

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO X

MAYO - JUNIO 1951

NUM. 57

La nueva Ley de Régimen Local Innovaciones y aclaraciones a la Ley de Bases

SUMARIO: 1. Entidades locales menores.—2. Alteraciones de términos municipales.—3. Mancomunidades municipales.—4. Clasificación de la población municipal.—5. El Concejo abierto.—6. Los ediles.—7. Régimen de Carta.—8. Gobernadores civiles.—9. Régimen orgánico de las Diputaciones.—10. Comisiones provinciales informativas.—11. Competencia de los Municipios y Entidades locales menores.—12. Atribuciones de los órganos municipales.—13. Comisión central de Urbanismo.—14. Servicios municipales y servicios municipalizados.—15. Dominio público y privado de los Municipios.—16. Funcionamiento de las Entidades locales.—17. Funcionariado de Administración local.—18. Servicio de Inspección y asesoramiento.—19. Régimen jurisdiccional.—20. Sobre la lesividad de acuerdos y actos de Administración local.—21. Responsabilidad civil de la Administración local.—22. Responsabilidad general de los miembros de la Administración local.—23. Tutela sanitaria de los Municipios.

Una ley articulada puede contener disposiciones ampliatorias, pero no contradictorias de la ley de Bases correspondiente. Examinemos, en este aspecto, la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950 en relación con la de Bases de 17 de julio de 1945.

1. En el anteproyecto de la ley de Bases se introdujo como enmienda el que es ahora párrafo final de la base IV: «Cuando por la supresión de Municipios o alteración de sus términos pasen a formar parte de otro Municipio poblados, aldeas, barrios o caseríos, podrán solicitar su constitución como Entidad local menor con las formalidades del párrafo anterior.» Se aprobó la enmienda porque podían esos núcleos tener bienes propios que, con la incorporación, pasasen a ser disfrutados por todos los vecinos del nuevo Municipio, lo que no parecía justo ni lógico. Las formalidades alu-

didadas consisten en la aprobación del Consejo de Ministros, con audiencia de las Entidades y Municipios interesados.

El derecho a constituirse en Entidad menor no se reconoce sólo al Municipio extinguido y a los poblados segregados—a los que se refería, naturalmente, la frase expresada—, sino que el artículo 23 de la ley articulada también lo concede a los núcleos urbanos de nueva creación.

Es decir, que si por cualesquiera factores (industrias, comunicaciones, estaciones, balnearios, etc.), surgen en un Municipio núcleos urbanos, éstos pueden constituir entidad local menor. Y así debe ser, sobre todo si el resto del Municipio tiene carácter rural y desconoce los fines y misión de un núcleo urbano, que de esta forma tendrá su hacienda propia, incluso aquellas exacciones que venía cobrando el Municipio. Si se opusiera éste a ceder las que ya hubiera establecido y utilizado para todo el vecindario, creemos que podría hacerse uso de la facultad prevenida en el número 5 del artículo 430 de la nueva ley: «Las Entidades locales menores podrán concertar con el Ayuntamiento el pago de uno o varios cupos alzados de todas las exacciones exigibles a sus habitantes, subrogándose en su lugar en las facultades relativas a organización de la Hacienda, establecimiento y recaudación de imposiciones municipales.»

La omisión de las Entidades locales menores en el artículo 466—que extiende las disposiciones sobre contribuciones especiales a Mancomunidades y Agrupaciones municipales—no excluye la imposición de tales contribuciones por las Entidades locales menores, puesto que éstas pueden establecer cualesquiera de las exacciones autorizadas para los Municipios, mientras no fueran acordadas y utilizadas por el Ayuntamiento para todo el vecindario (artículo 430, párrafo 2).

Lo que no está claro—a no ser que el reglamento lo recoja—es si los viejos núcleos urbanos pueden erigirse en Entidad local menor. Debiera admitirse esta posibilidad, sobre todo en Municipios en que el resto del término es rural, si la capitalidad no radica en el núcleo urbano; a menos que se traslade la capitalidad por los trámites determinados en el artículo 22 de la ley (que en nada modifica lo dispuesto en la base 2.ª, párrafo final, y en la base 53, párra-

fo 8 de la ley de 17 de julio de 1945); es decir, mediante voto favorable de dos terceras partes de concejales y aprobación del Consejo de Ministros, a propuesta del de la Gobernación.

Vista la disposición final primera de la ley articulada, creemos aplicables los demás trámites del artículo 26 del Reglamento sobre población y términos municipales de 2 de julio de 1924, en cuanto no se oponga al texto de la ley, y mientras no se publiquen los nuevos reglamentos.

2. El capítulo II del título I del libro primero de la ley en su sección 1.^a refunde y coordina el mismo capítulo y sección de la ley de 1935, con la base 2.^a de la ley de 17 de julio de 1945, si bien la alteración de términos «por agregación total de un Municipio a otro o fusión de varios», la subdivide en dos casos, que son:

1.^o Incorporación de uno o más Municipios a otro limítrofe. Esto, sin más explicación en los artículos que siguen, equivale indudablemente a que el Municipio «absorbente» conserva su nombre y capitalidad, así como su Corporación y funcionarios. Y que desaparece la capitalidad, nombre y Corporación del Municipio incorporado; su personal será también incorporado al Municipio absorbente, respetando sus derechos económicos y sus categorías.

2.^o Fusión de dos o más Municipios limítrofes. Debe de ser el caso en que desaparecen las entidades existentes, generando una nueva. Habrá que señalar capitalidad y nuevo nombre al Municipio resultante. Y surgirá un problema difícil, cual es el de los funcionarios únicos (Secretario, Interventor, Depositario), ya que, al no tratarse de incorporación, ninguno tendrá derecho preferente a ser titular del cargo único en el nuevo Municipio. Esperamos que esta laguna será resuelta en el reglamento.

3. Pasamos un poco por alto lo relativo a Mancomunidades municipales, cuyo texto articulado no se aparta fundamentalmente de la base 3.^a y de los artículos 23 al 29 de la ley de 1935. Recogeremos sólo en relación con el artículo 139, que acepta Mancomunidades para obras que afectan a dos o más Municipios, el texto del artículo 30, que dice: «Para que los Municipios se mancomunen no será indispensable que pertenezcan a la misma Provincia ni que

exista entre ellos continuidad territorial, si ésta no es requerida por la naturaleza de los fines.»

4. Paremos la atención ahora en la clasificación de la población municipal. Incide la ley en declarar vecino al español mayor de edad o emancipado inscrito con tal carácter en el padrón municipal, como en la base 5.ª, si bien agregando «que residan habitualmente en el término», lo cual sustancialmente se viene reiterando en los textos municipales desde la ley de 2 de octubre de 1877.

Sin embargo, el concepto de vecino reza mejor con el de cabeza de familia, si acaso agregando lo de «nacionalidad española». En lo que pudiéramos llamar costumbre jurídica, y así, por lo menos, ocurre en el Norte de España, coincidiendo el concepto de vecindad con el de hogar. En el seno de la Comisión que preparó el anteproyecto de Bases, los naturales de las provincias norteñas abogamos todos por el concepto tradicional de vecino. No prevaleció nuestro criterio, y así sucede la siguiente anomalía. El artículo 47 de la ley dice: «Los cabezas de familia y los vecinos tendrán derecho a participar de los aprovechamientos comunales y de otros beneficios concedidos al pueblo y estarán sujetos a las cargas que para fines de Administración central y local impongan las leyes.» Equipara, pues, en derechos y obligaciones los cabezas de familia y los vecinos. Los primeros son, según el artículo 43 (tomado del decreto de 29 de septiembre de 1945, dictado a efectos electorales y de constitución de Ayuntamientos), los mayores de edad o menores emancipados bajo cuya dependencia, por razón de parentesco, tutela, adopción, acogimiento, estado religioso o prestación de servicios domésticos, convivan otras personas en un mismo domicilio. No se exige la condición de español para ser cabeza de familia. Un cabeza de familia extranjero goza de los mismos derechos en los aprovechamientos comunales que un cabeza de familia nacional. Y un cabeza de familia español, con diez hijos menores, según dicho artículo, no disfruta de más derechos en los aprovechamientos comunales que un cabeza de familia español con tres hijos mayores de edad; por el contrario, a primera vista, de menos derecho. Cierto que esta anomalía la subsana el artículo 192, párrafo 2, al decir: «Cuando el disfrute general y simultáneo de los bienes comuna-

les fuera impracticable, a falta de costumbre o reglamentación local, se adjudicará su aprovechamiento, por lotes o suertes, a los vecinos cabezas de familia *en proporción directa al número de familiares que tengan a su cargo* e inversa de su situación económica.»

Utilizando el concepto de vecino en el sentido tradicional administrativo, no hubiera sido preciso agregar al término vecino el de «cabeza de familia».

5. La ley articulada no regula el Concejo abierto.

La de Bases (base 7.^a) reconoce la subsistencia de «los Concejos abiertos y Asambleas vecinales donde tradicionalmente vengán funcionando».

Ahora, sólo el artículo 76 alude a las Asambleas vecinales de las Entidades menores que no constituyen por sí Concejo: «En toda Entidad local menor, salvo en aquellas que tradicionalmente vinieran funcionando en régimen de Asamblea vecinal, las cuales continuarán rigiéndose en la misma forma...» Nada se dice del Concejo abierto; es decir, si se respeta o no la organización tradicional, si ha de haber un órgano ejecutivo o Comisión permanente. Tampoco se habla del Alcalde-presidente del Concejo abierto, que se designará como para los Municipios de 10.000 o menos habitantes, por el Gobernador civil (art. 62, núm. 2). Nos explicamos que no se hable de los Presidentes de las Asambleas vecinales, que se designarán también por el Gobernador civil, a propuesta del Alcalde del Municipio respectivo, entre vecinos cabeza de familia con residencia en la entidad (art. 69).

El artículo 301 se refiere a la forma de deliberar los Concejos abiertos: «Para que puedan deliberar en primera convocatoria los Concejos abiertos en los Municipios donde subsista este régimen, será precisa la asistencia de la mayoría de los vecinos que a ello tengan derecho. En segunda convocatoria podrá celebrarse sesión, cualquiera que sea el número de los que asistan, además del Presidente.» Visto lo que dispone el artículo 306, estimamos aplicable dicho precepto a las Asambleas vecinales.

El mencionado artículo 306 también alude a los Concejos abiertos y determina que los acuerdos se adoptarán por mayoría de votos.

En estos Municipios, las sesiones deberán celebrarse en días festivos.

Esperamos que el Reglamento de organización municipal prevenga la instauración de un órgano ejecutivo colectivo, puesto que no hay que pensar en organizar Comisión permanente, ya que estos Concejos abiertos se contraen a Municipios con menos de 2.000 habitantes.

En cuanto a su régimen es aplicable el título I del libro tercero sobre funcionamiento de las Corporaciones locales, en todo lo que no se oponga a lo que establezca el uso, las costumbres o la tradición local (art. 306).

6. Ni el Decreto de 30 de septiembre de 1948, ni la sección 4.^a del título III del libro primero de la nueva ley dulcificaron el texto de la base 8.^a en relación con los concejales representantes de Entidades económicas, culturales y profesionales, no encuadradas en la organización sindical, en el sentido de dar una mayor intervención a aquellas Corporaciones, pues lo lógico sería que ellas designasen sus propios representantes.

La base 8.^a al otorgar a los representantes de los grupos familiar y sindical la facultad de elegir a los corporativos podría dar lugar a casos anómalos, v. gr.: que un catedrático no cabeza de familia no tendría voto en las elecciones de concejales, en tanto que un peón o un limpiabotas cabeza de familia podría votar a los concejales representantes de los cabezas de familia y a los compromisarios para elegir concejales sindicales, y si llegaba a ser concejal por alguno de estos grupos, elegiría al representante de las Corporaciones culturales: Universidad, Academia, Ateneo, Centros artísticos, etc.

Por ello, al aprobarse la base 38, se alteró la redacción primitiva del anteproyecto en la forma ya conocida, que se confirma en el artículo 232 de la nueva ley.

7. Ninguna observación cabe hacer a los artículos referentes al *régimen especial de Carta*, porque no se altera el estrecho cauce en que se puede redactar, sobre todo en lo orgánico, de acuerdo con la base 10.^a. Pueden mencionarse los trámites de publicidad que incorpora el texto del artículo 95, a fin de recibir el anhelo popular, pero

no se permite luego el camino jurisdiccional en la hipótesis de una impugnación fundada.

8. En el régimen orgánico de la Provincia observamos que se reglamenta la provisión del cargo de Gobernador civil, representante del Gobierno de la Provincia, exigiéndose requisitos especiales en el artículo 214, como anteriormente se hacía incluso en el Estatuto provincial, artículo 22. Aunque prácticamente con el apartado f) —(haber prestado a la nación servicios que a juicio del Gobierno capaciten para el ejercicio del cargo)—, queda siendo facultad discrecional del Gobierno, con tal de que el nombrado sea español y mayor de veinticinco años.

¿Qué órgano puede oponerse o discutir la apreciación del Gobierno, refrendada por el Jefe de Estado, sobre la calificación de servicios relevantes, indispensables para ser designado Gobernador civil?

Cuando el Gobierno Maura, en 1919, designó a don José Calvo Sotelo Gobernador civil de Valencia; como el que había de ser promártir de nuestra Cruzada no tenía los treinta años de edad, que requería la ley provisional de 22 de mayo de 1882, la Intervención general del Estado opuso reparos al abono de la nómina.

Entonces había una circunstancia, en el interesado, prohibitiva, según la ley, para ser Gobernador civil, que era el defecto de edad, lo que no puede ocurrir con la calificación de servicios relevantes, pues quedan al margen de otro órgano que no sea el Consejo de Ministros, que preside el Jefe del Estado.

9. En el régimen orgánico de la Diputación provincial (artículo 228), a la base 38 se incorpora, en forma articulada, el Decreto-ley de 18 de febrero de 1949 sobre representación en provincias con menos de seis partidos judiciales y población superior a 300.000 habitantes; en tal caso habrá doble número de diputados representantes de los Ayuntamientos. Se incorporan también varias disposiciones del Decreto de 4 de febrero de 1949 relativo a las Diputaciones de Alava, Navarra y a los Cabildos insulares de Canarias.

10. No se mantiene el órgano consultivo de carácter permanente y reunión semanal, creado por el Decreto de 22 de abril de 1949,

integrado por los Presidentes de las Secciones o Comisiones, preparadoras y dictaminadoras de asuntos, bajo la presidencia del de la Diputación, por considerar, sin duda, inútil su subsistencia, ya que restaría facultades a estas Comisiones, y se desvirtuaría el sentido del legislador de querer hacer del Presidente de la Diputación un órgano de gestión, si bien responsable ante la Corporación y debidamente asesorado por las Comisiones obligatorias—se permite establecer otras—, que son, según el artículo 235, las mismas que determina la base 44, sin más alteración que no las denomina Secciones, como en ésta, sino Comisiones, como las venían rotulando anteriores disposiciones.

11. En materia de competencia (atribuciones y obligaciones) de los Municipios y Entidades locales menores, no hay alteraciones en la ley articulada (art. 101 a 106 inclusive) respecto de la de Bases (bases 11 y 12).

En lo concerniente a la Provincia figuran unos preceptos sobre la obligación de asilar indigentes y enfermos mentales, redactados quizá no muy acertadamente por la contradicción que entre los párrafos del artículo 250 parece existir.

En efecto, los párrafos 1 y 2 de dicho artículo dicen: «Las Diputaciones provinciales están obligadas a recluir en el Hogar de Ancianos y Desvalidos a los indigentes nacidos en la Provincia o cuyo lugar de naturaleza no sea conocido.» «Asimismo deberán recluir en el Hospital Psiquiátrico a los enfermos mentales de ignorada naturaleza que vivan en la Provincia y a los residentes que hayan nacido en ella.»

Es decir, que a los indigentes y enfermos mentales de naturaleza conocida nacidos fuera de la Provincia no tiene la Diputación por qué asilarlos.

Pero, a juzgar por el párrafo 4, parece que sí, al disponer que las Diputaciones «establecerán un régimen de indemnizaciones recíprocas para abonar el importe de las estancias que causen los alienados o indigentes naturales de una Provincia en establecimientos pertenecientes a otra. No será exigible esta indemnización cuan-

do los naturales de una Provincia causen estancias en establecimientos de otra en la que vengan residiendo durante dos años al menos».

O sea, respecto a los indigentes y enfermos mentales naturales de una Provincia, que lleven residiendo más de dos años en otra, las estancias en los establecimientos de esta última serán gratuitas, sin obligación alguna para la Diputación de la Provincia de que es natural el asilado u hospitalizado.

Mi interpretación de estos textos es que la Diputación de la Provincia en que resida el indigente con antelación superior a dos años puede recibirlo en el establecimiento benéfico adecuado y exigir la indemnización de sus estancias a la Diputación de la Provincia de su naturaleza, o bien trasladarlo a esta Provincia a costa de su Diputación. El problema se resolverá según el establecimiento que mejor pueda albergar al indigente.

Para el enfermo mental ha de recibirlo la Diputación de la Provincia de su residencia por razones de urgencia o evitar su peligrosidad, sin perjuicio de las indemnizaciones recíprocas que reconoce la ley articulada.

12. En cuanto a las atribuciones de las Autoridades y órganos municipales (no organismos municipales, como aparece en la rúbrica del capítulo III), pocas adiciones figuran en el nuevo texto.

Los artículos 118 y 119 son adicionales a la base 14 de la ley de 1945.

Dice así el artículo 118: «El Alcalde, como Delegado del Gobierno, será el representante de la Administración del Estado en el término municipal, salvo en los casos siguientes: 1.º Cuando en el término municipal funcione otro órgano de la autoridad encargada de tal delegación. 2.º Cuando el Gobernador civil de la Provincia asuma dicha representación, bien directamente o por medio del Delegado especial.» Artículo 119: «El Alcalde presidirá, dentro de su jurisdicción, los actos públicos a que asista, excepto cuando concurra el Gobernador civil o corresponda la presidencia a otra Autoridad expresamente determinada por disposición legal.»

El artículo 120, que atribuye a los Tenientes de Alcalde funciones delegadas del Alcalde, con relación a distritos o servicios determi-

nados o por ambos conceptos a la vez (aparte la sustitución del Alcalde en caso de vacante o ausencia o impedimento de cualquier clase, que confiere el art. 67), no es sino una reproducción de la segunda parte del párrafo 8.º de la base 6.ª con redacción más afortunada.

Se observan algunas novedades del texto en los apartados del artículo 121, relativo a las atribuciones del Ayuntamiento pleno.

Así, el apartado c) de la base 13 atribuía al Pleno: «...la economía y ordenación de solares»; ahora, el apartado c) del artículo 121 dice: «régimen económico del suelo y ordenación urbana».

Se amplía, pues, la esfera, no limitándose sólo a solares—enmarcados, por tanto, en la zona urbana—, sino a las zonas del extrarradio, para industrias y hasta colonias agrícolas. ¿Estaba en el ánimo de los legisladores convertir a los Municipios en organismos colonizadores o en terratenientes? ¿No convendrá acudir a una interpretación subjetiva para dar su verdadero sentido al texto articulado sobre el particular?

En el epígrafe de la sección 2.ª del capítulo tercero que encabeza el artículo 121, así como en el párrafo inicial de éste, a las «atribuciones del Ayuntamiento Pleno», se debió agregar «y del Concejo abierto».

También se debieron diferenciar las atribuciones del Ayuntamiento Pleno y de la Comisión permanente—arts. 121, c), y 122, h)—sobre la regulación del aprovechamiento de los comunales.

Ya se llamó la atención sobre esta indiferenciación en la ley de Bases, en un trabajo publicado en «Estudios de Administración local», titulado «Autonomía administrativa y económica en la nueva ley de Bases de Régimen local» (1).

«La regulación del aprovechamiento de los comunales viene atribuido también al Pleno. En el articulado de la ley, debe aclararse esta dualidad de competencia dejándose las normas generales—la verdadera regulación—para el Pleno, y el desarrollo de esas normas, su gestión, para la Comisión permanente.»

(1) Secretariado de publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1946, pág. 87.

Nada de esto se ha hecho en la ley articulada. No se discriminan las funciones normativas reservadas al Pleno, y las administrativas o ejecutivas reservadas a la Permanente, respecto de los aprovechamientos comunales. Tanto el Pleno como la Comisión permanente pueden dictar reglas sobre el particular, sin más diferencia que las de la Comisión no podrán derogar las aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento, aunque sí viceversa.

13. El artículo 155 crea en el Ministerio de la Gobernación, en el seno del Consejo de Sanidad, la Comisión Central de Urbanismo, que sustituye a la Comisión Central de Sanidad local, que aprobaba los proyectos de saneamiento, reforma interior, ensanche y extensión de las poblaciones de más de 30.000 habitantes, según el Reglamento de obras y servicios municipales, de 14 de julio de 1924 (arts. 13 y 26).

Presidirá la Comisión el Subsecretario del Ministerio de la Gobernación, y su organización y funcionamiento se determinará reglamentariamente, teniendo, entre otras atribuciones, la de examinar y aprobar, en su caso, los proyectos relativos a ensanche y extensión de poblaciones, reforma interior de las mismas, servicios de aguas y alcantarillado, de recogida y tratamiento de basuras, de desinfección, de desinsectación y, en general, de saneamiento interior en las poblaciones de más de 50.000 habitantes o que sean capitales de Provincia.

La introducción de este nuevo órgano jerárquico de los Ayuntamientos en el texto de la ley articulada, ha hecho que se omitiese su intervención en planes de urbanización de capitales de Provincia menores de 50.000 habitantes, cual sucede en el artículo 135, párrafo 2, al referirse a la ampliación de plazo para formular dicho plan.

La ley, según el citado artículo 155 y el 277, extiende la competencia de la Comisión Central a las capitales de Provincia, aunque su censo sea inferior a 50.000 habitantes.

La base 46 confería competencia a la Comisión provincial de servicios técnicos: a) para «aprobar los planes de urbanización, las Ordenanzas de construcción de viviendas, y los proyectos de en-

sanche, reforma interior y saneamiento o urbanización parcial que hubieren formado los Ayuntamientos de la provincia cuando se trate de Municipios de menos de 50.000 habitantes»; b), para «formar, con respecto a los Municipios que carezcan de personal técnico adecuado, planes de urbanización, Ordenanzas de construcción y de vivienda, proyectos y presupuestos de instalación de servicios municipales obligatorios, que, una vez formados por la Comisión provincial de servicios técnicos, serán sometidos a informe del respectivo Ayuntamiento, y cuando el informe fuere adverso, no serán ejecutivos sin la aprobación del Ministerio de la Gobernación», y c), para «informar los planes de obras y servicios que hayan de ser sometidos a acuerdo de la Diputación y cualesquiera otros asuntos de carácter técnico en los que ésta estime pertinente oír a la Comisión».

La ley articulada excluye de la competencia de la Comisión provincial de Servicios técnicos la aprobación de los proyectos de obras enunciados en el artículo 155, al conferirla a la llamada Comisión Central de Urbanismo.

El artículo 132 atribuye la facultad de aprobar obras municipales, de reforma o urbanización interior, ensanche, extensión y saneamiento a la Comisión provincial de Servicios técnicos o a la Central de Urbanismo, respectivamente, según se trate de Municipios, no capitales de provincia, con menos de 50.000 habitantes, o de mayor población, capitales de provincia. En cambio se omite después la intervención aprobatoria del plan de urbanización de capitales de provincia inferiores a 50.000 habitantes, lo cual es ilógico.

14. En la nueva ley no parece se distinguen los servicios municipales y los servicios municipalizados; los unos, instalados y explotados por el Municipio histórica o tradicionalmente; los otros, sustraídos por el Municipio a la iniciativa y explotación privada, o cuya legislación y explotación pueden ser de iniciativa privada y los implanta por primera vez el Municipio. Y si los distingue, omite que los servicios que ya viniera explotando un Municipio (verbi-gracia: el de tranvías) pueden ser objeto de explotación en Empresa mixta, como autorizaba la base 17.

En la Sección 2.^a del capítulo V (Libro I, título IV), «Formas de prestación de los servicios municipales», se dice (art. 161): «Podrán prestarse en régimen de empresa mixta los servicios a que alude el artículo 158.» Y el texto de este artículo es: «Podrán prestarse por gestión directa, con o sin órgano especial de administración, los servicios que sean objeto de municipalización conforme a lo previsto en la Sección 3.^a de este capítulo.»

Como la rúbrica de esa Sección 3.^a se refiere a «Municipalización de servicios» y el artículo 167 admite que los servicios municipalizados podrán prestarse en régimen de Empresa mixta, si pretende la nueva ley excluir la utilización de este sistema para la explotación de los servicios municipales que ya venían funcionando, deroga la ley articulada a la de Bases (base 17). Estimando, pues, que la interpretación a dar al nuevo texto es que se pueden explotar en régimen de Empresa mixta los servicios municipales que a su promulgación funcionasen ya, no cabe admitir la nueva cláusula en un sentido literal. Si se ha querido respetar el texto de la base 17 referida, holgaba remitirse, en la Sección 2.^a, a sistemas de prestación de servicios municipalizados, que ya figuran en la Sección 3.^a. Esperamos el restablecimiento del texto indubitable de la mencionada base en el Reglamento de Servicios municipales.

En la base 18 se establecía: «Los servicios municipalizados podrán prestarse por gestión directa, con o sin órgano especial de administración, en forma de empresa privada o en régimen de empresa mixta, por concurso o mediante participación de particulares en el capital por suscripción de acciones.» Por lo tanto, son cuatro los sistemas de explotación de los servicios municipalizados: 1.º Gestión directa por personal que tiene otros servicios, verbigracia: el de alcantarillado, cuyo ingeniero y demás técnicos tienen a su cargo otras obras (abastecimiento de aguas, caminos, etc.), y sin autonomía financiera; 2.º Gestión directa con órgano especial de administración (es decir, con funcionarios técnicos sólo para el servicio y administración financiera autónoma, aunque el superávit o déficit repercuta en las arcas municipales); 3.º En forma de Empresa privada, constituyendo un establecimiento público, con personalidad jurídica propia, o sea con autonomía financiera y económica plena, a

la manera de la Red Nacional de Ferrocarriles de España (RENFE), que sin ser una Sociedad, sino un establecimiento público, funciona en forma de Empresa privada; y 4.º En régimen de Empresa mixta, verdadera Sociedad por acciones, pudiendo crearla el Municipio, aportando capital en numerario o capitalizando el derecho de concesión y monopolio, y concurriendo capital privado a formar el capital social.

Pues bien; el artículo 175 da a entender que la tercera forma, que nosotros, como corredactores del proyecto de ley, preveíamos y pretendimos se autorizase, resulta idéntica a la Empresa mixta o de economía privada, o, si se quiere, una modalidad de la Empresa mixta; es decir, que en vez de constituirla como Sociedad anónima ha de serlo en forma de Sociedad limitada. Véase si no en el contenido de dicho artículo: «En los casos de municipalización en forma de Empresa privada, habrá de adoptarse una de las formas de Sociedad mercantil de responsabilidad limitada. La Sociedad se constituirá y actuará conforme a las disposiciones legales mercantiles, y en la escritura de constitución deberá constar el capital aportado por la Entidad municipal, la forma de constituir el Consejo de Administración y la determinación de quiénes tengan derecho a emitir voto representando al capital social.» Como la base 18 no es muy expresiva, pese a las intenciones de sus redactores, habrá que atenerse al texto articulado, si en la reglamentación no se aclara o interpreta en el sentido por nosotros expresado.

15. No quedaba bien sentada en la ley de Bases la diferenciación jurídica—no en cuanto al destino—entre los bienes de propios, los comunales y los de dominio público del Municipio; pero con la ley articulada, tal diferenciación se esfuma.

Los primeros—los bienes de propios—son aquellos que siendo propiedad de Municipio no estén destinados al uso público ni a la realización de ningún servicio y puedan constituir fuente de ingresos para el Erario municipal (1) (art. 186).

(1) Recuerda la siguiente definición de las Partidas: «Las cosas del común de la Ciudad o Villa, de que no puede cada uno usar, campos o viñas, huertas, e olivares e otras heredades, e ganados, e siervos e otras cosas semejantes que dan fruto de sí o renta pueden aver las Cibidades o las Villas, e como quier que sea comunalmente de

Son bienes comunales los de dominio municipal cuyo aprovechamiento y disfrute pertenece exclusivamente a los vecinos (artículo 187).

Son bienes de dominio público los de uso o servicio público (art. 183), bienes caracterizados por sus cualidades jurídicas (inalienables, imprescriptibles e inembargables), según la ley de Bases (base 19), que por razón del fin público clasifícanse en bienes de uso público y bienes destinados a servicios públicos, bienes no sometidos a tributación. Así, en la ley de 29 de diciembre de 1910 (art. 14) se determina la exención de bienes públicos, como los cementerios cuando no producen renta, los hospitales, hospicios, etcétera, con la misma condición. También están exentos las Casas Consistoriales y los edificios propiedad del Estado, de las Provincias y los Pueblos (Municipios y Entidades menores) que se hayan destinado a la enseñanza o a ensayos agrícolas por cuenta de la Administración propietaria; los terrenos ocupados por calles, plazas, caminos, paseos, jardines, rondas y riberas, canales y demás vías fluviales o terrestres que sean de aprovechamiento público y gratuito, y los edificios indispensables para la explotación de los ferrocarriles (tanto de los Municipios como de la Provincia; véase el artículo 284).

Pues bien; los bienes comunales, según la ley de Bases, son también inalienables, imprescriptibles e inembargables, y, según el artículo 188 de la ley articulada, tampoco están sujetos a tributación.

¿En qué se diferencian jurídicamente los bienes de dominio público del Municipio y los comunales? En nada. Antes de la ley articulada podían estar exentos de la contribución territorial los co-

todos los moradores de la Cibdad, o Villa y cuyos fueren con todo eso no puede cada uno por si apartadamente usar de tales cosas como éstas; mas los frutos e las rentas que saliesen dellas deben ser metidas en pro comunal de toda la Cibdad o Villa cuyas fueren las cosas onde salen; assi como en lavor de los muros, o de las fuentes o de las fortalezas o en tenencia de los castillos o en pagar los aportellados o en las otras cosas semejantes destas, que perteneciesen al procomunal de toda la Cibdad e Villa» (ley 10, título XXVIII, Par. III).

munes (1), pero los montes pagaban el 10 por 100 de aprovechamiento forestal, y aun existió un precepto en el artículo 30 de la ley de presupuestos de 28 de junio de 1898, que exigía el cobro del 20 por 100 de propios, que, como su expresión gramatical indica, sólo debía cobrarse a éstos.

No son, pues, patrimoniales los bienes comunales, aunque así lo diga el artículo 183 de la nueva ley municipal, pues no se regulan por el Código Civil, como sucede con los patrimoniales (art. 344 Código Civil).

La única diferencia existente con los de dominio público acaso sea la mayor facilidad para transformarse jurídicamente en bienes propios, si, como dice el artículo 194, por su naturaleza o por otras causas no han sido de objeto de disfrute comunal durante más de diez años, aunque en alguno de ellos se haya producido acto aislado de aprovechamiento. Entonces podrán ser desprovistos del carácter de comunales, considerándose como de propios, en virtud de acuerdo del Municipio respectivo. Este acuerdo requerirá información pública, dictamen previo del Instituto Nacional de Colonización, voto favorable de las dos terceras partes del número legal de miembros de la Corporación y aprobación del Ministerio de la Gobernación.

Se habrá observado ciertamente las dificultades burocráticas prevenidas para realizar dicha transformación jurídica de bienes comunales a bienes propios.

Pero también los bienes de dominio público, desafectados al uso o servicio público, al ser sustituidos por otros, pueden pasar a ser bienes de propios, por tanto patrimoniales y sujetos a las prescripciones del Código Civil. La diferencia jurídica entre los bienes comunales y los que la ley, por su destino, considera como bienes de dominio público, como acabamos de demostrar, es nimia.

(Continuará.)

SABINO ALVAREZ GENDÍN

Catedrático de Derecho Administrativo.

Del Cuerpo de Secretarios de Administración Local.

(1) Ver art. 14 ley 29 de diciembre de 1910.