigo la neutralización política de las Corporaciones locales y la reducción de su actividad a lo puramente administrativo. En OLIVAN, encontraremos claramente expresada esta tesis administrativizante:

«Que las corporaciones son ruedas laterales en el orden administrativo, distantes y sin comunicación entre sí, y que su modo de participación en el movimiento general es únicamente por el contacto con la Administración activa colocada a su respectiva altura o nivel, es la idea precisa que se forma quien hay concebido el verdadero sistema ajeno de prevenciones e inustas repugnancias»

Y más adelante recalca:

«La administración funciona en una esfera distinta y separada de la política, en un terreno que puede considerarse neutral para los partidos. Las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos son Cuerpos pura y exclusivamente administrativos, desnaturalizarlos es lo mismo que confundirlos y corromperlos. Inocular en ellos los debates políticos sería soltar las pasiones en el recinto administrativo y falsear la política y la administración. Y el concederles derecho de resistencia abierta a la autoridad del Gobierno valdría constituir en régimen permanente la anarquía».

La Ley de 14 de Julio de 1.840 se encarga de reflejar en el ámbito jurídico-positivo este punto de vista. En el preámbulo del Decreto de 30 de Diciembre de 1.843, que restablecía su vigor, se advierte ya que una concepción del Régimen Local que rebase la dimensión puramente administrativa, que es la —a base de unas competencias tasadas— le señala la Ley, *«embarazada la acción del Gobierno en vez de coadyuvar a su fines; siendo su tendencia desarrollar las resistencias locales contra el poder central».*

Por eso, desde una concepción que establecía que el *«gobierno político de los pueblos»* está a cargo de autoridades locales (art. 183 de la Ley de 3 de Febrero de 1.823) se pasa a otra cuya expresión más plástica se encuentra probablemente en el precepto de la Ley de 1.840 en la que se dispondrá de modo categórico que: *«los Ayuntamientos no podrán deliberar sobre otros asuntos que los (puramente administrativo) comprendidos en la presente Ley; ni hacer por sí ni prohijar, ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos; como tampoco acordar medidas u otorgar peticiones en semejantes materias: todo bajo la pena de suspensión o disolución, y sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiere lugar con arreglo a las leyes».*

El precepto era, en realidad, una reproducción del art. 61 del Arreglo provisional del Ayuntamiento de 23 de julio de 1.835. A partir de entonces, la legalidad local se

cuida una y otra vez de recordar a Ayuntamientos y Diputaciones que sus competencias se refieren a la gestión «económico-administrativa» de determinados fines de interés general. Con ello evidentemente se pretendía impedir que los entes locales se convirtieran en resortes de poder político utilizables en la polémica partidista cotidiana. Ahora bien, si de este modo se reforzaba el principio de unidad en los planos políticos y administrativo, también es cierto que se iba a procurar terminar con una de las más genuinas funciones de las instituciones locales: la de expresar ante el Estado las aspiraciones y los puntos de vista de las localidades; es decir, su función de representación de esas aspiraciones y de esos puntos de vista, lo cual es particularmente importante en los casos en que el propio Estado mediante su acción administrativa está efectuando a los intereses y aspiraciones de las comunidades territoriales menores. Incidencia, por supuesto, que es constante dado que por definición, cualquiera que sea el marco territorial en que se produzca la actividad administrativa estatal, siempre lo será sobre territorios que también son a la vez términos municipales y provinciales.

El impacto de este giro conceptual pareció bastante amplio sobre todo por ir apoyado sobre la ya señalada mediatización del carácter electivo del Alcalde y de su definitiva subordinada al correspondiente jefe político, luego Gobernador Civil. Así se refleja en algunos testimonios característicos. Por ejemplo, MESONEROS ROMANOS, recordando su presentación en Madrid, a las elecciones de 1.846, escribe que;

«por fortuna, eran ya pasadas las grandes peripecias políticas del periodo anterior desde 1.836, y los Ayuntamientos, reducidos por la nueva ley a la gestión administrativa, hallábanse relevos ipso facto de las atribuciones y procedimientos que antes les envolvían en la atmósfera insana de los partidos políticos. No era ya su misión agitarse dentro de aquella órbita vertiginosa, ni ocuparse en poco ni en mucho en manifestaciones patrióticas, según las distintas fases de la política dominante, ni organizar, vestir, arengar, presidir ni costear las charangas de la milicia ciudadana; ni designar jueces de hecho ni intervenir en sus juicios de imprenta, ni presidir asociaciones políticas, ni fiestas patrióticas; ni ocuparse en fin de otras cosas que ni fuese la buena administración y fomento de localidad».

En este alejamiento formal, puramente aparente según se verá, insiste luego la Restauración. La Real Orden de 30 de Septiembre de 1.880 es toda ella expresión de esa insistencia. Justificando en la política de tolerancia que los tiempos exigían el hecho de no haber tomado aún medidas contra los Alcaldes que asisten a reuniones públicas, dirigen o redactan la parte política de los periódicos o intervienen en actos políticos, les recuerda que:

«como administradores de los pueblos, y en su calidad de concejales, deben rigurosamente abstenerse de toda acción política, contraria o favorable al Gobierno no responsable, puestos que su misión es sólo administrar los intereses del Municipio».

En su consecuencia, se considerarán falta grave esos hechos de entre las comprendidas en el art. 189 de la Ley Municipal, y motivo por tanto de suspensión en el ejercicio del cargo.

Este planteamiento va, sin embargo, acompañado desde el principio de dos trazos que nos señalan el verdadero significado de esta reducción al ámbito puramente administrativo. Se trata, ante todo, de eliminar la existencia de una contradicción posible a la política del Gobierno de turno, expresada en cada provincia a través de las directivas del Gobierno civil, política que se intensifica en el trance electoral. De aquí que para la marcha de la política del Gobierno, en general, y de su política electoral en concreto, sea preciso contar con Alcaldes que se muevan en la misma dirección. El acantonamiento de la institución en un plano puramente administrativo tiene, pues, una significación política evidente. La presencia del Alcalde en la constitución y funcionamiento de las juntas y mesas electorales, hasta la judicialización progresiva de la organización electoral —en las épocas en que esta judicialización ha sido intentada y practicada— revela el papel que en el proceso político se reserva al Alcalde, y cómo su administrativización no tiene otro objeto que el de la reducción al silencio de un posible contradictor del Gobernador civil de la provincia, la ironía de RICO Y AMAT deja reflejado el verdadero carácter de la institución en su *Diccionario de los Políticos*, publicado en 1.855, cuando define así al Alcalde constitucional como un «*maniquí que da vueltas a todos lados. El Gobernador de la provincia la vuelve hacia poniente; el administrador de contribuciones hacia levante; el Ayuntamiento o más bien los intereses de sus administrados lo ponen mirando al norte; su opinión y su conciencia, rara vez, lo colocan frente al mediodía. A pesar de ser autoridad, es el que menos manda en España, al contrario, no hay un español a quien le manden más personas que a un alcalde constitucional*».

Habrà luego, además, una razón adicional; se trata de eliminar toda posible antítesis entre la política administrativa del Estado, y la concreta política local que pudiese, en cada caso, encontrar una expresión y un liderazgo en el Alcalde; es decir, una vez que se va desarrollando y consolidando el bloque de poder administrativo en el área del Estado, vertebrándose en distintas organizaciones sectoriales y cuerpos de funcionarios profesionales, todo diálogo sobre política administrativa tiende a desaparecer mediante una asunción de poderes de decisión por parte de los órganos de la Administración del Estado. Es la centralización administrativa; pero apoyada, además, de modo constante por una capa política con hábitos centralistas muy arraigados, con lo que se acabará difuminando toda posibilidad de formulación de una política local que estorbe el monopolio y la centralización de las decisiones administrativas.

3. La desconexión de las funciones judiciales y de la Milicia Nacional.

No estará de más señalar que es también en estos años centrales del siglo XIX, cuando se van a desmontar dos rasgos de la institución que, sin lugar a dudas, pugnaban con la organización propia de un Estado contemporáneo: el de sus funciones judiciales y la conexión del cargo con la Milicia Nacional. La organización progresiva del poder judicial, sobre todo a partir de 1.858 con la creación de los juzgados de paz, llevaba consigo el desdoblamiento de las funciones judiciales y de las gubernativas quedando ya para siempre el Alcalde del lado de éstos y perdiendo de modo definitivo aquéllas.

a) *La supresión de la Milicia Nacional.*

En cuanto a la supresión de la Milicia Nacional, y con ella el consiguiente factor de fuerza en los conflictos y tendencias locales frente al Gobierno, no era más que una exigencia clara de los tiempos, por más que la petición de su restablecimiento aparezca una y otra vez en las proclamas de los grupos liberales que intentaron el simple golpe o el más ambicioso movimiento revolucionario. El tema de las competencias y los efectivos locales para el logro de la seguridad pública había adquirido un matiz peculiar con la implantación del régimen constitucional, dada la prepotencia de los Alcaldes elegidos y la constitución de la Milicia Nacional.

Hay que recordar que durante largo tiempo los Corregidores y los Alcaldes —y en el siglo XIX sólo estos últimos tiene a su favor dos fuertes resortes jurídicos de coacción: 1º. el ejercicio de una serie de funciones judiciales, además de las gubernativas, a título de último escalón del poder judicial; ya se ha señalado cómo tuvieron competencia para el encausamiento de distintas acciones delictivas y para la sanción de algunas de ellas, incluso con la posibilidad de imponer la privación de libertad. La consolidación del sistema de jueces de paz, y en general de la justicia municipal, irá privando de este poder a los Alcaldes; pero ésto no se produce, en realidad, sino a partir de 1.855, y señaladamente desde 1.870; 2º. la posibilidad de recurrir a fuerza armada: los Alcaldes constitucionales tuvieron a su disposición a la Milicia Nacional.

Esta institución fue creada por un Decreto de las Cortes de Cádiz de 15 de Abril de 1.814, en cumplimiento del art. 362 de la Constitución de 1.812. Inútil es decir que Fernando VII la suprime creando en su lugar su verdadero reverso, las Voluntarias Realistas, que dependerían también de Corregidores y Ayuntamientos, pero que estarían bajo la dependencia de los Capitanes Generales. La Milicia Nacional retorna a la existencia con el motín de la Granja y subsistirá hasta el triunfo de los moderados sin perjuicio de que renazca en 1.854, para desaparecer de modo definitivo ante la vuelta de los moderados al poder.

Según RUIZ MORALES —que es uno de los poquísimos historiadores de la Milicia Nacional— esta nació ante todo como una manifestación de la burguesía urbana en defensa de sus libertades; pero también como una expresión de fuerza de los Municipios y Diputaciones frente al Estado. Y va a ser, esencialmente, el brazo armado de los Municipios constitucionales, mucho de los cuales procuran de modo activo un riesgo extremista del movimiento liberal, hasta el punto de que el trienio 1.820-1.823, Mosonera, Sociedades (Patrióticas) y Milicia Nacional llevan el peso de la lucha por el planteamiento más abierto del sistema liberal.

Milicia Nacional, fuerza progresista, Alcaldes elegidos capaces de hacer frente a la Administración del Estado: se explica entonces el énfasis con el que la Constitución de 1.845 suprime por una parte, la cláusula de competencia en relación con el «*gobierno interior*» en favor de los Alcaldes y por otra, pretende acabar con el existencia de la Milicia Nacional. Con este giro, la Constitución expresaba a nivel fundamental la tendencia hacia una centralización progresiva de los poderes de coacción, y la consiguiente desaparición de los poderes locales de policía de la seguridad. El hito más importante en este proceso de centralización de la coacción es la creación en 1.844 de la Guardia Civil, con la finalidad concreta —según expresa el preámbulo de su norma creadora— de la refundición y extinción de todas las *compañías sueltas y partidas de*

seguridad. Es, en definitiva, la creación de Cuerpos dependientes del Estado, y que van a servir de competencias del Estado, y no ya locales, para la protección de la paz interior y de la normalidad colectiva. Al margen de las funciones de estos órganos y de estos Cuerpos estatales, va a ir quedando progresivamente muy poco en manos de los Ayuntamientos: el viejo sistema de guardia rural, y de la que se denominó «*policia urbana*»

b) *La pérdida de las funciones judiciales.*

A partir de 1.834, concretamente el Real Decreto de 21 de Abril, se inicia el proceso de desaparición de las funciones judiciales de los Alcaldes. Este Real Decreto crea los partidos judiciales y atribuye al juez de cada uno de ellos las atribuciones jurisdiccionales que correspondieran a los Alcaldes de las cabezas de partido; pero en los demás pueblos seguirían ejerciéndolas. Pero el Real Decreto de 22 de Octubre de 1.855 crea los Juzgados de Paz, como último escalón de la jurisdicción ordinaria, y ordena que se verifique designación de un funcionario especial, el Juez de Paz, por los regentes de las Audiencias; el cargo era honorífico y obligatorio, el nombramiento tenía una duración de dos años y el ejercicio era incompatible con funciones de carácter gubernativo.

La puesta en práctica de esta escisión final entre las funciones administrativas y judiciales — en lo que se refiere a la jurisdicción civil y criminal —, no estuvo, sin embargo exenta de dificultades. Así una Real Orden de 2 de Enero de 1.856, suspende los nombramientos de Jueces de Paz, permitiendo la continuación de los Alcaldes en el despacho de los negocios judiciales que antes tenían encomendados. Sin embargo, el Real Decreto de 28 de Noviembre del mismo año deja sin efecto la Real Orden anterior, y la institución de los Jueces de Paz termina arraigando de modo definitivo.

Ahora bien, el alejamiento del Alcalde de las funciones genera, por otra parte, la consolidación de sus poderes de sanción de carácter administrativo, y la plena independencia y compatibilidad entre la sanción administrativa y la sanción penal; y es que la legalidad de la época constitucional mantuvo, desde sus orígenes, una potestad sancionadora en manos de la autoridad gubernativa, sosteniéndola aún después de que la codificación penal recogiera como infracciones criminales una serie de supuestos que habían permanecido, y siguieron permaneciendo, como conductas sancionales en las normas estatales y Ordenanzas municipales de policía y buen gobierno. En virtud de esta perduración en la legalidad administrativa, tanto los Gobernadores Civiles como los Alcaldes ostentan facultades sancionatorias propias que, en caso de coincidencia con la jurisdicción penal, van a tratar de mantener. Así, en lo que a los Alcaldes se refiere, la Instrucción aprobada por Decreto de Cortes de 3 de febrero de 1.823 consigna, a continuación de sus facultades jurisdiccionales pero diferenciándolas de ellas, que *«los Alcaldes están autorizados para ejecutar gubernativamente las penas impuestas por las leyes de policía y bandos de buen gobierno, y para imponer y exigir multas que no pasen de quinientos reales a los que los desobedezcan o les falten al respeto, y a los que turben el orden y el sosiego público; pero se abstendrán de ejecutar arrestos y prisiones fuera de los casos y en otros términos que los prevenidos en la Constitución y en las leyes»*.

Observa PARADA cómo la legalidad penal intenta inútilmente trazar un límite a las facultades gubernativas de sanción, fracasando en el intento de imponer la reserva de la Ley para determinadas infracciones, que quedarían como privativas de los Códigos penales y de la jurisdicción criminal. El mismo autor señala el Real Decreto-sentencia de 31 de Octubre de 1.849 como punto de no retorno, en el proceso de consolidación de unas facultades gubernativas de sanción aún en supuestos contemplados por el Código Penal. El art. 505 del Código Penal de 1.850 es simplemente el reconocimiento de este fracaso:

«Las disposiciones de este libro no excluyen ni limitan las atribuciones que por las Leyes del 8 de Enero y 2 de abril de 1.845 y cualesquiera otras especiales competan a los agentes de la Administración para dictar bandos de policía y buen gobierno y para corregir gubernativamente las faltas en los casos en que su represión les esté encomendada por las mismas leyes.»

Esto, al nivel de la vida local, genera un período de confusión entre las competencias de la justicia municipal y los del Alcalde, ya ceñido a su carácter de autoridad gubernativa. Más aún cuando la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1.870 habilitaba a los jueces municipales para el conocimiento y sanción de las faltas penales. La coincidencia de preceptos habilitantes en favor de órganos locales distintos — el judicial y el gubernativo — y el desajuste entre la evolución de la legalidad penal y la administrativa, generan conflictos en la solución de problemas de importancia para la vida vecinal. Así lo expresa la Real Orden de 1º de agosto de 1.871, conformándose con el dictamen del Consejo de Estado, en torno a las denuncias de ganados que entran en heredad ajena. Por otra parte, el dato de que los arrestos por faltas impuestos por los jueces o, si no los hubiere, en las propias Casas Consistoriales, exigiría la ejecución de la pena impuesta por el juez municipal. La Real Orden de 12 de Marzo de 1.872, señala a este respecto que:

«No hay disposición alguna en virtud de la cual corresponda a los Alcaldes hacer que se ejecuten las condenas que los jueces municipales impongan por resultado de los juicios de que conozcan con arreglo a las leyes.»

D) EL ALCALDE EN LA RESTAURACION CANOVISTA. GOBIERNO LOCAL EN EL PLANO LEGAL E INSTITUCION CACIQUIL.

Por mucho que fuese el énfasis puesto en el diseño del modelo por las tendencias dominantes, los rasgos de la figura del Alcalde se irán desdibujando en unos casos, y acentuando en otros, hasta el punto de plasmar realmente en una institución bastante diferente; pero las diferencias no van a aparecer y reflejarse con nitidez en el ordenamiento, sino que se van a producir sobre todo, en la *praxis* de la institución. Hasta el punto de que pasado algún tiempo, se pudo ver con claridad que una cosa era el gobierno local en el plano formal, y otra muy distinta era el modo en que se producía en la propia realidad.

Por lo que hace a los rasgos jurídicos-positivos, sólo en ciertos detalles se advierte una evolución, tendente sobre todo a relevarle, en que caso de su condición de delegado del Gobierno. Ya hemos visto como este último rasgo estaba realmente amenazado con la vuelta a la posibilidad del Corregidor prevista en el art. 10 de la Ley de 8 de Enero de 1.845. Pues bien, permaneciendo esta institución viva en tanto pervivió la legalidad de 1.845, la Ley de 21 de Abril de 1.864 limitaría la facultad del Gobierno para nombrar Corregidores a los casos de poblaciones de más de 40.000 habitantes. Pero, a cambio de ello, empieza a apuntarse la tendencia que prevé la delegación de las funciones propias del poder ejecutivo en los jueces de paz «*o en otras personas que no pertenezcan al Ayuntamiento*», como anuncia el Proyecto de Ley de Posada Herrera de 1.866. Tendencia que alcanzará su punto culminante —o al menos verá la luz como reforma legal— en el Estatuto municipal de 1.924.

En cuanto a la posibilidad de una democratización del cargo, la Ley municipal de 1.877 supone una estabilización del régimen de las dos confianzas en los Municipios de 6.000 habitantes en adelante, y el abandono a la elección por el Ayuntamiento en los demás casos. Pero repetimos, en el mundo de los hechos, la fórmula conservadora —cualquiera que fuese el nombre de los conservadurismos que se fueron sucediendo— produjo una distorsión efectiva entre gobierno local formal y gobierno local real, este último en manos de la institución (caciquil).

No es este el momento ni el lugar para hacer otra cosa que ciertas reflexiones muy generales sobre la descomposición real del sistema de gobierno del territorio, y la progresiva subrogación en su lugar del sistema caciquil. No estará de más, sin embargo, apuntar algunas ideas sobre el problema en cuanto nos permiten seguir la evolución de la figura del Alcalde. Recordemos, una vez más, que la trayectoria que arranca de 1.812 resultará bruscamente cortada en el instante en que, apreciando una excesiva significación política de los Alcaldes, las tendencias que dominan la política española a partir del segundo tercio del siglo XIX, pretenden configurar el Estado y su Administración con arreglo a los criterios organizativos de su tiempo, y, por consiguiente, conforme al principio de unidad del poder estatal y de su organización administrativa. Ahora bien, neutralizada en el plano formal —que no en el material— la dimensión política del cargo, y dejándole situado en un plano funcional puramente «económico-administrativo», actuarán las exigencias inherentes a un sistema político como el que queda establecido: abierto tan sólo a una minoría escindida a su vez en una pluralidad de tendencias contrarias entre sí, prácticamente todas de espaldas a la gran masa ciudadana. Un sistema cuyos partidos políticos no se abren progresivamente para agrupar a las masas, ni construyen verdaderas lealtades ideológicas y masivas: el sistema de partidos de nuestro siglo XX será radicalmente minoritario, y aunque a veces sea fuertemente ideológico en sus élites directivas, la cadena de lealtades y confianzas se desenvuelve por el territorio con arreglo a un sistema de clientelas. Hecho que hay que combinar con la necesidad de contar con fuertes contingentes parlamentarios, precisamente por parte de partidos oligárquicos que no tienen mayorías electorales auténticas a lo largo del país, lo que les obligará a sumar como sea el número mayor de posible de adhesiones electorales.

Es esto lo que hará obligada la distorsión progresiva entre el sistema formal y el sistema real de gobierno local. Para dar una apariencia a la vida política, se producirá un falseamiento progresivo de ella, se llevará a cabo «*la gran simulación*» a que se re-

firiera MACIAS PICAVEA. Y en el plano del gobierno territorial, en lugar del sistema de autoridades formalmente constituido, aparece una red informal de agentes de autoridad social y política que «dominan» los respectivos territorios; agentes, además, depositarios de la confianza de las alturas, no en virtud de una identificación ideológica, sino precisamente porque «dominan» a la población del territorio. Y las ventajas de ese dominio electoral las ceden, claro está, a cambio de otras ventajas que reciben.

En suma, y en cuanto a nuestro tema importa, vale la pena destacar que el intento continuado de suprimir un liderazgo político jurídicamente estatuido para el gobierno local —que no otra cosa era el Alcalde democrático previsto por la Constitución de Cádiz— originaría la formación progresiva de un nuevo y distinto liderazgo local, también de naturaleza y funciones genuinamente políticas: el cacique. Es el cacique quien ocupa el vacío político que en los pueblos se percibe tras el cambio de sentido de la configuración del Alcalde.

Por otra parte, la eliminación de un liderazgo local genuinamente democrático, que encarna las aspiraciones comunes a la ciudadanía en cuanto tal, impidió una y otra vez que esta tuviera alguna presencia, por mínima que fuese, en la marcha política del país durante largo tiempo. Y al no tener un ventanal al que asomarse de modo cotidiano a la política, su irrupción en la historia se dará tan sólo en torno a los hechos estrictamente revolucionarios —y aún por supuesto en unos cuantos, ya que por lo común el golpe de fuerza fue a lo largo del siglo XIX, patrimonio también de unos pocos,— para situarse en polémica violenta con el hecho político monopolizado por las minorías dominantes. Por lo que hace al propio Alcalde el rasgo predominante de esta época es, dígame lo que se quiera, el de delegado del Gobierno en el término municipal. Es él quien ejecuta las órdenes que se reciben de Madrid, y aquella cadena de agentes repartidos por el territorio para promover la prosperidad «con un solo impulso» funciona predominantemente de cara a la preparación de la escena política esencial en los pueblos y las provincias, la única en la que se ha dado un papel —claro está— a la ciudadanía: las elecciones. La institución caciquil, encargada de movilizar los distritos electorales en el sentido que convenga al partido que ha de ganar o que debe de tener las mínimas pérdidas, va a ser considerada como imprescindible para ese penoso equilibrio entre los sectores oligárquicos que dominan la vida nacional; equilibrio en el que queda cifrada la propia supervivencia política del país. Los gobernantes que con mayor buena fe afrontaron el Régimen local, se vieron impotentes una y otra vez, no pudiendo avanzar un paso en el camino de la reforma democrática local: de prescindir de esa pieza de base, todo el castillo de naipes, toda la apariencia creada se habría derrumbado formalmente. Bien claro lo veía así MAURA, en una no muy conocida conferencia suya, titulada *La organización del poder público*, en la que expresándose con la clarividencia de quien tiene la vivencia del problema, decía:

«Mientras el Estado se proponga disponer en los Ayuntamientos de poderosas palancas electorales, como ser tan poco esta conferencia, que casi no es nada, ya sería un despilfarro, porque por semejante camino ni aún cabe hablar seriamente de ningún deseo de mejora. Sin el sincero deseo de renunciar a lo existente, a la coacción sobre los ciudadanos en cada campaña electoral, no perdamos el tiempo hablando de reforma.»

LOS ESFUERZOS ULTERIORES EN TORNO A LA DEMOCRATIZACION DEL CARGO Y LA CRISIS PROGRESIVA DEL CARACTER DE DELEGADO DEL GOBIERNO.

1) Las reformas de CALVO SOTELO y de la segunda República.

Aparentemente, ningún momento más apto para una recapitulación en el devenir: histórico de las estructuras políticas, que el tiempo de excepción propio de las situaciones dictatoriales cuando la *práxis* en que aquellas estructuras viven, —tensión—, conflicto, equilibrio—, hace crisis resolviéndose por un tiempo en tregua y quietud. La Dictadura proclamada en septiembre de 1.923 ofrecía seguramente, un ejemplo orquetípico de esa situación. Si en la marcha general de la política, el intento del Dictador consistía en detener un proceso de deterioro con ánimo de afrontar soluciones generales de recambio, esa detención del tiempo político suponía un horizonte mucho más

despejado para la reforma del Régimen local. Ese tiempo muerto para la política —siempre que por política se entienda el arte de encontrar soluciones en medio de una controversia colectiva más o menos organizada— que aparece intermitentemente en nuestra historia seguido de períodos de auténtico ahogo, suponía el aquietamiento de los antagonismos organizados, y por eso mismo una oportunidad incomparable para el desarrollo de las reformas deseables. Permitía siquiera aparentemente —y la reforma fiscal truncada demostraría que había mucho de apariencia en ésto— decidir en el qué, el cómo y el cuándo de la reforma.

Por otra parte, esta clima peculiar proporciona, insitamos, al menos aparentemente dos ventajas al gobernante: le permite en primer lugar, pensar y poner en práctica el ejercicio del poder como un impulso seco que sin paliativos desciende sobre una realidad que se contempla como enteramente moldeable. En segundo lugar, agranda la tentación habitual en el hombre idealista de acceder a replanteamientos globales de la situación como método; el momento aparece como una oportunidad única de rehacer la vida de las instituciones antes de que éstas vuelvan a caer en medio de la discusión y la crítica que son consustanciales a la vida política ordinaria.

Se comprende así la prontitud con que un maurista como CALVO SOTELO, empujado además no sólo por ese idealismo reformista que años atrás había sostenido infructuosamente MAURA, sino también por el conocimiento directo de las técnicas, habría de poner manos a la obra persuadido del carácter transitorio de la situación y sintiendo la coyuntura concreta como un reto insoslayable de la propia realidad política y administrativa.

El punto de partida del Estatuto Municipal de 1.924, es la afirmación siguiente, que consta en su exposición de Motivos:

«La fuente originaria de toda soberanía municipal, radica en el pueblo; el sufragio debe ser, por ello su forma de expresión».

De acuerdo con esta idea organiza la elección de Concejales y al llegar al Alcalde, manifiesta lo siguiente:

«El problema del nombramiento del Alcalde —vieja cuestión batallona— lo resuelve el Gobierno de manera francamente autonomista: en todo caso será elegido por el Ayuntamiento y no entre los Concejales, sino entre los electores, la primera autoridad municipal. En este punto se avanza más que en proyectos anteriores: justo es confesarlo»

En seguida conecta el Estatuto esta cuestión con la teoría del doble carácter del Alcalde.

«Pero los Alcaldes tendrán funciones propias y funciones delegadas. Muy conveniente habría sido suprimir las segundas; de esa suerte quedaba totalmente alejado del poder central el Municipio. Mas no cabe ni soñar con esta reforma que exigiría colocar en cada Ayuntamiento un funcionario administrativo, con daño para la Hacienda Nacional y mayor aún para la autonomía, porque ese emisario degeneraría bien pronto en un molesto intruso. El proyecto reduce al mínimo los inconvenientes derivados de esa delegación, en el caso peor, sólo podría

ocasionar una exoneración en las facultades delegadas, pero jamás servirá de pretexto fácil para destituir a un Alcalde. Las suspensiones y destituciones gubernativas quedan suprimidas en absoluto».

En consecuencia de todo ello, el art. 93 dispone que:

«En cada Municipio habrá un Alcalde con la doble función de representar al gobierno y de dirigir la Administración incumbiendo, en este segundo aspecto presidir el Ayuntamiento y la Comisión Municipal permanente y ejecutar sus acuerdos»

Así pues, los Alcaldes serán elegidos por los respectivos Ayuntamientos entre los Concejales o los electores con capacidad para ser Concejales. En el primer caso, bastará la mayoría absoluta de votos de la Corporación, y en el segundo, serán precisas las dos terceras partes del número legal de Concejales (art. 94). El Gobierno a propuesta de los Gobernadores Civiles y Ministerio de la Gobernación, podría suspender a los Alcaldes en su condición de Delegados del mismo (art. 276), pero en cuanto al Presidente de la Corporación, el Estatuto previó la posibilidad de destitución sólo mediante referéndum o por acuerdo de las dos terceras partes del número legal de Concejales (art. 102).

Sobre esta brecha formalmente abierta por el Estatuto, la Ley Municipal de 1.935, añadiría que para que el Alcalde sea elegido por el vecindario, hace falta que así se solicite por el número máximo de electores que pueden pedir referéndum municipal, en otro caso sería elegido por el propio Ayuntamiento.

2) La administrativación del ejecutivo local en la Ley de Bases de 17 de Julio de 1.945.

La Ley de Bases del Régimen Local de 17 de Julio de 1.945 iba a romper con la trayectoria inmediatamente anterior, para plantear el problema del Alcalde desde un enfoque distinto. Recogiendo preocupaciones que latían en los Regímenes municipales contemporáneos, en torno a la necesidad de eficacia en la gestión, radicalizada la argumentación al uso llegando a oponer a democracia. El sistema en definitiva, consiste en conectar una ampliación de las atribuciones administrativas del Alcalde con la designación gubernativa del mismo. En la presentación en las Cortes de la citada Ley, el Ministro de la Gobernación afirmaría:

»La figura del Alcalde adquiere una mayor prestancia administrativa que aquélla de la que tradicionalmente se le venía rodeando. La permanencia en el cargo de duración indefinida, la facultad de designar a los Tenientes de Alcaldes entre los Concejales, el atribuirseles la competencia para ejercer todas las facultades de gobierno y administración, no reservadas expresamente al Pleno o a la Comisión Permanente, es prueba de que el proyecto de Ley se hace eco de la tendencia tan generalizada en las legislaciones extranjeras de exaltar las competencias de los Presidentes de las Corporaciones locales, buscando por tal medio una finalidad de eficacia...»

Indudablemente, se observaba en el Derecho comparado una búsqueda de fórmulas para el Ejecutivo municipal que asegurasen el desarrollo de los servicios, sobre todo los de carácter urbano, dado su creciente complejidad. Es éste el caso del City

Manager de muchas ciudades norteamericanas. Pero es que la Ley española, al concentrar los poderes de gestión en el Alcalde de designación gubernativa, reducía a la nada el papel de los Concejales, que eran el mínimo cauce de representatividad que se concedía.

De todos modos, si la concepción *administrativizante* del Alcalde, tenía a su favor la complejidad creciente de los servicios públicos prestados por los Ayuntamientos urbanos pues en los rurales la situación era ya de pura inercia — el planteamiento de la Ley revela hasta qué punto la política se toma el desquite si se conjura inmoderadamente contra ella: la dependencia absoluta del Gobernador civil y su nombramiento como Jefe Local del Movimiento, iban a difuminar — aunque fuera al margen de la propia Ley de Régimen Local — esa administrativización absoluta que se parecía querer seguir con el Alcalde.

En último término situar el gobierno local en manos de técnicos, si es que esto es posible, no conduce sino a acrecentar la *anomía*, del poder ejecutivo sobre la vida municipal, es decir, un poder configurado sin tener en cuenta los destinatarios de sus directivas, su esquema de valores, sus pautas reales de convivencia, etc. El poder técnico se ejerce en función de datos objetivos abstractos por personas caracterizadas por su especialización profesional, ajenas a la estructura política de la organización municipal. Si ello es evidentemente necesario para garantizar la efectividad de los servicios también es igualmente evidente que si no le acompaña una participación ciudadana puede motivar y de hecho es probable que motive sobre todo una intensificación del desarraigo típico de la vida urbanas; más aún, al clásico desarraigo social se unirá entonces el desarraigo político. Ello por supuesto al margen de toda suerte de valoración política del sistema.

LA ELECCION DEL ALCALDE EN EL DERECHO VIGENTE.

La Ley de Elecciones Locales de 17 de Julio de 1.978, regula en su art. 28 la elección de Alcaldes, volviendo al sistema que trató de abrirse paso a lo largo del siglo XIX; es decir, su elección por los Concejales, sistema que es por otra parte típico de los países latinos, en los que ha terminado arraigando. Sólo podrá pues, ser elegido un Concejel, y para ser proclamado Alcalde es preciso obtener la mayoría absoluta de votos. Si ninguno la obtuviera...

«será proclamado Alcalde el concejal primero de la lista que hubiera obtenido más votos en el correspondiente Municipio. En caso de empate entre listas, se proclamará Alcalde el de más edad».

Dado el carácter provisional del sistema electoral, y la probable fragmentación de los concejales en una diversidad de agrupaciones políticas, la ley pretende superar de algún modo esa división exigiendo la mayoría absoluta de votos en la elección del Alcalde. Pretende pues, que no se eliga a quien sólo tenga una mayoría relativa y por tanto, tenga un apoyo minoritario en el Ayuntamiento. En el caso de que ningún partido político obtenga la mayoría absoluta de Concejales, viene pues obligado a pactar con otros partidos sobre la persona que pudiera ser elegido Alcalde y sobre el programa a desarrollar durante el período de mandato. Esto, seguramente disminuye la tradicional concepción del Alcalde como líder indiscutible del Ayuntamiento, equilibrando su peso con el de los Concejales de cuyo apoyo mayoritario dependerá en cada momento el éxito de su gestión. Pudiera producirse en consecuencia, el resultado del Gobierno municipal en equipo, y no a través del antiguo liderazgo personal. De todos modos, y aún sin una experiencia en que pudiese contractarse la validez práctica de la fórmula, es de señalar que la experiencia del derecho comparado, sigue aún insistiendo en el gran peso de los liderazgos personales en el Gobierno local, que incluso consiguen relegar a un segundo plano, en ocasiones el peso de los partidos políticos como mediadores ante la opinión. Por otra parte, muy distinto puede ser el desenvolvimiento de la fórmula en el medio rural — algunos países prevén para el mismo, el sistema de elección directa por los vecinos— y en las concentraciones urbanas de cierta envergadura.

La experiencia inmediata arrojará probablemente, una experiencia de cara a una Ley de Régimen Local, en la que la institución sea reconsiderada en su conjunto.