

INSTITUTO GARCÍA OVIEDO

EL ALCALDE EN LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA

JOSÉ I. MORILLO-VELARDE



EDITORIAL UNIVERSIDAD DE SEVILLA

INSTITUTO GARCÍA OVIEDO

EL ALCALDE EN LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA

JOSÉ I. MORILLO-VELARDE



SEVILLA 2016

Colección: Derecho. Instituto García Oviedo
Núm.: 10
Correspondiente a la primera edición impresa en 1977

Este trabajo fue realizado con una ayuda de investigación del Instituto de Estudios Administrativos dentro de su plan de actividades investigadoras del año 1975.

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistemas de recuperación, sin permiso escrito de la Editorial Universidad de Sevilla.

EDICIÓN DIGITAL DE LA PRIMERA EDICIÓN IMPRESA EN 1977

© EDITORIAL UNIVERSIDAD DE SEVILLA 2016
Porvenir, 27 - 41013 Sevilla
Tlfs.: 954 487 447; 954 487 452; Fax: 954 487 443
Correo electrónico: eus4@us.es
Web: <<http://www.editorial.us.es>>

© JOSÉ I. MORILLO-VELARDE 2016

ISBNe: 978-84-472-1738-0
Digitalización y realización interactiva:
Santi García. santi@elmaquetador.es

A mis padres.

PROLOGO

En el presente libro se estudia uno de los oficios de más raigambre de todo nuestro Derecho Público. Todas las capas sociales conocen y saben que al frente de los pueblos existe un Alcalde y grosso modo saben lo que en la práctica tienen que exigir y pedir al Alcalde. No ocurre lo mismo con otros oficios de la Administración aún cuando aparentemente sean de más importancia. Esa proximidad al pueblo es lo que da grandeza y lo que constituye una pesada carga para los que ostentan la jefatura suprema de nuestros pueblos.

Se estudia en esta obra la historia del Alcalde desde el constitucionalismo. Esto es, desde que la figura heterogénea y varia de los múltiples Alcaldes existentes en el Antiguo Régimen, pierde las funciones judiciales que habían constituido otrora una parte importantísima de sus actividades públicas. La consagración constitucional del principio de la separación de poderes y de centralización no va a afectar tan sólo a los altos órganos del Estado sino que va a llegar hasta los últimos rincones del país con el abandono de las funciones judiciales de los Alcaldes.

Este proceso de desjudicialización del cargo de Alcalde partiendo de los Alcaldes ordinarios del Antiguo régimen es brillantemente estudiado en el presente libro de Morillo-Velarde. Desde un Alcalde con importantes funciones judiciales vemos la evolución de la figura configurándose como órgano político-administrativo con importantes funciones gubernativas, como órgano municipi-

pal caracterizado por ejercer la jefatura de una Administración diferenciada, la presidencia de los Ayuntamientos y la ejecución de los acuerdos por éstos adoptados.

La combinación de estos elementos y el predominio de alguno de ellos lleva al autor a diferenciar tres tipos de Alcalde que denomina respectivamente: el Alcalde moderado, el Alcalde configurado por principios municipalistas y el Alcalde Corregidor. El primero caracterizado por la articulación Ayuntamiento-Alcalde y por el dogma gubernativo de la unidad con la sujeción del Alcalde a su superior jerárquico. Es un tipo de Alcalde que podemos identificar con el regulado en la Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 1845. El segundo adquiere su mayor vigencia con el Alcalde regulado en el Estatuto municipal que responde a los criterios de descentralización y al carácter municipal del oficio. El tercero adquiere una identificación con el Alcalde regulado en la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 y que no se explica simplemente como un Corregidor sino que al mismo tiempo es un Alcalde. Me parecen del mayor interés las diferencias y matizaciones que realiza Morillo para distinguir la tipología de Alcaldes que nos ofrece en su libro.

El estudio de las funciones del Alcalde no puede realizarse exclusivamente al hilo de los esquemas legales sino teniendo muy en cuenta la sociología del cargo. Evidentemente al Alcalde le corresponde importantes funciones como Presidente de la Corporación pero no son sólo las de convocar, formar el orden del día y dirigir los debates sino las muy importantes de hondo sentido político de mantener la armonía entre los miembros de la Corporación, tantas veces en peligro derivados no sólo de las distintas procedencias de los concejales, sino también de las inevitables diferencias producidas por el reparto de delegaciones y tenencias de alcaldía.

También son muy importantes las funciones que al Alcalde le atribuye la Ley de ejecutor de los acuerdos de

los órganos colegiados municipales pero evidentemente los Alcaldes, en especial los de las grandes ciudades, necesitan aquí de un fuerte auxilio porque sólo esta función ejecutoria agotaría el tiempo de una Alcaldía. Es curiosa la diferencia existente entre la ejecución de los acuerdos del Consejo de Ministros y los del Ayuntamiento. Allí el responsable de la ejecución es el jefe del departamento competente por razón de la materia mientras aquí lo es el Presidente del órgano colegiado.

La jefatura de la Administración municipal en sus funciones de planificación, coordinación, gestión y control suponen para el Alcalde una importantísima tarea que se hace especialmente difícil dada la complejidad de las tareas municipales, la escasez de medios en relación con las necesidades, las exigencias de combinar y jerarquizar en orden a prioridades las acciones a medio y largo plazo con los problemas agobiantes y angustiosos de cada día. A tales preocupaciones habrá que añadir las delicadas misiones que corresponden a los Alcaldes como delegados del Poder Central, cuyo tratamiento a lo largo del tiempo y para clasificar los distintos tipos de Alcalde me parece uno de los mayores aciertos del presente libro.

Un Alcalde tiene que ocuparse de los problemas de la ciudad y del pueblo no sólo de los del municipio. Este tiene unas competencias que el Alcalde en gran parte protagoniza, pero la ciudad y el pueblo exceden en buena medida del municipio. Estaciones y trazados ferroviarios, ríos que atraviesan ciudades, puertos, aeropuertos, centros docentes, monumentos, controles del Estado sobre las actividades del municipio, accesos por carretera, paro obrero, empréstitos, localización de industrias, construcción de viviendas, son entre otras muchas actividades que afectan a la ciudad y que no dependen de la competencia municipal. Un Alcalde tiene que ser un gestor infatigable de infinidad de tareas que excediendo del municipio son decisivas para la ciudad. Nuestro tiem-

po caracterizado por el predominio de la civilización urbana se caracteriza paradójicamente por una crisis de la Administración municipal que en gran parte se muestra obsoleta e incapaz de resolver los grandes problemas que se le presentan.

No puede uno por menos de sonreírse al recordar los principios increíbles que han configurado el cargo de Alcalde. El de uniformidad cuando en la práctica son tan distintas las funciones de los Alcaldes de las grandes ciudades y las de los de zonas rurales. El de obligatoriedad cuando en la práctica sólo es Alcalde el que lo desea o el que no sabe resistirse a los requerimientos que se le formulan. El de gratuidad, cuando en la Administración del Estado perciben importantes y justificadas retribuciones hasta los Subdirectores generales.

El libro de Morillo-Velarde constituye una fundamental aportación a una figura capital de nuestra organización político-administrativa carente de estudios globales y monográficos de la importancia que el oficio merece. La coyuntura que vive el país hacen que la obra una al atractivo intrínseco de su rigor, de su valioso aparato bibliográfico y de su buena construcción jurídica, el aliciente de la oportunidad de ofrecer sugerencias y datos en un momento tan decisivo para nuestra vida pública.

MANUEL CLAVERO ARÉVALO

I N D I C E

	<u>Págs.</u>
PROLOGO	IX
INTRODUCCION GENERAL	
1. Justificación de la elección del tema	1
2. Perspectiva metodológica	5
CAPITULO I: EVOLUCION GENERAL Y ELEMENTOS CONFIGURADORES DEL CONCEPTO	
I. INTRODUCCIÓN	
II. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DEL ALCALDE EN EL ANTIGUO RÉGIMEN	
1. Concepción plural y órgano judicial	9
2. Muy breve alusión a algunas figuras del alcalde antes de la época constitucional	12
3. Algunas consideraciones en torno al alcalde ordi- nario como punto de partida de esta investigación: el alcalde, órgano con jurisdicción contenciosa y gubernativa	17
III. EL PRIMER IMPACTO DE LAS CORTES DE CÁDIZ: LA «DES- JUDICIALIZACIÓN» DEL ALCALDE	
1. Reflexiones en torno al régimen municipal intro- ducido en 1812: pervivencia de técnicas al servicio de nuevas ideas	22
2. El alcalde en la obra de las Cortes generales y extraordinarias: se inicia la transformación de un órgano judicial en órgano político-administrativo ...	26
3. La reforma de 1823. Se definen los rasgos esboza- dos en la anterior etapa constitucional	32



3.1.	El alcalde en el enfrentamiento de poderes ...	33
3.2.	El alcalde, órgano político-administrativo plenamente diferenciado	36
4.	Las funciones jurisdiccionales del alcalde en el Reglamento para el arreglo provisional de los Ayuntamientos	37
5.	El papel de la doctrina en este proceso	39
6.	Definitivo alejamiento de las funciones contenciosas: el Real Decreto de 22 de octubre de 1855 ...	40
IV.	EL ALCALDE COMO ÓRGANO DEL PODER EJECUTIVO	
1.	Conceptos fundamentales del régimen municipal en las Cortes gaditanas como punto de partida: gobierno político y gobierno interior de los pueblos.	43
1.1.	Napoleón y la nueva centralización	51
1.2.	Los decretos de José Napoleón Bonaparte: anticipo del régimen liberal	53
1.3.	El carácter ecléctico del régimen municipal español	54
2.	La dialéctica gobierno político-gobierno interior en el desarrollo del régimen municipal español	55
3.	La evolución del alcalde en el seno del Poder Ejecutivo	61
3.1.	Comienza su historia constitucional como órgano del gobierno político	61
3.2.	La presidencia del Ayuntamiento	63
3.3.	La influencia de las técnicas de organización importadas por Javier de Burgos. El R.D. de 23 de julio de 1833	64
3.4.	La jefatura de la Administración municipal ...	68
4.	El concepto del alcalde en la doctrina de los primeros cultivadores del Derecho administrativo ...	69
5.	La madurez de la institución en la Ley de 8 de enero de 1843	74
V.	TIPOLOGÍA DE ALCALDES EN LA DIALÉCTICA CENTRALIZACIÓN-DESCENTRALIZACIÓN	
1.	Los corregidores de los pueblos en el s. XIX ...	75
1.1.	Relación con su homónimo de épocas anteriores	75
1.2.	Evolución	76

1.3. Caracteres	80
2. El alcalde moderado	81
2.1. Fundamentos conceptuales	82
2.2. El aspecto político	82
3. Correcciones descentralizadoras	84
3.1. Distinción de lo político y lo administrativo en lo local: «gobierno político de los distritos municipales» frente a Ayuntamiento, Corpora- ción económico-administrativa	84
3.2. El alcalde, jefe de la Administración munici- pal	86
3.2.1. La jefatura de la Administración munici- pal en los proyectos de Maura	87
3.2.2. Culminación del desarrollo de este as- pecto en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo	89
3.2.3. El alcalde en la Ley Municipal de 1935: una reacción política contra el Estatuto.	90

VI. EL ALCALDE TRAS LA GUERRA CIVIL

1. Nueva perspectiva constitucional	93
2. El alcalde hasta la L.O.E.	95
3. El alcalde con posterioridad a la L.O.E.	99
3.1. La reforma en el proyecto de Ley de 19 de enero de 1972	101
3.2. En la Ley de Bases de 19 de noviembre de 1975	101

CAPITULO II: LOS DISTINTOS ASPECTOS DEL CONTE- NIDO FUNCIONAL DEL ALCALDE: PRESIDENCIA DEL AYUNTAMIENTO, JEFATURA DE LA ADMINIS- TRACION MUNICIPAL, DELEGACION DEL GOBIER- NO EN EL TERMINO.

I. INTRODUCCIÓN	105
II. FUNCIONES MUNICIPALES DEL ALCALDE, CONTENIDO ESENCIAL DEL ÓRGANO.	
1. Consideraciones generales	107
2. El alcalde presidente del Ayuntamiento: origen, contenido y desarrollo de este bloque funcional ...	108

2.1.	Origen de la presidencia del Ayuntamiento: un puente entre el gobierno interior y el gobierno político de los pueblos de las Cortes generales y extraordinarias. Su evolución posterior en el seno del contenido funcional ...	108
2.2.	El contenido interno de la presidencia del Ayuntamiento en cuanto exigencia derivada del funcionamiento de un órgano colegiado ...	117
2.3.	El contenido externo de la presidencia de la Corporación	120
2.3.1.	La ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento por el alcalde	120
2.3.1.1.	La cuestión en el Antiguo Régimen y en las Cortes de Cádiz.	121
2.3.1.2.	La ejecución en el momento de la creación de la Administración municipal	125
2.3.2.	La suspensión de los acuerdos de la Corporación municipal por su presidente	127
3.	El alcalde y la jefatura de la Administración municipal	131
3.1.	El contenido funcional de la jefatura de la Administración municipal	138
3.2.	El alcalde preside la Comisión permanente ...	141
III.	EL ALCALDE DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SUS FUNCIONES POLÍTICO-GUBERNATIVAS.	
1.	El aspecto político-gubernativo en el conjunto institucional	144
2.	La evolución del contenido de estas funciones: del orden público a la delegación en materias especiales; del gobierno político a la delegación gubernativa. Su trascendencia metodológica ante la reforma	154
CAPITULO III: CARACTERIZACION ORGANICA DEL ALCALDE.		
I.	INTRODUCCIÓN: PRINCIPIOS ORDENADORES	161
II.	PRINCIPIO DE UNIFORMIDAD	163
1.	Especialidades orgánicas	166

2.	Regímenes especiales	167
2.1.	Los corregidores	167
2.2.	El alcalde de Madrid	168
2.3.	El régimen especial de gerente ...	171
III. PRINCIPIO DE REPRESENTATIVIDAD.		
1.	La representatividad de los alcaldes en el Antiguo Régimen. Breves consideraciones sobre el Regimiento, el Concejo y el Ayuntamiento	174
2.	La cuestión en las Cortes generales y extraordinarias: representatividad sin discriminación	177
3.	La trascendencia del principio en el proceso de formación de la institución	182
3.1.	Hasta la ley doctrinaria de 1845 y en la doctrina de los «padres del Derecho Administrativo»	182
3.2.	La representación en el proceso de diferenciación y caracterización de los dos órdenes de funciones del alcalde	184
4.	La representatividad y los alcaldes corregidores ...	185
5.	La representatividad tras la LOE	187
6.	Sistemas de designación y destitución de los alcaldes	191
6.1.	El nombramiento gubernativo de los alcaldes corregidores, un instrumento de centralización.	192
6.1.1.	Requisitos de capacidad específica del alcalde: la idoneidad, competencia y arraigo en la localidad	195
6.1.2.	El cese de los alcaldes en la LRL, texto refundido de 1955	200
6.2.	La elección directa y destitución judicial ...	201
6.3.	Sistemas intermedios de base representativa: nombramiento gubernativo entre los concejales y elección de segundo grado por la Corporación	204
6.3.1.	La representatividad en el alcalde moderado: nombramiento gubernativo entre los concejales	205
6.3.2.	Modalidades de cese	208
6.3.2.1.	Revocación por la autoridad que dictó el nombramiento ...	209

6.3.2.2.	La pérdida del carácter de concejal	210
6.3.3.	Designación y destitución en el proceso de separación de los dos órdenes funcionales integradores del alcalde	210
6.3.3.1.	Designación mediante elección por la Corporación	211
6.3.3.2.	El tema en la Ley de Bases de 1975	225
IV.	LOS PRINCIPIOS DE OBLIGATORIEDAD Y GRATUIDAD	
1.	Consideraciones comunes a ambos principios ...	230
2.	El principio de obligatoriedad: manifestaciones y quiebras	232
2.1.	El principio de obligatoriedad del cargo en la legislación municipal del constitucionalismo .	234
2.2.	La fundamentación en la LRL	235
2.3.	El estado de la cuestión en los proyectos de reforma posteriores a la LOE. Consideraciones críticas	236
2.4.	Consecuencias del principio de obligatoriedad: irrenunciabilidad y sanción penal	238
2.5.	Quiebras de la obligatoriedad: las excusas ...	240
3.	La gratuidad del cargo de alcalde	242
3.1.	Los gastos de representación: naturaleza indemnizatoria	244
3.1.1.	El sistema de gastos de representación en la LRL de 1945 y en el R.O.F.R.J. de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952	246
3.2.	Hacia el carácter retributivo del alcalde. Necesidad de superar el principio de gratuidad.	248
4.	Breves consideraciones en torno al carácter honorífico del cargo de alcalde	250
CAPITULO IV: LOS AUXILIARES DEL ALCALDE: TENIENTES DE ALCALDE, ALCALDES PEDANEOS, ALCALDES DE BARRIO.		
I.	EL AUXILIO AL ALCALDE EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES.	253
II.	EL AUXILIO A NIVEL GENERAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL.	

1. Los orígenes de la institución en el régimen constitucional	255
2. La tenencia como fórmula para canalizar el auxilio al ejercicio de las funciones del alcalde: concepto de teniente-alcalde	258
3. La determinación de las funciones del teniente ...	262
III. EL AUXILIO AL ALCALDE EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.	
1. El delegado de servicio en las leyes especiales de Madrid y Barcelona	266
2. El director de servicio de la Ley de 19 de noviembre de 1975	268
IV. EL AUXILIO AL ALCALDE A NIVELES INFERIORES DEL GOBIERNO MUNICIPAL.	
1. El alcalde pedáneo	270
2. El alcalde de barrio	275
2.1. El alcalde de barrio en los poblados y barriadas que no constituyen entidad local menor. Antecedentes legislativos	276
2.2. El alcalde de barrio en aquellas barriadas en que puede dividirse el casco urbano por razón del servicio	282
3. Consideración comparativa de los dos tipos de alcaldes de barrio regulados en la LRL y en R.O.F.R.J.	282
4. Algunas breves consideraciones sobre los alcaldes menores en nuestro Derecho: alcalde pedáneo, alcalde delegado, alcalde de barrio; carácter de autoridad	286
CAPITULO V: REGIMEN JURIDICO DE LA ACTIVIDAD DEL ALCALDE.	
I. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS DEL ALCALDE	292
1. Recursos en vía administrativa contra los actos del alcalde. La actividad del alcalde en una relación interorgánica de jerarquía	293
1.1. El recurso jerárquico en la legislación al amparo de la Constitución de 1812	295
1.2. El ejercicio de las funciones del alcalde «bajo la dirección de la autoridad superior» y «bajo la vigilancia de la autoridad superior»	297

1.3.	El recurso contra los actos del alcalde en el proceso de diferenciación de los dos haces funcionales: municipal y político-gubernativo.	299
2.	Los actos del alcalde causan estado o agotan la vía administrativa	303
II.	LA RESPONSABILIDAD DEL ALCALDE	304
1.	La responsabilidad del alcalde antes de 1856	305
2.	La primera regulación de la responsabilidad del alcalde. Ley de 5 de julio de 1856	309
3.	La responsabilidad del alcalde en los proyectos de Posada Herrera, 1862-1865	315
4.	La responsabilidad del alcalde en las leyes de 1870-1877	317
5.	Sistema actual de responsabilidad del alcalde	319
5.1.	La responsabilidad civil	320
5.2.	La responsabilidad penal	327
5.3.	La responsabilidad administrativa	328
5.3.1.	Exoneración y destitución del alcalde.	330
5.3.1.1.	La exoneración del alcalde	331
5.3.1.2.	La destitución del alcalde	334
5.3.1.3.	La destitución del alcalde tras la reforma de 1975	337

