

TENIENTES DE ALCALDE Y DELEGADOS DE SERVICIOS: UNA MODIFICACION SUSTANCIAL DEL ESTATUTO DE REGIMEN LOCAL DE 1975

SUMARIO: I. LOS ALCALDES: 1-a) Origen. 1-b) Atribuciones del alcalde con anterioridad a la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955: A) La Ley Local de 1823. B) La Ley de Ayuntamientos de 1845. C) La Ley Municipal de 1870. D) El Estatuto Municipal de 1924. 1-c) Atribuciones del alcalde en la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955. 1-d) Atribuciones del alcalde en los regímenes especiales de Madrid y Barcelona.—II. LOS TENIENTES DE ALCALDE: 2-a) Origen. 2-b) Las atribuciones de los tenientes de alcalde con anterioridad a la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955: A) El Real Decreto de 1835. B) La Ley de Ayuntamientos de 1840. C) La Ley Municipal de 1870. D) La Ley Municipal de 1877. E) El Estatuto Municipal de 1924. 2-c) Los tenientes de alcalde en la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955. 2-d) Los tenientes de alcalde en los regímenes especiales de Madrid y de Barcelona. 2-e) Los tenientes de alcalde en el Derecho comparado.—III. TENIENTES DE ALCALDE Y DELEGADOS DE SERVICIOS: La Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975.

I. LOS ALCALDES

1-a) Origen

La palabra alcalde deriva del término árabe al-cali, sinónimo de juez, siendo la figura del merino de los fueros municipales de los siglos XI y XII, los primeros precedentes históricos en nuestra patria de esta trascendental continuada figura del alcalde en la generalidad de los ordenamientos locales nacionales.

La indiscutida figura del merino como precedente histórico en nuestra patria del alcalde (1) no obsta, empero, a que esta última persona, y ya con ese nombre, aparezca configurada en los mismos siglos medievales indicados; y así, verbigracia, en el muy importante y trascendental—por el ámbito de aplicación—fuero de Cuenca, otorgado por el rey Alfonso VIII a esta ciudad castellana, a mediados del siglo XII, se contiene el expreso apartado 25 de su capítulo XVI con el significativo título de *De la eleccione iudicis et alcaldum, notary uel almutacat...*, regulando la elección y atribuciones del alcalde en los municipios de aplicación del fuero.

(1) Así ORTIZ DE ZÚÑIGA, M.: *Deberes y atribuciones de los corregidores, justicias y Ayuntamientos*, Madrid, 1823, p. V.

Creados los corregidores por las Cortes de Alcalá, en 1348, como delegados del poder real en los municipios, las funciones del alcalde encontraron desde entonces, en ese su contenido de representante municipal y defensor de los intereses ciudadanos, la mediatización y coerción del poder real, mediatización o coerción del poder central que continuará y aún aumentará en los siglos posteriores con la gran influencia y preponderancia que en el ámbito local adquirirá esa figura del corregidor frente a las genuinas representativas de los municipios, y la coexistencia en los concejos de los diversos personajes de corregidores, merinos, adelantados y alcaldes (2).

La mermada figura del alcalde como detentador de poderes judiciales y administrativos en el municipio no llegó, empero, a desaparecer en esos siglos anteriores a la llamada Edad Moderna, regulándose así sus atribuciones, verbigracia, en el importante documento legislativo de la *Novísima Recopilación* (1807), en la que su título XV del Libro VII aparece con el epígrafe de «De los corregidores, sus tenientes y alcaldes mayores de los pueblos...» (3).

Como indica GASCÓN Y MARÍN (4), fue la Constitución de Cádiz de 1812 la primera normativa de rango general que diferenció y reglamentó en nuestro país las dos anteriores indiferenciadas funciones del alcalde, judiciales y administrativas, originando por el rango constitucional de sus dos capítulos primero, «De los Ayuntamientos», y segundo, «De las Diputaciones Provinciales», posteriores preceptos que configuraron con sustantividad y autonomía propia los varios órganos y personalidades representativas del régimen local español (5).

1-b) Atribuciones del alcalde con anterioridad a la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955

A) *La Ley local de 1823*.—Define GARCÍA TREVIJANO (6) al alcalde como el órgano externo monocrático de la entidad municipal, es decir, en su misma terminología, el órgano individual representativo hacia el exterior de la entidad municipal (7).

(2) Sobre estas figuras municipales medievales CARRASCO CANALS, C.: *La burocracia en la España del siglo XIX*, Madrid, 1975, pp. 147 y ss.

(3) El corregidor desapareció prácticamente con la Ley de 21 de abril de 1864.

(4) GASCÓN Y MARÍN, J.: *Tratado de Derecho administrativo*, II, Madrid, 1950, página 135 nota.

(5) «Para el Gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, 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», y «El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior nombrado por el Rey en cada una de ellas. En cada provincia habrá una Diputación llamada provincial», disponían los artículos 309 y 324, respectivamente, de esta Constitución.

(6) GARCÍA-TREVIJANO FOS: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo II, V, II, Madrid, 1971, p. 1025.

(7) *Ibidem*, id., pp. 214 y 226.

Sin pretender un examen exhaustivo de las diversas disposiciones legales que a través del tiempo, desde las Cortes de Cádiz, se han dictado en nuestra patria con preceptos aplicables a la figura del alcalde, incluido con generalidad en el órgano colegiado Ayuntamiento, examinaremos algunos de los hitos principales que se han dictado sobre el régimen local, con las atribuciones que a esta persona, tácita o expresamente, le ha concedido esa preceptiva.

En desarrollo de los citados capítulos primero y segundo de la Constitución de Cádiz, las mismas Cortes constituyentes aprobaron el 3 de febrero de 1823 una Ley que fue sancionada el 2 de marzo del mismo año 1823 y promulgada con el título de Ley «para el gobierno económico-político de las Provincias», y primera Ley en España sobre el régimen local, como acertadamente indica JORDANA DE POZAS (8).

La Ley es comprensiva de todo el régimen local, es decir, reguladora de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, concediéndoles a los municipios el carácter de «entidades legales», es decir, entidades creadas por ley, no naturales.

De acuerdo con el artículo 1.º de la Ley, son competencias del Ayuntamiento principalmente el mantenimiento o conservación de la policía de la salubridad y comodidad de los moradores de municipio, la limpieza de calles y plazas públicas, la realización de servicios y obras municipales, y lo relativo a casas de corrección, caridad y beneficencia.

— El gobierno político de los pueblos, se especifica, más concretamente a nuestros fines, estará a cargo del alcalde o alcaldes de los municipios, bajo la inspección del jefe político superior de la provincia.

El alcalde (que de acuerdo con lo expuesto pueden ser más de uno) es ya en esta Ley, cual afirma acertadamente POSADA (9), un verdadero órgano político-administrativo del Ayuntamiento y con caracteres propios, pudiéndose diferenciar, efectivamente, sus atribuciones en las que le corresponden como órgano representativo del Ayuntamiento y como delegado del poder central en el término municipal.

En su calidad de órgano representativo del Ayuntamiento le competen «tomar y ejecutar las disposiciones convenientes para la conservación de la tranquilidad y el orden público, y para asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes en todo el término del pueblo respectivo», «cuidar de que no haya fraudes en el peso y medida de los géneros que se vendan, especialmente de combustible y consumo» (art. 121), así como el «rondar y disponer que se rondan para evitar desórdenes y excesos en las poblaciones y fuera de ellas».

Como delegado del Gobierno en su municipio, «sólo el jefe político provincial, dice el artículo 256 de esta Ley, circulará a los alcaldes y Ayuntamientos de la provincia las Leyes, Decretos y resoluciones ge-

(8) JORDANA DE POZAS, L.: *Derecho municipal*, Madrid, 1924.

(9) POSADA, A.: *Evolución legislativa del Régimen local en España*, Madrid, 1910, p. 97.

nerales que emanen de las Cortes, así como las Ordenes, Instrucciones, Reglamentos y providencias generales del Gobierno en cualquier rama».

Decretos, Ordenes e Instrucciones cuya competencia y forma de ejecutarlas le habían sido reglamentadas a los jefes políticos anteriormente por la Instrucción especial de 23 de julio de 1813.

B) *La Ley sobre Ayuntamientos de 1845*.—Por consecuencia de la vuelta al poder de la Reina Maria Cristina, las Cortes aprobaron el 23 de mayo de 1845 una nueva Constitución (derogatoria de la de 1837) cuyo título XI estaba dedicado a las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos.

Los artículos 73 y 74 de esa Constitución establecían, textualmente, que «habrá en los pueblos alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la Ley confiera este derecho» y que «la Ley determinará la organización y atribuciones de las Diputaciones y de los Ayuntamientos y la intervención que hayan de tener en ambas Corporaciones los delegados del poder central».

Por consecuencia de estos preceptos constitucionales y la Ley de Atribuciones de 1 de enero del mismo año de 1845, sobre Régimen local, el Gobierno aprobó, con fecha 8 de enero del mismo año, dos Leyes, una referida a las Diputaciones Provinciales y otra a los Ayuntamientos.

La Ley de Ayuntamientos de 8 de enero de 1845, sustituyó a la del mismo nombre de 14 de julio de 1840 y significó, en acertada calificación del autor últimamente citado (10), la consagración de un régimen municipal centralizado y jerarquizado, a la vez que una verdadera y auténtica Ley orgánica sobre los Ayuntamientos.

Los Ayuntamientos, para esta Ley, tienen esencialmente las tres clases de competencias o atribuciones: privativas o propias (la gestión de los intereses municipales, cuyos acuerdos son ejecutivos), de deliberación en los asuntos que a dichas Corporaciones le atribuyan las Leyes y Reglamentos generales, y la de ser un cuerpo consultivo de los jefes políticos provinciales y de los alcaldes (arts. 78, 81 y 82).

Los Ayuntamientos están compuestos de las tres clases de concejales del alcalde, los tenientes de alcalde y los regidores, pudiendo nombrar el rey, al lado de ese alcalde, un alcalde corregidor en las poblaciones donde lo estimen conveniente.

Los alcaldes son de nombramiento real y en las poblaciones inferiores a 2.000 habitantes los nombrarán los jefes políticos por delegación del rey (art. 9.º).

Las atribuciones del alcalde en esta Ley centralizadora pueden englobarse en las dos clases del alcalde como presidente del Ayuntamiento y como delegado del Gobierno en el término municipal.

(10) POSADA, A.: *Evolución legislativa...*, cit., pp. 157 y 161.

En el primer concepto, y siempre bajo la vigilancia del jefe político provincial, le corresponden al alcalde la presidencia del Ayuntamiento y la ejecución de los acuerdos del mismo referentes a la administración municipal (arts. 65 y 74).

En el segundo concepto, el alcalde ha de poner en conocimiento del Ayuntamiento y ejecutar en el término municipal las Leyes u Ordenes del Gobierno, así como tiene la facultad de imponer sanciones pecuniarias por su incumplimiento (arts. 73 y 75).

Importante es también señalar que los jefes políticos podrán suspender a los alcaldes por faltas graves, y el Gobierno destituirlos por las mismas causas.

C) *La Ley Municipal de 1870.*—El movimiento revolucionario acaecido en nuestro país en el año 1868 dio lugar, con su triunfo, a la Constitución liberal del mismo año, cuyo título VIII sentó las bases de una nueva organización local.

Con base en estos preceptos constitucionales, reconocedores de la autonomía de las Corporaciones locales, se promulgaron el 10 de agosto del año 1870 dos Leyes «sobre organización provincial y municipal», una de ellas dedicada a los Ayuntamientos y la otra a las Diputaciones Provinciales.

Los Municipios, según esta Ley municipal de 1870, son agrupaciones legales, estableciéndose por la misma, al lado de los Ayuntamientos, como representantes de los mismos, al órgano más amplio de las Juntas Municipales (arts. 1.º y 29).

Los Ayuntamientos, similarmente a la anterior Ley de Ayuntamientos de 1845, lo componen en ésta de 1870 las tres clases de concejales del alcalde, los tenientes de alcalde y los regidores.

Son fines de los Ayuntamientos en enumeración ejemplificativa, no exhaustiva, que hace la Ley: a) El establecimiento y creación de servicios municipales relativos a vías públicas, comodidad e higiene de los vecinos; b) Policía urbana y rural; c) La administración y cuidado de los bienes municipales, y d) La recaudación y reparto de toda clase de arbitrios e impuestos municipales.

El alcalde reúne ya en esta Ley de Ayuntamientos de 1870 las tres clases de atribuciones o facetas del alcalde actual de presidente del Ayuntamiento, jefe de la administración municipal (art. 107) y delegado del Gobierno en el Municipio (art. 191).

Como presidente de la Corporación municipal le corresponde al alcalde ostentar el nombre y la representación de la misma en toda clase de asuntos.

En su calidad de jefe de la administración municipal es el encargado de la publicación y ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento, «dictando para ello, en términos textuales de la Ley, los bandos y disposiciones convenientes», correspondiéndole, por otra parte, el nombramiento de los dependientes de vigilancia y policía urbana y rural, su suspensión y destitución.

Como delegado del Gobierno en el término municipal o representante del mismo desempeñará, según el precepto últimamente citado, todas las atribuciones que las Leyes le encomienden, obrando bajo la dirección del gobernador de la provincia la publicación y ejecución de las Leyes y disposiciones generales del Gobierno, del gobernador provincial o la Diputación Provincial, y las relativas al orden público que se le confieran.

Los alcaldes (igualmente a los tenientes de alcalde y los regidores) tienen voz y voto en las sesiones del Ayuntamiento, pudiendo convocarlo a sesión extraordinaria cuando lo estimare oportuno (arts. 94 y 95).

D) *La Ley Municipal de 1877.*—Con gran influencia de la Ley francesa municipal de 1884 (11), el día 2 de octubre de 1877 fue promulgada la referida presente Ley Municipal (aplicable sólo a los Ayuntamientos) y que estuvo en vigor hasta la publicación del Estatuto Municipal de 1924.

Siguiendo el precedente de la anterior Ley de 1870, se consagra en esta Ley el concepto autonómico de la Administración local: «A los Ayuntamientos les corresponde la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, dejando a salvo los superiores intereses generales y permanentes de la nación» (se afirma en la misma) en términos tales que, para LON y ALBAREDA (12), «no hay ninguna nación de Europa donde se disfrute de una autonomía tan completa como la que nuestra Ley concede a los Ayuntamientos españoles».

Con palabras casi textuales de la Ley de 1870 se definen en esta nueva preceptiva los Municipios como «asociaciones legales de vecinos residentes en un término municipal», atribuyendo el gobierno interior de cada pueblo, también similarmente, al Ayuntamiento y a la Junta Vecinal (art. 29).

En el mismo sentido, los Ayuntamientos se compondrán de las tres clases de concejales del alcalde, los tenientes de alcalde y los regidores.

La competencia municipal es la misma que se enumeró en la Ley Municipal anterior, si bien con la diferencia, muy significativa y hecha por primera vez en nuestra legislación local, de hacer una enumeración de servicios u obligaciones mínimas de los Ayuntamientos, y que son: La conservación y arreglo de las vías públicas, policía urbana y rural, policía de seguridad, instrucción primaria, administración, custodia y conservación de todos los bienes y derechos del pueblo e instituciones de beneficencia (art. 73).

Los alcaldes, que igualmente a la anterior Ley pueden ser varios en un municipio, son nombrados por el Ayuntamiento, excepto el del Ayuntamiento de Madrid, que es de nombramiento real, y expresamente reúnen las tres personalidades o facetas de presidentes de la

(11) Vid. ALBI, F.: *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, 1955, pp. 277-278.

(12) LON y ALBAREDA: *Administración local*, Madrid, 1912, p. 309.

Corporación, jefes de la administración municipal y representantes o delegados del Gobierno en el municipio, subordinados siempre, en las dos primeras cualidades, al órgano superior colegiado Ayuntamiento.

Como presidente del Ayuntamiento, en términos más explícitos a la anterior Ley Municipal de 1870, le corresponden al alcalde: Presidir las sesiones y dirigir las discusiones del Ayuntamiento, cuidar bajo su responsabilidad que se cumplan por el mismo las Leyes y disposiciones de los superiores y corresponderse o relacionarse con las autoridades locales y centrales (art. 112).

En cuanto jefe de la administración municipal, le corresponde: Publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento; suspender la ejecución de sus acuerdos; transmitir a las Diputaciones Provinciales y al gobernador provincial los acuerdos municipales; todo lo relativo a la policía urbana y rural; dirigir y vigilar a los dependientes y funcionarios municipales; ser el jefe de la inversión de los fondos locales; inspeccionar las obras y servicios de beneficencia e instrucción pública municipal; presidir los remates y subastas de los servicios; cuidar de la prestación de bagajes, alojamientos y otras cargas públicas, y relacionarse o corresponderse con las demás autoridades provinciales por medio del gobernador provincial.

Como delegado del poder central, de acuerdo con el citado artículo 199 de la Ley, el alcalde «desempeñará todas las atribuciones que las leyes le encomienden, obrando bajo la dirección del gobernador de la provincia; así en lo que se refiere a la publicación y ejecución de las leyes y disposiciones generales del Gobierno, del gobernador, o la Diputación Provincial, como en lo tocante al orden público y a las demás funciones que en tal concepto le confieran».

El alcalde, finalmente, en esta Ley preside con voz y voto las sesiones del Ayuntamiento, y podrá convocarlo a sesiones extraordinarias cuando lo estime oportuno (arts. 94 y 95).

E) *El Estatuto Municipal de 1924.*—Con la finalidad de conseguir una máxima autonomía municipal, según su preámbulo, el 8 de marzo de 1924 fue aprobado por Su Majestad el Rey Alfonso XIII un Decreto-ley, de esa misma fecha, por el que se promulgaba el Estatuto Municipal, que había tenido sus antecedentes más notorios en el proyecto de régimen local presentado por Maura a las Cortes en 1907 (y que no llegó a ser ley por la falta de aprobación de la parte relativa a las provincias en el Congreso de Diputados), y el proyecto extraparlamentario que el Gobierno presidido por el conde de Romanones presentó a las Cortes en 1919, reproducción del anterior proyecto Moret, y que tampoco llegó a ser ley por las luchas partidistas del momento.

El Estatuto Municipal de 1924, cual su mismo nombre lo indica, regula solamente las corporaciones locales en sentido estricto, es decir, los municipios y sus órganos gestores o representativos.

Apartándose de sus predecesoras las Leyes de 1870 y 1877, para el Estatuto de 1924, los municipios son entidades naturales (concepción

«ius naturalista» del municipio) que, en este caso, la Ley regula: «asociaciones naturales, reconocidas por la Ley, de personas y bienes determinados por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcance la jurisdicción de un Ayuntamiento», en términos textuales del artículo del Estatuto.

Para el gobierno y administración de los pueblos habrá un Ayuntamiento con su alcalde-presidente, dispone esta reglamentación; órganos a los que hay que añadir la Comisión municipal permanente, compuesta por el alcalde y los tenientes de alcalde.

Los Ayuntamientos se componen del alcalde, los tenientes de alcalde y los concejales, sustitutorios terminológicamente de los anteriores regidores, siendo la competencia de los mismos una amplia enumeración de fines que bajo la fórmula genérica de «el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos», hace el artículo 150. Pero fines concretos y delimitados.

Dentro de estos fines, y con mayor amplitud a su precedente la Ley Municipal de 1877, se hace por el Estatuto una enumeración de servicios o fines obligatorios a cumplir por los Ayuntamientos, y que son: Conservación y arreglo de la vía pública; Policía urbana y rural; Policía de seguridad; Administración, custodia y conservación de las fincas, bienes y derechos del pueblo; Prevención contra riesgos de incendios; Repoblación forestal de los montes comunales; Maderos y mercados; Higiene pecuaria.

Ya también, en terminología y concepción consagrada, el alcalde reviste en el Estatuto Municipal las tres personalidades de presidente del Ayuntamiento, jefe de la Administración municipal y delegado del Gobierno en el término municipal (arts. 192 y 195).

Como presidente del Ayuntamiento y jefe de la Administración municipal el alcalde ostenta en esta ordenación un amplio número de atribuciones, que agrupamos en los siguientes apartados: 1) Representativas: a) Convocar y presidir el Ayuntamiento. b) Publicar, ejecutar y hacer cumplir sus acuerdos y los de la Comisión Permanente. c) Representar al municipio y a las corporaciones que de él dependan ante toda clase de organismos, tribunales y autoridades. d) Presidir los actos públicos a que concurra. e) Presidir toda clase de remates y subastas de obras o servicios municipales. 2) Directivas: a) Cuidar de que el Ayuntamiento cumpla las disposiciones legales relativas a su propio funcionamiento. b) Dirigir todo lo relativo a policía urbana y rural. c) Remitir a los tribunales y autoridades correspondientes toda clase de recursos. d) Inspeccionar los servicios municipales. e) Dirigir la policía de subsistencias. f) Conceder los permisos para juegos y bailes. 3) Fiscales: a) Cuidar de la elaboración de los presupuestos municipales. b) Rendir y aprobar las cuentas del patrimonio municipal. c) Ordenar los pagos relativos a fondos municipales.

1-c) *Atribuciones del alcalde en la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955*

El 17 de julio del año 1945 fue promulgada una Ley de Bases, en la que se establecían los principios fundamentales reguladores de un nuevo régimen local relativo a los municipios y las provincias, que dio lugar al Decreto de 16 de diciembre de 1950 como texto articulado de esa Ley sobre el régimen local.

Por Ley de 3 de diciembre de 1953 fueron modificadas aquellas bases de 1945, fundamentalmente en la materia relativa a las haciendas locales, promulgándose el 24 de junio de 1955, por Decreto de esa fecha, el texto articulado y refundido de los dos anteriores preceptos con el título de Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955.

Esta nueva Ley de Régimen Local, actualmente vigente, regula las dos partes sustanciales de los entes locales de municipios y provincias, habiéndose de tener en cuenta al respecto, con GARCÍA-TREVIJANO, (13), que esta Ley, cual ley ordinaria que es, se encuentra condicionada por los principios constitucionales recogidos en las Leyes Fundamentales, al disponer, verbigracia, la Ley de Principios del Movimiento de 17 de mayo de 1958 (Declaración VIII) que «la participación del pueblo en las tareas legislativas y demás funciones de interés general se llevarán a cabo a través de la Familia, el Municipio y el Sindicato», y la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 (art. 46), que las Corporaciones locales y provinciales «serán elegidas por sufragio articulado a través de los cauces representativos que señala el artículo 10 del Fuero de los Españoles» (igualmente, Municipio, Familia y Sindicato).

Similarmente al anterior Estatuto Municipal de 1924, los municipios se definen en esta Ley de 1955 como entidades naturales, y los Ayuntamientos, como «Corporaciones a las que corresponde el gobierno y administración de los intereses públicos peculiares de su territorio» (arts. 1.º y 5.º).

Son órganos de la entidad municipal el alcalde, el Pleno del Ayuntamiento y la Comisión Municipal Permanente.

A diferencia de su precedente el Estatuto Municipal de 1924, la competencia municipal viene dada ahora por una amplia enumeración de fines, pero a título ejemplificativo, no determinado o exhaustivo, que hace el artículo 101 de la Ley abarcando, esencialmente, los siguientes: Gestión urbanística general; Administración, conservación y rescate de toda clase de bienes patrimoniales; Salubridad e higiene municipal; Abastos, Electricidad y otras fuerzas motrices; Transportes, Instrucción, Beneficencia y cultura; Policía urbana y rural, y Concursos, exposiciones y fomento del turismo, competencias que corresponden al Pleno del Ayuntamiento, a la Comisión Municipal Per-

(13) GARCÍA-TREVIJANO FOS: *Tratado...*, cit., id., p. 1024.

manente o al alcalde, de forma exclusiva o concurrente en forma no totalmente bien delimitada (arts. 121-124 de la Ley, y los mismos números del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones Locales, de 14 de mayo de 1952) (14).

Las atribuciones del alcalde en esta Ley Local de 1955 pueden clasificarse; con ROYO-VILLANOVA (15), en las seis clases de: atribuciones representativas, presidenciales, ejecutivas, administrativas, correctivas y disciplinarias, y extraordinarias.

Son atribuciones representativas, en la preceptiva coordinada del texto legal: a) Ser jefe de la administración municipal, y b) Representar judicial y administrativamente al Ayuntamiento y los establecimientos que de él dependan.

Son atribuciones presidenciales: Presidir el Ayuntamiento y la Comisión Municipal Permanente, correspondiéndole en este concepto, concretamente: a) Convocar, presidir y levantar las sesiones del Ayuntamiento; b) dirigir e inspeccionar los servicios municipales, y c) presidir los actos públicos a que concurra dentro de su jurisdicción (artículos 59, 116 y 119).

Son atribuciones administrativas: a) dictar bandos de policía urbana; b) presidir las subastas y concursos de toda clase de obras; c) ordenar los pagos de la administración municipal; d) velar por el cumplimiento de la obligación escolar, y e) dictar cuantas disposiciones exijan el mejor cumplimiento de los servicios municipales (arts. 105 y 111).

Son atribuciones correctivas y disciplinarias: a) sancionar las faltas por desobediencia a su autoridad; b) la incoación de expedientes disciplinarios a los funcionarios municipales, y c) la imposición de multas por infracción de los reglamentos, ordenanzas y bandos municipales (arts. 111 y 116).

Atribuciones ejecutivas son: Publicar y hacer cumplir toda clase de acuerdos del Ayuntamiento.

Atribuciones extraordinarias son: La adopción de medidas que estime necesarias, en caso de gravedad, por trastornos de orden público, epidemias, guerra o inundaciones (art. 117).

A estas atribuciones hay que añadir, similarmente a los anteriores ordenamientos, la cualidad del alcalde como delegado del Gobierno en el término municipal, y la cláusula residual de «ejercer todas las demás facultades de gobierno y administración del municipio no reservadas expresamente al Ayuntamiento Pleno o a la Comisión Mu-

(14) Las sentencias contencioso-administrativas, verbigracia, de 22 de diciembre de 1967 y 1 de marzo de 1974 (Sala 4.ª) resolviendo supuestos de esta problemática, manifiestan al respecto la uniforme doctrina jurisprudencial de considerar válidos los acuerdos que, atribuidos al alcalde, hayan sido tomados por la Comisión Municipal Permanente o el Ayuntamiento Pleno, al suponer, de esta forma, para las sentencias, una mayor garantía de acierto en las resoluciones.

(15) ROYO-VILLANOVA, S.: *Elementos de Derecho administrativo*, II, Valladolid, 1955, p. 270.

nicipal Permanente», cláusula residual amplia que, a diferencia de anteriores reglamentaciones locales, hacen del alcalde en este régimen de 1955 no ser, con frase de MARTÍN-RETORTILLO (16), mero ejecutor de los acuerdos del Ayuntamiento, sino impulsor ó gerente activo de la vida municipal.

Como delegado del Gobierno en el término municipal, le corresponden expresamente al alcalde (art. 117) el hacer que se cumplan las leyes y disposiciones gubernativas, mantener el orden y proveer a la seguridad pública individual, cuidar de que se presten con exactitud los servicios y cargas estatales, y adoptar en casos de epidemia u otros accidentes graves las medidas que estimare necesarias, con cuenta inmediata al gobernador civil.

1-d) *Atribuciones del alcalde en los regímenes especiales de Madrid y Barcelona*

Cual ya habían establecido expresamente otros ordenamientos locales (*London Governemen act*, regímenes especiales de Lisboa u Oporto, v. gr.) con este llamado «régimen de capitalidad», la Ley de Régimen Local española citada de 1955 previó, en el párrafo 2 de su artículo 94, la posibilidad de que el Gobierno otorgara un régimen especial de carta orgánica y económica a los municipios de Madrid, Barcelona u otras capitales que el número de sus habitantes o importancia de sus problemas lo aconsejara (17).

Con el precedente inmediato de la Ley de 7 de noviembre de 1957, por Decretos de 23 de mayo de 1960 y 11 de junio de 1963 se promulgaron, con el carácter y valor de Ley, los textos articulados de los regímenes especiales vigentes de Barcelona y Madrid, respectivamente.

A) Son órganos del municipio de Madrid, de acuerdo con este su régimen especial de junio de 1963, el alcalde, los tenientes de alcalde, el Ayuntamiento Pleno, la Comisión Municipal de Gobierno y las Juntas Municipales de Distrito.

Relacionados los preceptos de esta Ley especial, el alcalde de Madrid es jefe de la administración municipal, presidente del Ayuntamiento Pleno, presidente de la Comisión Municipal de Gobierno y delegado del Gobierno en el término municipal (arts. 6.º, 14 y 28), alcalde fortísimo en calificación de algún autor (18).

Como jefe de la administración municipal y presidente del Ayuntamiento, el alcalde de la capital de España tiene las mismas atribuciones citadas con anterioridad que los demás alcaldes comunes, con la misma cláusula residual de corresponderle cuantas funciones no estén expresamente atribuidas a otros órganos municipales.

También, expresamente, en términos del artículo 8.º del texto ar-

(16) MARTÍN-RETORTILLO, C.: *Ley de Régimen Local*, Madrid, 1958, p. 37.

(17) El régimen de capitalidad o de las grandes ciudades lo había previsto, por primera vez en nuestra Patria, la Ley municipal de 1935.

(18) GARCÍA-TREVIJANO FOS: *Tratado...*, citado, íd., p. 1088.

ticulado especial, es de su exclusiva competencia la propuesta de honores, distinciones y premios, la imposición de multas por desobediencia a su autoridad hasta un límite de 10.000 pesetas, el ejercicio de las acciones judiciales y administrativas municipales en caso de urgencia y el plantear cuestiones de competencia a los tribunales especiales u ordinarios.

B) En el régimen especial de Barcelona, son órganos de este municipio el alcalde, los tenientes de alcalde, el Consejo Pleno, la Comisión Municipal Ejecutiva y las Juntas de Distrito (art. 22 del Decreto de 23 de mayo de 1960).

No consideramos superflua la afirmación de que el Consejo Pleno del Ayuntamiento de Barcelona es órgano (eminentemente deliberante) de similares atribuciones al Ayuntamiento Pleno del municipio de Madrid, como la Comisión Municipal de Gobierno de este último Ayuntamiento y la Comisión Municipal Ejecutiva del barcelonés tienen similares atribuciones deliberantes y ejecutivas a las comisiones municipales permanentes de los Ayuntamientos de régimen común.

El alcalde de Barcelona es jefe de la administración municipal, presidente del Consejo Pleno, presidente de la Comisión Municipal Ejecutiva y delegado del Gobierno en el término municipal (artículos 5.º, 10 y 23).

Como jefe de la administración municipal, presidente del Consejo Pleno y de los demás órganos colegiados citados, le corresponden al alcalde del municipio barcelonés las mismas atribuciones que para similares cargos atribuye la Ley de Régimen Local de 1955 a los demás alcaldes, e, independientemente, las que la Ley Especial le atribuye (entre las que hemos de citar, como más importantes, el nombramiento de los concejales que hayan de formar parte de la Comisión Municipal Ejecutiva y los presidentes de las Juntas de Distrito).

En cuanto delegado del Gobierno en el término municipal, le corresponden al alcalde de Barcelona esa delegación o representación «salvo en las materias exceptuadas en las disposiciones vigentes».

Hemos de hacer aquí una pertinente aclaración al respecto: El alcalde del Ayuntamiento de Madrid es delegado del Gobierno, en los términos del artículo 6.º de su ordenación especial, en las funciones que aquél especialmente le encomiende, mientras que el alcalde barcelonés lo es, como queda indicado, delegado general, salvo en las materias expresamente exceptuadas, diferencia que se ha de entender, al menos, por nuestra parte, que mientras el alcalde del Ayuntamiento de Barcelona tiene como delegado del poder central en su término municipal las mismas atribuciones que en este orden le atribuye la Ley de 1955 (art. 117), expuestas en la página anterior, el alcalde de Madrid necesita de autorización especial o delegación de esa misma naturaleza para el ejercicio de las mismas atribuciones, diferencia cualitativa, y cuantitativa acaso, debida al hecho de residir en la capital de España otras autoridades gubernativas centrales.

Se dice, por ello, y aclaro lo expuesto en los términos indicados, en el párrafo 2.º del artículo 6.º del Decreto especial de Madrid, que en el ejercicio «de las funciones delegadas» se relacionará este alcalde con el Gobierno por conducto del Ministerio de la Gobernación.

II. LOS TENIENTES DE ALCALDE

2-a) Origen

Dice el diccionario de la Real Academia de la Lengua que teniente (quinta acepción) es el que ejerce el cargo o ministerio de otro, y es, como sustituto suyo, así teniente de alcalde.

Con anterioridad al reinado de Alfonso XI los municipios medievales eran gobernados, principal y fundamentalmente, por la asamblea o junta general de vecinos.

En afirmación de GONZÁLEZ ALONSO (19), similarmente a como acontecía con algunos municipios andaluces, el rey citado sustituyó en los municipios castellanos dichas asambleas o juntas por un Consejo de regidores nombrados por él mismo.

Cual se ha dicho en páginas precedentes, al crearse en las Cortes de Alcalá los corregidores como delegados del poder real en los municipios ejercieron su poder en ellos, sin una clara delimitación de atribuciones, el alcalde (alcaldes de salario y alcaldes veedores, principalmente) y esos corregidores.

También, con lo expuesto, el carácter de delegados del poder central de los corregidores supuso que esa figura del corregidor adquiriera en los concejos medievales y de tiempos posteriores categoría superior a la de cualquier persona o funcionario de los mismos.

Señala al respecto GIBERT (20) que de esa superior categoría que le otorgaba a los corregidores su nombramiento regio dimana el que los mismos fueran, a la vez, presidentes de los Ayuntamientos y árbitros entre grupos sociales y los Ayuntamientos.

La figura del teniente o tenientes de alcalde posteriores y actuales tienen su nacimiento u origen, indudablemente, en las personas de los ayudantes de los corregidores medievales, y más concretamente, para nosotros, en el llamado ya entonces su «logar teniente».

Indica al respecto GONZÁLEZ ALONSO, en su documentado libro citado (21), que «parece, si bien de forma no rigurosa, que el oficial del corregidor a quienes las fuentes designan como lugar teniente o lugar

(19) GONZÁLEZ ALONSO, B.: *El corregidor castellano*, Madrid, 1970, p. 92.

(20) GIBERT: *El concejo de Madrid. Su organización en los siglos XII a XV*, Madrid, 1949, p. 194.

(21) GONZÁLEZ ALONSO, B.: *El corregidor...*, cit., p. 92.

teniente, sustituía al corregidor en todo género de asuntos siempre que existiera razón fundada» (22).

A pesar de las prohibiciones expresas (Cortes de Valladolid de 1385 y de Toledo de 1480) de la cesión o sustitución en el cargo, es el hecho que a finales del siglo xv era notorio y corriente la existencia de estos «logar tenientes» o sustitutos del corregidor.

Se dice así en el nombramiento de SÁNCHEZ DE QUESADA en 1488 como corregidor que «... e pueda usar e use de los dichos ofycios por sy o por sus alcaldes e alguaciles... e quitar e admover los que ansi pusyere e pueda surrogar otro o otros en su lugar cada e quando que quisyere», y en el del corregidor de Sevilla en 1480, que «... los cuales "logar tenientes" puedan poner e quitar e remover, cada que Diego de Merlo quisiere e entendiere que cumple a nuestro servicio».

2-b) *Las atribuciones de los tenientes de alcalde con anterioridad a la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955*

Fijados los precedentes inmediatos del nacimiento histórico de los tenientes de alcalde en los ayudantes de los corregidores, y más concretamente en su «logar teniente», y como hecho totalmente común a finales del siglo xv, procederemos, similarmente a como se ha hecho con los alcaldes, y sin ánimo exhaustivo, al examen de las facultades o atribuciones de estas personas en algunas de las reglamentaciones locales patrias más notorias o que citen su existencia.

A) *El Real Decreto de 1835*.—La Ley de Ayuntamientos de febrero de 1823 disponía en su artículo 186 que «en los pueblos grandes, además de encargar del cuidado de un cuartel a cada uno de los capitulares, se podrán nombrar alcaldes o ayudantes para los barrios», precepto que ya reconoce la posibilidad de que el alcalde del concejo se sirva de ayudantes en el ejercicio de su cargo con criterio territorial en la delegación.

Es, sin embargo, el Real Decreto de 23 de julio de 1835 «sobre arreglo provisional de los Ayuntamientos», la primera ordenación positiva en nuestro país en la que los tenientes de alcalde son citados, y con esa denominación, como personas integrantes o componentes de los Ayuntamientos.

Con la indudable intención y propósito de desarraigar las instituciones medievales consagrando ya una monarquía moderna, se dispone en el Real Decreto que «todos los oficios de república y sus dependencias son de elección libre» (art. 6.º), y que los Ayuntamientos se compondrán del alcalde, los tenientes de alcalde, regidores y pro-

(22) En el mismo sentido CASTILLO DE BOBADILLA: *Política para Corregidores y señores de vasallos en tiempo de paz y guerra, para jueces, eclesiásticos y seglares, y de sacas, aduanas, y de Residencias, y sus oficiales*, Amberes, 1750. L. I., capítulo VI, p. 78.

curadores del común, todos ellos electivos por los residentes en el municipio con derecho a voto. Y ya más expresamente se denomina a los tenientes de alcalde «autoridades subalternas y auxiliares de los alcaldes».

B) *La Ley de Ayuntamientos de 1840.*—El segundo ordenamiento positivo en el que se recoge y consagra la persona del teniente de alcalde es en la Ley Municipal, expuesta, de 18 de julio de 1840.

En la presentación del proyecto de Ley a las Cortes, el ministro proponente afirmaba: «Siendo los Ayuntamientos corporaciones numerosas, les está únicamente reservado cuanto corresponde a la discusión de los diferentes intereses confiados a su cuidado, y que la parte ejecutiva sea cargo exclusivo de los magistrados que la Ley coloque al frente de ellos.» «Todo cuanto haga relación con la parte ejecutiva corresponderá a los alcaldes, ora se les mire como delegados del poder central, ora se les considere como encargados del gobierno interior de los pueblos.»

De acuerdo con el anteproyecto elaborado por MANDÓZ y los principios expuestos, dispone esta Ley Municipal de 1840 que: «Los alcaldes, tenientes de alcalde y demás individuos de los Ayuntamientos constitucionales serán nombrados por los vecinos de los pueblos a quienes conceda este derecho.»

Dos observaciones hemos de hacer en relación a esta preceptiva de la Ley de Ayuntamientos de 1840. En primer lugar, que no se definen en ella los caracteres o calificación de los tenientes de alcalde, por lo cual, es claro, que sus atribuciones habrán de venir dadas por los precedentes fácticos y legislativos anteriores, muy expresamente y de manera notoria por el anterior referido Real Decreto de julio de 1835. Y en segundo lugar, que los tenientes de alcalde, al igual que en el mismo Real Decreto, son de nombramiento popular o por los vecinos del municipio.

C) *La Ley Municipal de 1870.*—La figura del teniente de alcalde, consagrada ya, cual se ha expuesto, en el ordenamiento local español, la recogió, asimismo, la Ley de Ayuntamientos de 8 de febrero de 1845. «Los Ayuntamientos—dispone el artículo 4.º de esta Ley—se compondrán de las tres clases de concejales: del alcalde, los tenientes de alcalde y los regidores.»

Sin cita de esas personas en el proyecto de Ley de Bases del Gobierno y Administración Municipal de 14 de diciembre de 1855, al presentar el proyecto de Ley Municipal de 1870, que sería la Ley Municipal de 10 de agosto del mismo año, la Comisión argumentaba en las Cortes que: «La organización de las Corporaciones municipales propiamente dichas tiene en todos los países grandes rasgos de semejanza. Un cuerpo deliberante, un vocal encargado de la parte ejecutiva y otros que, como delegados, le auxilian en su cargo.»

Conforme a esta pluralidad funcional, la Ley sancionó la composición de los órganos rectores municipales en un Ayuntamiento y una Junta local.

Según el artículo 48 de la Ley, el Ayuntamiento lo compondrán las tres clases de concejales de alcalde, los tenientes de alcalde y los regidores, y, asimismo, el que los alcaldes y tenientes de alcalde se elegirán por el Ayuntamiento, correspondiéndole el gobierno de los distritos municipales al alcalde, los tenientes de alcalde y los alcaldes de barrio (arts. 48 al 51).

La preceptiva expuesta en relación a los tenientes de alcalde pone de manifiesto en esta Ley de 1870 varios hechos de significativa importancia y trascendencia. En primer lugar, que, a diferencia de la centralizadora Ley Municipal anterior de 1845, y con similitud al Real Decreto de 1835 y la Ley de Ayuntamientos de 1823, los alcaldes y tenientes de alcalde son de nombramiento de la Corporación, no de nombramiento real. En segundo lugar, que los tenientes de alcalde siguen teniendo, al igual que en los precedentes ordenamientos, la cualidad de personas colaboradoras del alcalde en sus específicas tareas. Y en tercer lugar, con nota de muy trascendental importancia posterior, que junto a ese carácter de colaboradores genéricos del alcalde, los tenientes de alcalde pueden ser ya ahora sustitutos del alcalde en un ámbito territorial determinado (los distritos urbanos), pero delegados territoriales del Ayuntamiento, no del alcalde.

D) *La Ley Municipal de 1877.*—La Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, aclaratoriamente interpretada por el Decreto de 15 de noviembre de 1909, dispone que en todos los municipios habrá un Ayuntamiento y una Junta Municipal, componiéndose ese Ayuntamiento, en total identidad de términos a la Ley Municipal anterior, de las tres clases de concejales, que son el alcalde, los tenientes de alcalde y los regidores (art. 29).

El nombramiento de los alcaldes y tenientes de alcalde, para el artículo 49 de esta Ley, se hará por el Ayuntamiento, si bien pueden ser de nombramiento real los alcaldes de las capitales de provincia, los de municipios superiores a 6.000 habitantes y el del Ayuntamiento de Madrid, en todo caso.

Los tenientes de alcalde (que pueden ser varios) en el Ayuntamiento de Madrid son, asimismo, de nombramiento real; y en cuanto a sus facultades o atribuciones, se ordena sean sustitutos del alcalde por el orden de su nombramiento si hubiese más de uno (arts. 49, 115 y 116).

Quedan, de esta forma, configurados los tenientes de alcalde en la Ley Municipal de 1877 en su acepción actual de personas sustitutas o *alter ego* del alcalde.

E) *El Estatuto Municipal de 1924.*—Suponiendo un cambio orgánico y estructural de total separación de las ordenaciones locales anteriores, el Estatuto Municipal de 1924 establece como órganos rectores

de la vida municipal el Ayuntamiento Pleno, el alcalde y la Comisión Municipal Permanente, compuesta ésta del alcalde y los tenientes de alcalde (arts. 39, 41 y 97).

En referencia a los tenientes de alcalde, se dispone en el Estatuto que habrá un número de ellos igual al que exista de distritos municipales, sin que pueda ser ese número superior a 10. Y si hubiere un solo distrito, los tenientes de alcalde serán dos.

Su nombramiento se hará, igual que el del alcalde, por la Corporación, y sustituirán al alcalde, dice expresamente el Estatuto, en los casos de vacante, ausencia o cualquier otro impedimento, y por el orden de su designación.

Al lado de esta sustitución genérica, los tenientes de alcalde pueden ser delegados del alcalde en concretas materias (delegación funcional), o por distritos, delegaciones discrecionales cuyo contenido habrá de fijar el alcalde en el acto de su nombramiento, con posibilidad de revocación o modificación en cualquier momento (arts. 17 y 19 del Estatuto y 98 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos, de 10 de julio de 1924).

Finalmente, los tenientes de alcalde no podrán ausentarse del término municipal por un período superior a cinco días, teniendo derecho a gastos de representación o resarcimiento de los hechos en el cumplimiento de sus cometidos.

2-c) *Los tenientes de alcalde en la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955*

La vigente Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 establece que el gobierno y administración del municipio estará a cargo del alcalde y del Ayuntamiento, uno y otro con atribuciones propias.

Separándose de la general preceptiva anterior, en la que el cargo del alcalde era de duración temporal determinada, la Ley Local de 1955 establece la duración indefinida del cargo (23) y que el Ayuntamiento se compondrá del alcalde y un número de concejales proporcionado a la población residente en el término municipal (artículos 61 y 63).

Asimismo, que en los términos municipales de una población superior a 2.000 habitantes, el Ayuntamiento tendrá una Comisión Permanente, compuesta por el alcalde y los tenientes de alcalde.

Los tenientes de alcalde quedan delimitados en esta vigente Ley Local, complementada al respecto por el Reglamento de Organiza-

(23) En preceptiva ya específicamente vigente, la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975, vuelve a concederle al nombramiento del alcalde una duración determinada.

ción, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952, por las siguientes notas: 1.^a El alcalde designará, entre los concejales, tantos tenientes de alcalde como distritos haya en el término municipal. 2.^a Si sólo hubiera un distrito nombrará dos tenientes de alcalde, y uno sólo de no existir Comisión Municipal Permanente. 3.^a En ningún caso el número de tenientes de alcalde podrá exceder de la mitad de los concejales que compongan el Ayuntamiento (tres concejales en los municipios de hasta 500 residentes y 24 en los municipios superiores a 500.000, según la Ley). 4.^a El cargo de teniente de alcalde es obligatorio. 5.^a Los tenientes de alcalde sustituirán al alcalde, por el orden de su nombramiento, en «casos de vacante, ausencia, enfermedad o impedimento de cualquier clase» y siempre que el alcalde lo estimara conveniente, no tratándose de funciones privativas (24). 6.^a Junto a esta sustitución genérica, los tenientes de alcalde podrán ejercer las funciones que el alcalde les delegue ya en relación a distritos determinados (sustitución *alter ego* en este caso del alcalde, ya para concretos servicios municipales, ya en ambos conceptos a la vez (25). 7.^a En el acto del nombramiento habrá de fijar el alcalde el alcance o atribuciones delegadas. 8.^a Las delegaciones o atribuciones concedidas son revocables en cualquier momento. 9.^a Los tenientes de alcalde pueden recibir gastos de representación en las poblaciones superiores de 100.000 habitantes (arts. 66, 67, 68, 75 y 120 de la Ley, y 16, 17, 18, 19 y 21 del Reglamento citado).

Aclarada y delimitada la actual figura del teniente de alcalde, se desprenden, para nosotros, de esa preceptiva, los siguientes principales hechos o notas caracterizadoras: 1) Que los tenientes de alcalde son miembros componentes del Ayuntamiento y, a la vez, órganos del mismo. 2) Que su nombramiento es totalmente discrecional del alcalde, así como el orden de su preferencia. 3) Que el cargo es obligatorio, debiendo ser aceptada su renuncia por el alcalde designante. 4) Que su número es taxativamente determinado, y nunca superior al de la mitad de los concejales que componen el Ayuntamiento. 5) Que en determinado supuesto, pero con carácter restrictivo, el cargo puede ser remunerado. 6) Que es necesario distinguir entre sus funciones dos supuestos esenciales: a) En primer lugar, la cualidad de sustitución total del alcalde por vacante, ausencia, en-

(24) La sustitución del alcalde por este último supuesto «de estimarlo conveniente y siempre que no se trate de funciones privativas», no está comprendido en el texto de la Ley. Su indudable difícil aplicación práctica no es necesario remarcarla. ¿Se trata, además, e independientemente de ello, de un supuesto de extralimitación reglamentaria?

(25) En consideración que estimamos acertada, el profesor GARCÍA-TREVIJANO Fos (*Tratado de Derecho administrativo*, t. II, V, II, Madrid, 1967, p. 1027), la responsabilidad de los tenientes de alcalde, en el ejercicio de sus funciones, será del alcalde; ello, claro es, con el mismo autor, independientemente de su posible responsabilidad civil o penal.

fermedad u otro cualquier impedimento, sustitución que se realizará por el orden de designación, y b) El nombramiento o delegación territorial (por o para distritos urbanos), o para servicios determinados, o ambas cosas a la vez. 7) Que la delegación ha de ser siempre expresa y hecha en el momento de la designación. 8) Que con actuación totalmente propia y conjuntamente con el alcalde componen el órgano colegiado Comisión Municipal Permanente del respectivo Ayuntamiento. 9) Que el cargo y todas las facultades concedidas son revocables en cualquier momento por el alcalde designante.

2-d) *Los tenientes de alcalde en los regimenes de Madrid y Barcelona.*

El régimen especial de grandes ciudades establecido por los Decretos de 11 de julio de 1963 para el Ayuntamiento de Madrid, y 23 de mayo de 1960 para el de Barcelona, no presenta diferencias fundamentales en lo que respecta a los tenientes de alcalde.

Ello no obstante, hemos de señalar algunas características.

A) *Ayuntamiento de Madrid.*—1) En este Ayuntamiento han de ser preceptivamente tres los tenientes de alcalde sustitutos genéricos. 2) Las funciones sustitutivas de estos tenientes de alcalde están ampliadas, junto a las generales de la Ley de 1955, al supuesto de «todos aquellos casos que el alcalde lo estime conveniente». 3) En los distritos municipales, los tenientes de alcalde, como gestores comunes de los mismos, están en este régimen especial sustituidos por una Junta municipal de distrito, órgano colegiado presidido por un concejal del Ayuntamiento. 4) Que junto a las facultades de los tenientes de alcalde sustitutos generales, los de la capital de España, en enunciado meramente explicativo, para nosotros, de ese régimen general, tienen expresamente «la de presidir licitaciones, sorteos u otros hechos análogos».

B) *Ayuntamiento de Barcelona.*—Con notoria similitud al régimen especial de Madrid, son notas características de los tenientes de alcalde en el municipio barcelonés: 1) Ser, igualmente, tres, preceptivamente el número de ellos. 2) Son competencias o atribuciones sustitutorias de estos órganos las mismas de los tenientes de alcalde de régimen común. 3) Las Juntas municipales de distrito, igualmente al régimen de Madrid, son las gestoras en este municipio de los distritos municipales. 4) Igualmente, los tenientes de alcalde son, con el alcalde, los componentes de la Comisión municipal ejecutiva del Ayuntamiento barcelonés. 5) En nota no contenida en precepto local de la Ley común continuarán ejerciendo su cargo, vacante la alcaldía, hasta el nombramiento del nuevo alcalde (26).

(26) Con indudable sentido práctico, el precepto, no obstante, en nuestra opinión, rompe la general teoría de los actos de representación.

2-e) *Los tenientes de alcalde en el Derecho comparado.*

La figura del teniente o tenientes de alcalde no es propia ni exclusiva del Derecho local español. Ni aún de los llamados, generalmente, regimenes administrativos continentales o de procedencia francesa.

Veamos algunos ejemplos. En el Derecho municipal italiano, la Ley de 16 de mayo de 1960, sobre la composición y elección de la administración municipal, dispone que los municipios estarán gobernados por un Consejo, la Junta Municipal y el alcalde, este último entre los miembros del Consejo por votación secreta y mayoría absoluta de votantes (arts. 1.º y 56).

El artículo 10 de esta misma Ley declara la vigencia expresa del Decreto-ley de 3 de septiembre de 1926 por lo que respecta a la composición y atribuciones de los órganos de la Administración local.

En este Decreto-ley se ordena que en los municipios de más de 20.000 habitantes, el alcalde (podestá) podrá nombrar uno o varios vicepresidentes, que sustituirán al alcalde en los casos de ausencia o impedimento, así como en aquellas otras atribuciones que la misma autoridad pudiera delegarle (art. 52).

Aclarando este precepto, el Decreto-ley número 1.265, de 25 de junio, añadió la posibilidad de delegación al vicepodestá o vicepodestás de atribuciones por zonas o distritos municipales.

En la legislación portuguesa, el Código de Derecho administrativo de dicho país, de 31 de diciembre de 1940, ordena en sus artículos 36 y 84 que «el presidente de la Cámara (Ayuntamiento) será sustituido en su ausencia o impedimentos por el vicepresidente, y en ausencia de éste, por quien delegue el gobernador»; y que «cuando necesidades imperiosas del servicio lo justifiquen, podrá el Ministerio del Interior que el vicepresidente ejerza por delegación cualquier acto de competencia del presidente».

Normativa que se mantiene, con la pervivencia del vicepresidente, en los regimenes especiales de Lisboa y Oporto (art. 1.058 del mismo Código).

En la legislación alemana, la Ley Municipal vigente del Estado de Baden-Württemberg (art. 28) establece la posibilidad y mandato de que el Ayuntamiento nombre de entre sus miembros uno o varios *Berbürgermeister* o tenientes de alcalde sustitutos totales del *Bürgermeister*, de duración determinada, precepto que, similarmente, se contiene en la *Gemeindeordnung* vigente de Baviera, de 1 de agosto de 1962, si bien en este Estado los tenientes de alcalde son de nombramiento del *Bürgermeister* (art. 45).

En la Ordenanza municipal de Hesse, de 21 de diciembre de 1945, igualmente, se preceptúa que la Corporación municipal nombrará de entre sus miembros el alcalde o *Magistrat* y sus tenientes de alcalde, que deberán ser dos al menos.

Más expresamente, a nuestro objeto, al lado de la sustitución total por estos tenientes del *Magistrat*, se prevé en esta Ordenanza la posibilidad de delegaciones a los mismos por secciones o campos determinados de la actividad municipal (art. 61).

Se ha de señalar, respecto a esta legislación alemana, que la doctrina del país, con caracteres de generalidad, mantiene el carácter de funcionarios electivos y por tiempo determinado de los tenientes de alcalde (27), y que tales personas no existen en el gobierno municipal de las Ciudades-Estados del país (Berlín, Hamburgo, Bremen).

La legislación inglesa, contenida al respecto en la vigente *Local Government Act* de 1933, establece que en los condados y ciudades (*Urban Districts*) junto al alcalde o *Chairman* habrá un *Vicechairman*, persona que le sustituirá en todos los casos de ausencia (arts. 5.º y 34), disposición contenida, igualmente, en la *Metropolitan Water Board* de 1902 para la ciudad de Londres, y en la *Police Act* de 1964 desarrollando la vigente *London Government Act* de 1963 para el gobierno y administración del «Gran Londres» (28).

En Francia, el vigente Código de Administración Municipal, de 22 de mayo de 1957, dispone expresamente que «El Ayuntamiento de cada municipio se compondrá del Consejo Municipal, el alcalde y uno o varios adjuntos».

Estos adjuntos serán uno en los municipios inferiores a 2.500 habitantes, dos en los comprendidos entre 2.501 y 10.000 habitantes, y uno más por cada fracción de 25.000 habitantes de población superior a aquella población, sin que el número total de esos adjuntos pueda ser superior a 12 (art. 53).

Elegidos por votación secreta entre los miembros del Ayuntamiento, al igual que el *Maire* o alcalde, estos adjuntos son cargos obligatorios, de duración determinada, y sustituyen al alcalde, expresamente, en los casos de ausencia, vacante o cualquier otro impedimento (art. 62 de la Ley en la modificación contenida al respecto por la Ley de 30 de diciembre de 1970).

Junto a este carácter sustitutorio total del alcalde, los adjuntos pueden, también, ser delegados por servicios determinados, correspondiendo la revocación del mandato o la suspensión temporal del nombramiento a los prefectos (arts. 64 y 68 de la Ley).

Asimismo, en el régimen denominado de las grandes ciudades, la misma Ley de 1957 prevé para las ciudades de Lyon y Marsella el nombramiento, respectivamente, de veintitrés tenientes de alcalde y

(27) Sic. GONNENWEIN, O.: *Derecho municipal alemán*, Madrid, 1967, pp. 50 y siguientes; KOTTEMBERG, K.: *Gemeindeordnung für das Land Nordre him Westfalen mit Amtsordnung*, Siegburg, 1962; SALZMAN-SCUNCK: *Das Selbstverwaltungsgesetz für Reinland-Sfale in der Neufassung vom 5 Oktober*, Kommentar, Siegburg, 1955.

(28) Sic., v. gr., en este sentido SEWELL, R. E.: *Central and local government*, London, 1966, p. 188-189, y CARNER, S. F.: *Administrative Law*, London, 1970, páginas 344 y 348.

nueve, de los cuales el alcalde nombrará dos tenientes de alcalde por distrito urbano en Lyon, y uno para los de Marsella (arts. 50 y ss.).

En Cuba, el ya no vigente Real Decreto para la organización de los Ayuntamientos de Cuba, de 10 de septiembre de 1859, disponía en su artículo 2.º que en los pueblos que no llegaran a 5.000 almas, el Ayuntamiento se compondría de un alcalde, un síndico y seis regidores, y en los de superior población habría un alcalde, dos tenientes de alcalde, un síndico y diez regidores.

Expresamente, en los artículos 6.º y 68 del Real Decreto, se especifican como notas y atribuciones de estos tenientes de alcalde el ser cargo gratuito, honorífico y obligatorio; corresponderle la sustitución del alcalde en las ausencias y enfermedades por el orden de su nombramiento; reemplazarse unos a otros por ese mismo orden, y desempeñar los servicios y comisiones que el gobernador o teniente gobernador les confiara (29).

III. TENIENTES DE ALCALDE Y DELEGADOS DE SERVICIOS: LAS BASES DEL ESTATUTO DE RÉGIMEN LOCAL DE 19 DE NOVIEMBRE DE 1975

Con fecha 19 de noviembre de 1975 y en base esencial a dar solución a los nuevos problemas con que se enfrenta la vida local, fue promulgada una Ley de Bases sobre el Régimen local para la regulación de este total campo de la actividad administrativa (municipios y provincias), pendiente aún del correspondiente texto articulado.

Ciñéndonos a nuestro tema, no creemos superfluo el repetir que la aún vigente Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, configuró a los tenientes de alcalde como órganos de la administración municipal, pertenecientes al Ayuntamiento, de nombramiento y revocación (funcional y temporal) totalmente discrecional del alcalde, y cuyas funciones esenciales se pueden dividir en las dos clases de sustitución del alcalde en determinados supuestos (con la asunción, por tanto, en esos casos de la total personalidad del alcalde), y personas que por delegación del mismo le representan en un distrito municipal, o llevan la dirección de una determinada rama o servicio de la actividad municipal.

Dice al respecto el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, citado, verbigracia, que son funciones de los tenientes de alcalde: a) Auxiliar permanentemente al alcalde en los asuntos que a éste le competan; b) Sus-

(29) Por consecuencia del Congreso Panamericano de Municipios celebrado en La Habana en 1938, en el que se recomendó la adopción por los Municipios sudamericanos del sistema de gobierno municipal de alcalde-gerente, numerosas ciudades adoptaron en ese continente dicho sistema, con su consecuencia de la desaparición de la figura de los tenientes de alcalde (como sucedió, verbigracia, en Cuba por cumplimiento de la reciente derogada Constitución del país, de 1952, que lo implantó).

tituirlo en los casos de vacante, ausencia, enfermedad o impedimento, o siempre que el alcalde lo estime conveniente, no tratándose del ejercicio de funciones privativas, y c) Desempeñar los cometidos que se les confieran taxativamente por Leyes y Reglamentos especiales.

Al otorgarse, por Decreto de 3 de mayo de 1960, el régimen especial de Barcelona, se indica en su preámbulo que «se ha tenido siempre a la vista que la bondad de una administración ha de medirse por su eficacia, y que ésta suele ser función directa de la unidad en la esfera ejecutiva. El singular volumen de las vastas funciones inherentes a la administración de toda gran ciudad ofrecía, por una parte, apreciables inconvenientes para que la gestión municipal pudiera ser confiada con eficacia a una estricta gerencia. De otra, sigue el preámbulo, había que tener también en cuenta que la administración de la gran urbe ofrecía aspectos técnicos de la mayor importancia».

«Para conjugar ambas facetas, continúa, se rodea al alcalde de un reducido número de delegados de Servicios directamente designados por aquél, cada uno de los cuales asume la dirección de una de las grandes ramas o departamentos en las que ha de dividirse la actividad municipal.»

A su vez, en el Decreto aprobatorio del régimen especial de Madrid, de 11 de julio de 1963, se afirma que «la centralización de facultades ejecutivas en manos del alcalde requiere dotar a dicha autoridad de los órganos auxiliares precisos para el desarrollo de aquéllas. Se recurre a este fin, como ya se hizo en la Ley de Barcelona, a la figura de los delegados de Servicios, a los que se da carácter de gerente de cada una de las grandes ramas en que se divide la administración municipal».

De acuerdo con esas directrices, se dispone en la Ley especial de Madrid que «en orden a la mejor dirección, gestión y vigilancia de los asuntos, el alcalde estará directamente auxiliado por delegados de Servicios que, al frente de cada una de las grandes ramas en que se divide la administración municipal, ejercerán, por delegación del alcalde, las facultades y competencias que a éste le correspondan como jefe de aquéllas» (art. 11).

Asimismo, que los delegados de Servicios pueden o no ser concejales del Ayuntamiento (nunca con ese carácter en el Ayuntamiento de Barcelona), pero si lo fueran, el concejal que aceptare la Delegación de Servicios perderá definitivamente la cualidad de concejal, afectándole las causas de incapacidad e incompatibilidad de éstos (arts. 11, 3) y 5) de la Ley especial de Madrid, y 18, 1) y 2) del Reglamento de Organización del Municipio de Barcelona, de 3 de diciembre de 1964).

Son atribuciones de los delegados de Servicios (coordinada la preceptiva de los dos regímenes especiales): a) Dirigir y gestionar los servicios y resolver los asuntos que dentro de ellas les encomiende

el alcalde. b) Inspeccionar, fiscalizar y vigilar la actividad de los servicios y dependencias municipales integrados en las respectivas ramas de la administración. c) Resolver los asuntos comprendidos en la delegación conferida y proponer al alcalde la resolución de los que excedieran de aquélla. d) Elevar anualmente al alcalde un informe acerca de la marcha, coste y rendimiento de los servicios a su cargo. e) Cualquiera otra función que le encomiende el alcalde atendido el interés del servicio (arts. 9.º y 13 respectivamente).

Se puede concluir en resumen: 1) Que los delegados de servicios de nuestras dos grandes ciudades de Madrid y de Barcelona (delegados ya existentes en otros regímenes locales extranjeros) obedecen a la principal causa o razón de ser de la complejidad funcional y el aumento cuantitativo de sus servicios. 2) Que su fin es el logro de una administración más tecnificada y eficaz. 3) Que los delegados de Servicios no son miembros de la Corporación (a la cual, sin embargo, pueden asistir con voz pero sin voto). 4) Que, similarmente a los tenientes de alcalde, su nombramiento y revocación es totalmente discrecional del alcalde. 5) Que, en el mismo sentido, sus atribuciones son delégadas del alcalde. 6) Que su duración temporal (en este caso con declaración expresa legal) es, similarmente, pre-determinada, igual a la del alcalde que los nombró. 7) Que su cargo es de dedicación plena y, por naturaleza, retribuido. 8) Que son los jefes superiores de una rama o parte de la administración municipal. 9) Negativamente en diferencia esencial de los tenientes de alcalde, nunca son o pueden ser sustitutos de su personalidad, propia, como jefes de la administración municipal, o como presidentes del Ayuntamiento.

Desarrollando los preceptos de su Ley Especial, el Ayuntamiento de Madrid, verbigracia, por Decretos de la Alcaldía de 2 de febrero de 1964 y 28 de junio de 1965, actualmente vigentes, creó los nueve delegados de Servicios de Abastos y Mercados; Circulación y transportes; Educación; Obras y servicios municipales; Sanidad y servicios asistenciales; Hacienda, renta y patrimonio; Seguridad y policía municipal; Saneamiento y limpieza, y Gerencia de Urbanismo (30).

Creados, de esta forma, por primera vez en nuestra Patria los delegados de Servicios por el Decreto aprobatorio de la Ley Especial de Barcelona, la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, promulgada con fecha 19 de noviembre de 1975, y pendiente de su total vigencia por la falta del correspondiente desarrollo positivo, ha venido a generalizar a todos los municipios españoles las personas de los delegados de Servicios.

(30) La responsabilidad de los delegados de Servicios no viene prevista en las Leyes de Madrid ni de Barcelona. Es importante, no obstante, señalar al respecto que en la Ley Especial de Madrid (art. 78,2) procede el recurso de alzada ante el delegante por los actos y acuerdos de los delegados, salvo expresa prohibición del acuerdo o norma de la delegación, precepto de indudable aplicación a los delegados de Servicios.

Se dice, en efecto, en el apartado 5) de la Base 6.^a de este Estatuto (comprendida en el genérico título de «La Organización municipal», y sin contradicción alguna, por otra parte, con la Base 11 relativa al régimen especial de los municipios inferiores a 5.000 habitantes) que: «Cuando la complejidad de los servicios propios de la competencia municipal así lo aconseje, el Pleno de la Corporación, a propuesta del alcalde, podrá nombrar y remover directores de servicios que estarán al frente de cada rama o servicio especializado. El nombramiento deberá recaer en quienes reúnan las condiciones que al efecto se establezcan.»

«Los directores de servicios y los jefes de los servicios generales —sigue la Base— podrán asistir a las sesiones de la Comisión Permanente y del Pleno cuando fueren requeridos para ello o la Ley así lo establezca. Su presencia tendrá por objeto informar y asesorar, con voz pero sin voto.»

El contenido de la Base expuesta es claro: A partir de la vigencia del nuevo Estatuto de Régimen Local previsto en la Ley de Bases de 19 de noviembre de 1975, los Ayuntamientos (no los alcaldes, como en los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, aún vigentes) tendrán la facultad de nombrar delegados de Servicios de acuerdo con la complejidad de los servicios propios de su competencia.

Por otra parte, el precepto es, para nosotros, de singular y trascendental importancia. Y ello en dos aspectos o facetas que resaltamos: En primer lugar, por cuanto supone la implantación en el total régimen municipal español, si no del puro sistema de gobierno por comisión, nacido en la ciudad norteamericana de Galveston, en 1901, sí de características similares, y en segundo lugar porque, indudablemente, la tradicional y vigente figura de los tenientes de alcalde de los municipios españoles sufrirá, con esa vigencia, una marcada merma cuantitativa en sus atribuciones, así como una pérdida en su tradicional *status* o rango alcanzado.

Emiliano CASADO IGLESIAS

