

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO X

JULIO - AGOSTO 1951

NUM. 58

Aspectos esenciales de la nueva Ley de Régimen Local ⁽¹⁾

Pone fin esta intervención mía al ciclo de conferencias organizado por la Excma. Diputación Provincial de Barcelona, con propósitos divulgadores de la nueva Ley de Régimen Local; dando así la Corporación una prueba tangible del interés decidido que, tanto en el orden especulativo como en el práctico, abriga por los problemas, múltiples e intrincados, que plantea la aplicación del reciente Ordenamiento legal a la vida administrativa de Municipios y Provincias. Interés que se manifiesta ostensiblemente no sólo por el hecho, ya suficientemente significativo, de dar oportunidad a que hayan podido ser escuchadas las lecciones magistrales que profesaron las insignes figuras de la Cátedra, del Foro y de la Administración Pública que a virtud de relevantes méritos han accedido a esta tribuna antes de que yo la ocupase para levantar carga de oficio; sino también en el realce y aparato externo que se ha prestado a los actos, asignándoles como escenario este maravilloso Salón Dorado, cuyos ecos solemnes parecen responsabilizar aún más al orador que se atreve temerariamente a suscitarlo ante un auditorio de tan alta calidad.

Nada puede extrañarme, en el fondo ni en la forma, tratándose de la Diputación barcelonesa, señora y señora, ni de su Presidente, Excmo. Sr. D. Joaquín Buxó de Abaigar, de quien cabe decir, en cumplido elogio, que está a tono con la Corporación que encabeza. Y permitidme que añada, todavía, tratándose de Barcelona, una de las más altas atalayas intelectuales de España, Ciudad de mi proclamada dilección, hasta el punto de que juzgo grato venir a ella incluso

(1) Conferencia pronunciada por el Excmo. Sr. D. José Fernández Hernando, Director general de Administración Local, en el ciclo de conferencias organizado por la Excma. Diputación provincial de Barcelona, en la solemne sesión de clausura celebrada el día 6 de julio de 1951.

para realizar este acto enfático, excitante e inconfortable de hablar en público, creyendo que puede pagarse a gusto y sin regateo, con la dudosa moneda de una conferencia, el goce auténtico que produce su ambiente incomparable. Claro es que esta personal ofrenda propiciatoria a las Ramblas tendrá acaso para vosotros, mis ocasionales oyentes, un acusado y deplorable carácter penitencial. Perdón si mis temores se confirman, pero en todo caso pensad los que aquí vivís permanentemente que si París valió una misa para un hugonote de estirpe regia, Barcelona vale varias conferencias sobre la Administración Local, incluso para este grupo de católicos sin mácula, que, escuchándolas, se mortifican.

Humorismos aparte, bueno será proclamar desde ahora que estimo acertada, laudable y beneficiosa la iniciativa de la Diputación de Barcelona encaminada a atraer la atención de los estudiosos, provocar la curiosidad de los despiertos y suscitar la inquietud de los indiferentes respecto a estos temas del gobierno local; temas que están aquí, frente a nosotros, absorbentes, amenazadores, ineludibles; que se concretan y patentizan en las urgencias vitales de cada día y en la cotidianeidad de todos los actos de coexistencia urbana. Vivimos inmersos en el medio municipal y nos envuelve la atmósfera provincial en cuya virtud, lo queramos o no, lo percibamos o lo ignoremos, nos hallamos fuertemente vinculados a esos entes denominados Municipio y Provincia que condicionan nuestra estricta individualidad. Nuestro patrimonio soporta, al par que las del Estado, sus exigencias fiscales; nuestras más modestas actividades están pautadas inexorablemente por su poder normativo. Somos, entre otras cosas de mayor amenidad, ésta, cargada de precisa significación: los administrados; esto es, los gobernados, los dirigidos, los intervenidos. A pesar de ello todavía pretendemos desentendernos, como si todo este aparato de coerción sólo hubiese de actuar para los demás. Existe, por tanto, verdadera necesidad de aficionarnos otra vez al estudio de las cuestiones de Administración Local, para conocer la entrada de ésta, que tan profundamente penetra en nuestra vida; para adquirir hábitos y aptitudes que nos permitan participar en el gobierno de la Ciudad; para evitar que el abuso, la arbitrariedad, la corrupción, señoreen el núcleo urbano al que estamos adscritos.

Tal afirmación, que tiene un valor axiomático, se enfrenta a menudo en España, con una inexplicable actitud de desvío, con un helado clima de indiferencia. No es infrecuente que en éstos o aquellos

Municipios o Provincias, los administrados rechacen, mental y prácticamente, la intervención en los asuntos del gobierno local. Para unos, esta tarea carece de porvenir político; otros, reputan sus misiones áridas y enojosas; no falta quien hable de indotación o de retribución cicatera; los aquejados de incurable frivolidad disputan sus cargos desprovistos de prestancia y relieve. Pero todos ellos—el ambicioso, el indolente, el interesado y el presumido—, reos convictos del delito de cívica insolidaridad, serán implacables censores de los convecinos que echaron sobre sus hombros la función directora, con motivo de la adopción de un acuerdo, de la implantación de un servicio, de la exacción de un arbitrio. La crítica inverecunda, la frase mordaz, la especie calumniosa, serán el amargo tributo de su resentimiento... Pues bien, urge purificar este ambiente poniendo conocimiento donde había ignorancia, ecuanimidad donde había pasión; y nada mejor para conseguirlo que estos ciclos de conferencias, sobre todo si se consigue interesar al gran público, procurando purgar las disertaciones de conceptos abstractos y elucubraciones jurídicas o económicas, útiles para recreo de especialistas, pero contraindicadas para las personas no versadas en las disciplinas administrativas y que sólo aspiran a conseguir una capacitación básica que les permita participar eventualmente en el gobierno local, y, en todo caso, les haga comprensibles sus mecanismos administrativos y fiscales.

Esta divulgación de conocimientos generales sobre la Administración Local viene requerida imperativamente no sólo por la complejidad de los problemas que modernamente acucian a los rectores de los Municipios y las Provincias, sino también por la necesidad de crear un estado de conciencia colectiva en los administrados que facilite el adecuado planteamiento y correcta resolución de aquellos problemas. En el gobierno local se colabora de mil diversas formas, unas activas y decididas; otras pasivas y difusas, pero todas operantes. Cuanto mayor sea la vivacidad de la reacción ante el estímulo que contraerá el sentido de la comunidad vecinal, más dinámica y pujante será la colaboración que de ella puede obtenerse; y esta colaboración es en extremo deseable, pues sin una vida local sana y robusta el organismo estatal languidece y claudica. Si, como se ha dicho, la familia es la célula del cuerpo social, las Corporaciones locales son sus tejidos orgánicos, mediante cuya armónica combinación surgen los órganos y aparatos en los que la actividad funcional del Estado se concreta y manifiesta. En cuanto al Municipio, ello

es evidente. Suprimid esta institución, enlace necesario entre la familia, orientada hacia la satisfacción de las necesidades humanas elementales, y el Estado, polarizado hacia abstracciones generalizadoras y legalistas, y todo el esquema orgánico de la Sociedad, toda la ordenada trabazón de la comunidad política se derrumba como un castillo de naipes. La Provincia, por su parte y como órgano intermedio, tiene también acusada personalidad, pues no puede ya ser concebida como mero agregado de Municipios, ya que, como dice Zanobini, citado por Gascón y Marín, el Municipio, en cuanto ente, no entra a formar parte de la Provincia, ni tienen dentro de ella los Municipios que la integran, la posición que mantendrían en un consorcio, sino que la Provincia es un ente territorial superior, cuyos elementos naturales son los mismos que constituyen una pluralidad de Municipios.

Así, Estado, Provincia y Municipio, son esferas concéntricas de radio ordenado de mayor a menor; existiendo, por ende, un estrecho nexo y una recíproca interacción entre el Estado, supremo órgano regulador de la convivencia, dotado de pleno poder de dominación, y los entes locales, investidos de facultades de autodeterminación limitada y de administración de sus peculiares intereses. La hipertrofia de la función estatal conduce al centralismo absorbente y, en definitiva, a la anulación de todo principio autárquico local; el excesivo desligamiento de los entes territoriales subordinados lleva al particularismo y a la disgregación. Por eso, en una equilibrada tensión de estas corrientes, residen las posibilidades de fecundidad y eficacia en el quehacer político encaminado a la regulación de la vida local. El Estado no puede hacerlo todo, ni aun debería hacerlo aunque pudiera; sino antes al contrario, debe estimular a Municipios y Provincias para que asuman decididamente su puesto de trabajo en la obra común de engrandecer a la Patria. Con harta frecuencia y no muy convincente justificación, los pensadores y políticos españoles han cargado a la cuenta de errores y desaciertos del Poder central la ineptitud y desgana para acometer empresas de alto porte de que hasta hace poco, y salvo honrosas excepciones, dieron muestras las Corporaciones locales; pero es lo cierto que la vida lánguida que las mismas arrastraron, más que a la carencia de estímulos y asistencias, obedeció casi siempre a la falta de tensión política interna, que se tradujo en una cómoda indolencia y un inerte conformismo. Sirvan las anteriores consideraciones para deducir correctamente la

conclusión de que el robustecimiento del Estado Nacional precisa la vigorización simultánea de los entes locales que lo integran. La grandeza de una nación se forja tanto en el centro como en la periferia, pues si en la organización política moderna el impulso parte del núcleo central, ¿de qué sirve éste si no se produce una vigorosa reacción excéntrica que equilibre masas y fuerzas?

* * *

Entendemos, siguiendo al Profesor Ruiz del Castillo, que el bien público, o bien común, es la categoría esencial del Estado. En consecuencia, las normas obligatorias que emite a fin de ordenar la convivencia de los individuos que constituyen el grupo social, han de estar polarizadas hacia la obtención de los resultados que en cada momento histórico se reputen más beneficiosos para el régimen de la comunidad política organizada conforme a un esquema determinado. Cuando las leyes se desvían de esta orientación, cuando el mandato imperativo que contienen no se adecua a las condiciones que exige el progresivo desarrollo de las instituciones del pueblo en que tienen vigencia, declinan paulatinamente, y son al cabo sustituidas por otras más conformes y enderezadas a tal finalidad; pero siempre las normas periclitadas dejan un légamo o sedimento que sirve de abono fecundante a las que acaban de nacer. De este modo surge, por tracto sucesivo de preceptos, la tradición jurídica de un país, que informa toda su organización político-administrativa, en cuanto constituye una constante en el devenir histórico, una forma típica de reaccionar ante las peripecias de la coexistencia humana. La tradición, que, con palabras magníficas de José Antonio, podemos considerar «No como recuerdo, sino como sustancia; no con ánimo de copia de lo que hicieron los grandes antiguos, sino con ánimo de adivinación de lo que harían en nuestras circunstancias». Mediante la tradición, cada época se enlaza con la precedente, cada ordenamiento legal sobrevive un poco en el que le sucede; de tal suerte, que las más profundas subversiones del orden, las más especulares fracturas revolucionarias influyen mucho menos de lo que generalmente se cree en el juego impasible de las normas.

Por todo ello, cuando se trata de fijar la posición que en la gráfica evolutiva del derecho peculiar de cada pueblo ocupa una construcción legal determinada, conviene, ante todo, destacar sobre el fondo de los elementos tradicionales las formas nuevas; pues sólo

operando de esta suerte cabe diseñar con rapidez los contornos y precisar la originalidad de éstas, mediante la búsqueda y el señalamiento de unas cuantas notas diferenciales, de acusada especificidad caracteriológica.

Tal procedimiento nos proponemos utilizar para encerrar en el breve espacio de tiempo que usualmente se asigna a esta clase de disertaciones, el desarrollo de tema tan amplio como el que nos ha sido señalado, y que nos demanda la glosa de los aspectos esenciales de la nueva Ley de Régimen Local.

Los elementos tradicionales que perduran en la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, provienen: de las Leyes Municipal y Provincial de 20 de agosto de 1870, reformadas por la de 16 de diciembre de 1876, que constituyeron precedente inmediato de las Leyes Municipal de 2 de octubre de 1877 y Provincial de 29 de agosto de 1882; de los Estatutos Municipal de 8 de marzo de 1924 y Provincial de 20 de marzo de 1925, de tan señalada importancia que buena parte de su rico acervo administrativo ha sido incorporado al nuevo ordenamiento de la vida local; y, finalmente, de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, que mantuvo en lo esencial la legislación anterior, salvo intrascendentes retoques de circunstancia. Pero sobre los hilos de esta trama se han cruzado los de una urdimbre rigurosamente inédita, y la nueva Ley de Régimen Local presenta construcciones de gran originalidad. Los aspectos de ella son numerosos, y el analizarlos todos sería empresa irrealizable en el tiempo de que disponemos; por ello, me limitaré a señalar con propósito de ejemplificación, y en cada uno de los sectores orgánico, jurídico, administrativo y económico, las notas diferenciales más características, que, a mi juicio, son:

- A) La composición de las Corporaciones locales.
- B) El sistema de garantías ofrecido a los administrados.
- C) La función protectora asignada a la Provincia, con respecto a los Municipios económicamente débiles; y
- D) La creación de los fondos de compensación municipal y provincial.

* * *

De acuerdo con el principio que enuncia el artículo 10 del Fuero de los Españoles, a cuyo tenor todos ellos tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo, a través de la Familia, el Sindicato y el Municipio; los artículos 86, 90, 91 y 92

de la nueva Ley de Régimen Local establecen, con respecto a la composición de los Ayuntamientos, que un tercio de los Concejales que han de integrarlos será elegido por los vecinos Cabezas de Familia ; otro, por los Organismos sindicales radicantes en el término municipal, y el último, por los propios Concejales designados en representación de los dos grupos anteriores, entre los miembros de Entidades económicas, culturales y profesionales con domicilio en el término, o en su defecto, entre vecinos de reconocido prestigio en la localidad, unos y otros incluidos en lista propuesta por el Gobernador Civil, que contendrá un número de elegibles triple al menos del de Concejales que hayan de ser elegidos por este procedimiento.

Un comentario inicial a los preceptos que configuran la estructura orgánica de los Ayuntamientos, nos permite afirmar sin vacilaciones que su composición es eminentemente social. Los Concejales no acceden a sus puestos como individualidades, más o menos prestigiosas, en un núcleo urbano determinado, y a impulsos del voto de sus convecinos, sino que llegan al Ayuntamiento en calidad de representantes de las instituciones que, como proclama rotundamente el artículo 85 de la Ley que examinamos, son preponderantes en la vida local y básicas del Estado ; la Familia, primera y más elemental de las sociedades humanas, por cuya razón se la ha denominado con acierto «mónada social»; el Sindicato, elemento constituyente de la sociedad española nacida de la Cruzada de Liberación, por cuanto el Fuero del Trabajo consigna en su Declaración XIII, que es instrumento al servicio del Estado a través del cual realizará principalmente éste su política económica ; las Entidades económicas, culturales y profesionales, que encuadran las llamadas «fuerzas vivas» en el ámbito del Municipio.

El procedimiento electoral es distinto para cada tercio, pues mientras en el de Cabezas de Familia la elección es directa, con respecto al tercio Sindical rige el sistema de elección de segundo grado o por Compromisario ; y se instaura en orden al tercio que pudiéramos llamar de Entidades no incluidas en la Organización sindical, una forma electiva, complicada y artificiosa denominada de cooptación. En cuanto al otorgamiento del derecho de sufragio se condiciona en los tres casos en forma que el lema: «un hombre un voto», propio de las democracias clásicas, se vea reemplazado por los de: «un hogar, un productor, un asociado, un voto». En suma, y como dijo con frase sintética el Ministro de la Gobernación, Excmo. Sr. D. Blas Pérez

González, en su discurso de presentación de la Ley a las Cortes «...se sustituye el sufragio universal inorgánico por un sistema electivo orgánico».

El sistema de representación de grupos sociales que preside todo este mecanismo electoral se halla también explícito en el artículo 78 de la Ley de Régimen Local, pues no basta para ser elegible reunir las condiciones genéricas individuales de alcanzar la edad de veintitrés años y saber leer y escribir; es preciso, además, poseer la cualidad social específica que sirve de soporte representativo: Cabeza de Familia, para el primer tercio; afiliado a la organización sindical, para el segundo, y miembro de una Entidad, para el tercero. Conviene insistir sobre el indicado carácter social de la representación edilicia, pues en él se encuentra una de las claves para penetrar la entraña de la nueva organización municipal, tan acorde en suma con los principios inspiradores del Movimiento Nacional.

Al frente del Ayuntamiento está el Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, Presidente de la Corporación y Delegado del Gobierno; conforme al artículo 59 de la Ley, la figura del Alcalde es acaso una de las mejor delineadas del nuevo Ordenamiento, pues al relieve e importancia que se da al cargo, hay que unir su carácter de permanencia, su facultad de designar los Tenientes de Alcalde que, en su caso, constituirán la Comisión Permanente, y la gran cantidad de atribuciones propias de que la Ley le inviste. Así se consigue dotar a la institución del Alcalde de «enérgicos rasgos» en lo orgánico y en lo funcional, como advierte el Profesor Ruiz del Castillo, pues ya no es mero ejecutor de los acuerdos de la Corporación, sino un auténtico y autorizado rector de toda la gestión municipal. Tiene tal figura algo de nuestro antiguo Corregidor, pero le faltan acaso facultades como las atribuídas al «City Manager» norteamericano, conveniente para el gobierno de nuestras grandes ciudades. Tal vez estuvo algún momento presente en la mente del legislador el propósito de llegar francamente al sistema de gobierno por gerencia en la esfera local. Son significativas a este respecto las frases que en su discurso ante las Cortes pronunció el Ministro de la Gobernación: «Lástima grande—dijo—que el sistema no pudiera tener aplicación para los Presidentes de las Corporaciones municipales, pero la realidad, con la que se ha de contar siempre en lo político, nos advierte que no es lo mismo elegir cincuenta hombres seleccionados con

aptitud para Presidentes-Gerentes de Diputaciones, que nueve mil Alcaldes-Gerentes.»

Para ser Alcalde se requiere, conforme al artículo 60 de la Ley, ser español, mayor de veinticinco años, y reunir las debidas condiciones de idoneidad, competencia y arraigo en la localidad. Adviértase que no se precisa haber sido elegido previamente Concejal, ni formar parte de la Corporación, aun cuando puede evidentemente ser designado para el cargo un miembro del Concejo; que en virtud del carácter de delegación de confianza que tiene el nombramiento de Alcalde se deja al Ministro de la Gobernación o al Gobernador Civil, en su caso, un amplio margen de arbitrio para ponderar aquellas condiciones; y que no se exige taxativamente la cualidad de vecino, que es más estricta y formal que la de arraigo que el texto legal demanda.

El artículo 62 de la Ley establece que en todas las Capitales de Provincia y en los Municipios de más de 10.000 habitantes, el Alcalde es nombrado por el Ministro de la Gobernación, correspondiendo el nombramiento en los restantes Municipios al Gobernador Civil, previa cuenta al Ministro, a quien compete, en todo caso, ordenar el cese de quienes ostenten la primera Magistratura municipal. De aquí se infiere que la designación para el cargo tiene siempre carácter gubernativo. La solución es clara, tajante, sin paliativos. No se es Alcalde por contar con la confianza de los miembros de la Corporación, aunque tal confianza sea en extremo deseable, sino por merecer la del Poder central. Recordemos, como tantas veces tendremos que hacerlo al interpretar la Ley, las autorizadas palabras del Ministro de la Gobernación: «La decisión está tomada en cuanto a los Alcaldes, habida cuenta de que ostentan la representación del Gobierno en el término municipal, representación que ha de basarse en la confianza; en que atendido el creciente volumen de la administración y servicios locales, debe gobernar, administrar y presidir persona idónea y competente; que la postura que ahora adopte el Estado de cooperación económica intensa en la vida municipal requiere una especial vigilancia que debe ser ejercida por quien cuente con la confianza del Gobierno, y, en fin, que la estrecha solidaridad nacional que postulamos debe ser servida por quienes tengan la unidad de fe, de pensamiento y de conducta que para el fin es menester.»

Pasando del ámbito municipal al provincial, encontramos en los

artículos 226 y 227 de la Ley la fórmula estructural de la Diputación, que se halla integrada por el Presidente y los Diputados Provinciales, siendo estos últimos de dos clases: *a*), Diputado representante de los Ayuntamientos de la Provincia, agrupados por Partidos judiciales, y *b*), Diputados que ostentan la representación de las Corporaciones económicas, culturales y profesionales radicadas en la Provincia. El número de componentes del primer grupo será igual, salvo casos excepcionales, al de partidos que existan, y el de los del segundo no podrá exceder de la mitad del anterior.

A tenor de los artículos 231 y 232 de la Ley, la elección de los Diputados del primer grupo se hará separadamente, pero en un mismo acto, por Compromisarios de los Ayuntamientos que integren el Partido judicial respectivo, debiendo recaer el nombramiento en uno de sus Alcaldes o Concejales; en tanto que la designación de los del segundo se efectuará por los Compromisarios de las Corporaciones y Entidades que tengan reconocido su derecho electoral, los que podrán otorgar su voto a cualquiera de los candidatos incluidos en la lista que proponga el Gobernador Civil, en número triple al menos del de vacantes que hayan de ser cubiertas.

Vemos, pues, cómo se mantiene para el órgano deliberante que rige la Provincia análogo sistema que el arbitrado para la constitución de los Ayuntamientos. Hay un núcleo mayoritario de Diputados procedentes de aquéllos que aseguran en el seno de la Corporación provincial la persistencia de una decidida política de defensa de los intereses municipales e interlocales; y existe otro grupo minoritario, de extracción corporativa, que habrá de infundir en la gestión administrativa provincial criterios de más generalizada perspectiva.

Asentada sobre el pedestal de esta Asamblea provincial, se alza la figura del Presidente, dibujada con trazos firmes y mediante la cual se introduce en la legislación española un primer ensayo, siquiera un tanto atenuado, de gobierno local por gerencia. Las amplias atribuciones que el nuevo ordenamiento le confiere y que le dan explícito carácter de Presidente-Gerente, se detallan en el artículo 268, que comienza con la declaración de corresponderle cuantas facultades de gobierno y administración de los intereses peculiares de la Provincia no estén atribuidas por modo expreso a la Diputación. No se conserva la antigua Comisión provincial, investida de competencia propia, y las Comisiones que se crean preceptivamente, y que enumera el artículo 235, tienen mero carácter informativo.

Si recordamos ahora el artículo 5.º de la Ley de Régimen Local, que tan de pasada examinamos, sienta el principio terminante de que los fines asignados a Ayuntamientos y Diputaciones son de carácter económico-administrativo, podremos condensar todos los motivos de la reforma operada en el propósito de extirpar la palabrería democrática para conseguir una gestión eficaz. Se acusa hoy, con mayor vehemencia que nunca, en las esferas municipal y provincial, una franca oposición entre los convencionalismos democráticos y los intereses reales de las Corporaciones, cuya existencia está justificada en la misma medida en que son lealmente servidos. Democracia y eficacia, política y administración, riñen áspera lucha en el palenque de la vida local. No es dudosa la conveniencia de abrazar la causa de la eficacia administrativa, desertando las filas ideológicas que pusieron a los Municipios y Provincias españoles en trance de confusión, ruina y perecimiento.

Además ha de tenerse en cuenta, como apunta certeramente Bermejo Gironés, que el proceso reformador operado por la penetración de la técnica en la administración, merced a la racionalización trasplantada de las empresas privadas a las públicas, ha venido a representar en los entes locales el desplazamiento de lo político por lo administrativo.

* * *

Acabamos de ver cómo la estructura interna de las Corporaciones locales en la nueva Ley se orienta a la consecución de gestiones administrativas eficientes; y, a primera vista, parecería lógico pensar que no fuera alcanzable tal finalidad sino a condición de restringir las garantías de los administrados, perdiendo éstos en medios de defensa lo que la administración ganase en agilidad de movimientos; pero afortunadamente no es así, y la propia Ley que configura las autarquías locales dotadas de órganos de gobierno con robusta autoridad y dilatada área de competencia, articula también un amplísimo sistema de garantía jurídica que pautan la actividad de Ayuntamientos y Diputaciones, ofrecen cauce legal a sus facultades, aseguran el respeto a los derechos de los administrados y efectúan la justa reparación de los daños causados.

La Administración Local a lograr, tiene que acomodarse a normas de justicia, esto es, que respetar los dictados de la Ley. El Derecho es para la Administración un límite infranqueable que no debe

rebasar en la gestión de los servicios públicos ; pero para el supuesto de que *de facto* resulte rebasado, con agravio del particular, ha de existir un procedimiento, gubernativo o jurisdiccional, que restablezca la normalidad jurídica y remedie la lesión de intereses producida. A ello provee el nuevo ordenamiento de la vida local, y lo hace tan cumplidamente que ha merecido por ello generales alabanzas.

Hace pocos días me refería con satisfacción un ilustre Catedrático de la Universidad de Madrid—aludo a D. Segismundo Royo-Villanova—que con motivo de su asistencia a uno de esos Congresos Internacionales, que tanto se prodigan en esta época de mala inteligencia entre las naciones, había aprovechado la ocasión para hacer propaganda española pronunciando conferencias sobre el régimen jurídico en la Ley de 16 de diciembre de 1950, que fueron escuchadas con atención y seguidas de comentarios en los que se reconoció a la postre como verdad inconcusa, por el internacional auditorio de especialistas, que no existía país alguno en el mundo donde los derechos de los ciudadanos gozasen de parecida consideración ni beneficiaran de tan efectiva tutela. Esto, señores, significa algo si recordamos que es un lugar común en esos medios hablar del despótico Gobierno de Franco, que sistemáticamente desconoce derechos y atropella libertades.

Se encuentra regulada esta materia en la nueva Ley, ocupando el título V del libro III, comprensivo de cuatro capítulos que, respectivamente, tratan: de la suspensión de actos y acuerdos y del ejercicio de acciones ; de las instancias a las Autoridades y Organismos locales y de los varios recursos que se dan contra sus decisiones ; de la responsabilidad de las Entidades, Organismos, Autoridades y funcionarios locales, y del régimen de intervención y tutela.

El artículo 361 enuncia el principio de que los actos y acuerdos de las Autoridades y Corporaciones locales serán inmediatamente ejecutivos, sin perjuicio de los recursos que la Ley establece. El artículo 362 determina los casos en que procede la suspensión e impone el deber de decretarla a los Presidentes de las Corporaciones locales cuando los acuerdos recaigan en asuntos que no sean de su competencia, cuando constituyan delito, sean contrarios al orden público o signifiquen infracción manifiesta de las Leyes. El artículo 368 prohíbe a las Autoridades y Corporaciones locales revocar sus actos o acuerdos declaratorios de derechos subjetivos o que hubieren ser-

vido de base a una resolución judicial, salvo al resolver el recurso de reposición.

Consigna el artículo 373 que las Autoridades y Corporaciones han de resolver acerca de las peticiones que se les dirija, o a declarar en su caso los motivos de no hacerlo; acoge el 374 con gran amplitud y tecnicismo la doctrina del silencio administrativo, y mantiene el 377 la exigencia del recurso previo de reposición para impugnar actos y acuerdos.

En materia de recursos administrativos, los artículos 382 a 385 encomiendan a los Gobernadores Civiles la resolución: *a*), de las cuestiones que se produzcan sobre incapacidades, excusas e incompatibilidades de los miembros de las Corporaciones locales, contra cuyo acuerdo se da alzada ante el Ministro de la Gobernación; *b*), de los recursos contra providencias de los Presidentes de las Corporaciones locales, cuando obren como Delegados de la Administración Central y no exista otro recurso especial conforme a la Ley que regule la materia; *c*), de las cuestiones de competencia que se susciten entre Autoridades y Corporaciones, también con alzada ante el Ministro de la Gobernación, y *d*), de los recursos de alzada contra las multas impuestas por las Autoridades locales que no tengan señalado recurso especial.

Establece el artículo 375 un recurso netamente jurisdiccional, ante la Audiencia Provincial correspondiente, contra la validez de elecciones y las condiciones de aptitud legal de los candidatos proclamados, que podrán entablar todos los españoles que se hallen en el pleno gozo de sus derechos civiles y políticos y tengan la cualidad de electores en un Municipio, tratándose de Concejales, o sean simplemente vecinos en cualquier Municipio de la Provincia, tratándose de Diputados provinciales.

Conserva la nueva Ley las dos formas de recurso contencioso-administrativo existentes a partir de la entrada en vigor del Estatuto Municipal. Así, el artículo 386 determina que el mencionado recurso será de dos clases: *a*), de plena jurisdicción, por lesión de un derecho administrativo del reclamante, y *b*), de anulación, por incompetencia, vicio de forma o cualquiera otra violación de leyes o disposiciones administrativas, siempre que el recurrente tenga un interés directo en el asunto. Conforme al artículo 395, el procedimiento será gratuito para cuantos intervengan en él, sin perjuicio

de la condena en costas cuando el Tribunal aprecie mala fe o temeridad.

Según el artículo 376, no se podrán ejercitar acciones civiles contra la Administración Local sin previa reclamación ante la misma, pero cumplida tal formalidad los interesados tendrán expedito su derecho para ejercitarlo en la vía judicial ordinaria, siquiera se mantenga la inadmisión de interdictos contra las providencias administrativas de las Autoridades y Corporaciones locales.

La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 definía la responsabilidad civil de los entes locales haciendo a éstos responsables de los perjuicios y daños que al derecho de particulares irrogase la actuación de sus órganos de gobierno, o la de sus funcionarios o agentes, en la esfera de sus atribuciones respectivas, ya en forma directa o con carácter subsidiario. La Ley de 16 de diciembre de 1950 reproduce el principio de responsabilidades de dichas Entidades en el artículo 405, exigiendo que el daño sea efectivo, material e individualizado; establece el artículo 406 la responsabilidad directa en materia contractual o cuando los daños se hayan producido con ocasión de servicios públicos o del ejercicio de las atribuciones de la Entidad local, sin culpa o negligencia graves, imputables personalmente a sus autoridades, funcionarios o agentes; determina en el artículo 407 que si la lesión es de derechos administrativos, la competencia es del Tribunal Provincial de lo Contencioso, y si es de derechos civiles corresponde a la jurisdicción ordinaria; y precisa el artículo 409 que existirá responsabilidad subsidiaria por parte de la Administración cuando los daños se hayan causado por culpa o negligencia graves imputables personalmente a sus Autoridades, funcionarios o agentes en el ejercicio del cargo, siendo preciso para que pueda interponerse con éxito la acción que la infracción legal haya sido judicialmente declarada en sentencia firme.

Tal es, a grandes rasgos, el sistema de garantías jurídicas que contiene la nueva Ley de Régimen Local. Hablaba al principio y por referencia de testigo calificado, de la reacción favorable que el conocimiento del mismo suscitó en el extranjero, y quiero terminar el examen haciéndome eco de un juicio estimativo nacional de singular valía, ya que emana nada menos que del Consejo de Estado, Cuerpo Consultivo al que tan perfectamente cuadra el calificativo de Alto, con que se le distingue, no sólo por lo elevado de su posición jerárquica dentro de la Administración española, sino también por el su-

bidísimo nivel de rectitud y sabiduría de que dan muestra sus dictámenes. Dicho Organismo, en el emitido el 13 de pasado mes acerca del Proyecto de Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, que desarrolla las directrices de la Ley, declara: «... que se trata de una de las regulaciones más precisas llevadas a cabo hasta la fecha», y que «especialmente en materia de procedimiento administrativo, de régimen jurídico y de responsabilidad administrativa, el Proyecto, bajo la inspiración de la Ley, consigue llegar a la fórmula más al día de la técnica y de la doctrina».

* * *

Tres posiciones conceptuales han mantenido los administrativistas al pretender caracterizar la Provincia, tal como se presenta en nuestro tiempo y en nuestra Patria. Para unos es mera circunscripción estatal, y así Posada indica: «...que la Provincia surge en España como solución ideada para el problema político-administrativo de la división territorial de la Nación, al efecto de facilitar la acción del Poder central y de adaptar a las exigencias del territorio y de su población la organización de los servicios administrativos». Otros, como García Oviedo, la consideran: «... comunidad de Municipios sitos en un determinado territorio, para el cumplimiento de los fines inter-locales». Y un tercer criterio, que parece sustentar Gascón y Marín, comentando a Zanobini, la concibe como Entidad territorial con fines propios y bien delineada individualidad, independiente de la de los Municipios que la integran.

Al plasmar estos puntos de vista doctrinales en nuestro Derecho positivo, se ha reflejado sucesivamente en la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882, que desarrollando directrices que traen origen en la Constitución de 1812, reputa la Provincia ante todo como división territorial, siquiera le asigne también fines privativos y la configure como órgano superior jerárquico de los Ayuntamientos; en el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925, que partiendo de las premisas de que «... la Provincia en cuanto es circunscripción de vida local, tiene su raíz y cimientos en los Municipios, por lo que ha de reconocerse a éstos el derecho de intervenir primariamente en la administración provincial...», llega, en su artículo 6.º, a la conclusión, extremada pero lógica, de que «los Ayuntamientos de una misma Provincia podrán acordar la modificación del régimen provin-

cial..., bien sustituyendo la Diputación por otro u otros Organismos, bien alterando su estructura orgánica, administrativa y económica», y, finalmente, en la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, cuyos artículos 2.º y 204 sientan, con criterio integrador, que «la Provincia, es circunscripción determinada por la agrupación de Municipios, a la vez que división territorial de carácter unitario para el ejercicio de la competencia del Gobierno nacional», y también «que la división del territorio nacional en Provincias formadas por agrupación de Municipios, constituya cada una en circunscripción administrativa intermedia entre aquéllos y el Estado, con los fines propios que esta Ley determine».

Sin embargo, la nueva Ley de Régimen Local hace algo mejor que colocar sobre la institución etiquetas clasificadoras, como es dotarla de robusta personalidad y amplia esfera de atribuciones, entre las que descuella por su extraordinario alcance y rigurosa originalidad la de cooperar a la efectividad de los servicios municipales, actuando como órgano de orientación, protección y tutela de los Municipios económicamente débiles.

Bajo el imperio de la Ley de 29 de agosto de 1882, los Ayuntamientos estuvieron sometidos a la enojosa férula de las Diputaciones, que se trocaron «de tutores en verdugos de la vida municipal», según la drástica expresión de Calvo Sotelo, en el preámbulo del Estatuto Provincial; pero forzoso es reconocer que tampoco durante la vigencia de este Ordenamiento, y a causa sin duda de su especial orientación, llevaron a cabo las Diputaciones Provinciales labor provechosa en el ámbito estrictamente municipal, directamente o por vía de auxilios o subvenciones, y en todo el texto legal sólo se encuentra un precepto, el del artículo 128, que prevé una ayuda para obras de carácter sanitario. Corresponde al nuevo Código Local de 16 de diciembre de 1950 el honor de haber introducido en nuestro Derecho Administrativo este fecundo principio de la cooperación provincial a los servicios municipales, en cuya virtud las Diputaciones asumirán por fin el carácter de tutoras efectivas de los Municipios pequeños y necesitados, sirviendo de cauce para que a través de sus servicios discurran los auxilios que el Estado otorgue a los Ayuntamientos peor dotados, y concediendo directamente, la propia Corporación provincial, en la medida de sus posibilidades, subvenciones económicas y asistencias técnicas.

Ya en el artículo 243, que enumera los servicios comprendidos

en la competencia provincial, se consigna la prestación a los Municipios de los medios técnicos necesarios para la formación de proyecto y ejecución de obras y servicios; subvenciones económicas para abastecimiento de agua y saneamiento, viviendas protegidas, obras de colonización, así como para las demás obras y servicios municipales. Pero además de esta asistencia y protección, concebidas con la expresada amplitud, al tratar de las obligaciones mínimas de la Provincia, se encuentran los artículos 251, que impone a la Diputación la obligación de establecer caminos vecinales para comunicar los núcleos poblados que excedan de 75 habitantes; 252, que la obliga a instalar en toda población superior a 500 habitantes, que no tuvieren establecidos, los servicios de alumbrado eléctrico, y 253, que procede en forma análoga con los de extinción de incendios, preceptos que son otras tantas manifestaciones de ese magnífico espíritu inspirador de la reforma, que postula la elevación del nivel de vida de esos pequeños núcleos urbanos, hasta ahora abandonados a sus medios y a su suerte, pues, como expresó bellamente el Ministro de la Gobernación en su aludido discurso ante las Cortes «... la España señera se encuentra también en los millares de villas y aldeas humildes».

Bajo la rúbrica concreta de «cooperación provincial a los servicios municipales», se agrupan: el artículo 255, que sienta el principio fundamental de que la Provincia cooperará a la efectividad de los servicios municipales, principalmente de los obligatorios que no puedan ser establecidos por los Ayuntamientos, y recibirá para ello del Estado la ayuda financiera necesaria; el 256, a cuyo tenor, cuando los Municipios no puedan establecer con sus propios recursos los servicios obligatorios, incluyendo los de incendios y de suministro de energía eléctrica, la Provincia los instalará y los Ayuntamientos contribuirán a los gastos de establecimiento con la cantidad que corresponda a la capacidad de crédito de cada una de las Entidades municipales interesadas; y el 257, que da normas para estimar dicha capacidad crediticia, consistentes: en aplicar al pago de los intereses y amortización del empréstito que cada Diputación concierte, el rendimiento líquido del servicio instalado, y si no fuera suficiente, en afectar a la indicada finalidad de cobertura, durante un período de treinta años, hasta el 15 por 100 de los ingresos de cada Municipio interesado; gravitando la diferencia necesaria para completar las anualidades del servicio de intereses y amortización sobre el presu-

puesto provincial, y pudiendo ser compensado el gravamen que represente esta diferencia para las Diputaciones, con cargo al crédito que al efecto se consigne en el presupuesto del Ministerio de la Gobernación, que fijará anualmente la forma en que ha de ser distribuido.

La sistemática legal está, evidentemente, llena de posibilidades, y hace concebir la fundada esperanza de que bajo la tutela, suave y generosa, de las Diputaciones Provinciales, y con la aportación económica del Estado, los pequeños Municipios consigan mejoramientos sorprendentes. El porvenir de la fórmula dependerá, como es lógico, del volumen de los créditos que el Estado destine para estos fines de cooperación, y de los remanentes de recursos con que las Corporaciones Provinciales cuenten, después de dejar a cubierto sus propias obligaciones. Sin período experimental suficiente para apreciar resultados, habida cuenta de las modestas disponibilidades con que hasta ahora operó el Ministerio de la Gobernación, y de la inestabilidad económica que aún acusan algunas Diputaciones, hay un hecho notorio que acaso pueda interpretarse como síntoma favorable: el ambiente de solidaridad y compenetración en que hoy se desenvuelven las relaciones interlocales, y el constante nacimiento de consorcios y mancomunidades para la instalación de servicios y ejecución de obras municipales, en los que las Diputaciones actúan como órgano de propulsión, dirección y financiación.

* * *

El Estado moderno, acuciado por el impresionante crecimiento de los gastos públicos, no siempre contrabalanceado con el correlativo aumento de ingresos, se muestra tan extremado en defender su soberanía fiscal como parsimonioso en el reconocimiento de facultades impositivas a los entes territoriales que le están subordinados y que tienen fines específicos que cumplir. Como dice el ilustre profesor portugués Marcelo Caetano: «siempre que el Estado necesita aumentar impuestos y tasas, sigue la línea de menor resistencia y prohíbe al Municipio sobrecargar al contribuyente, y como la fuente de los recursos para el Estado y los Municipios es la misma, aquél toma primero los suyos y deja las sobras para éstos, limitando sus aspiraciones».

En su virtud, el establecimiento de impuestos específicamente locales encuentra siempre, declarada o implícita, la oposición del Es-

tado, que no se aviene a ceder y rehusa compartir la más mínima parcela del área impositiva nacional y, antes al contrario, procura insistentemente recuperar las posiciones total o parcialmente cedidas en otras épocas, suscitando un proceso de absorción de todas las fuentes de ingresos, favorecido por una política francamente restrictiva de la imposición Provincial y Municipal.

Una de las medidas de esa política fiscal, dotada de mecanismos variados, es el llamado sistema de compensación, al que el Estado acude para resarcir a las Corporaciones locales de recursos que le son amputados, o para equilibrar la percepción de cantidades por impuestos en cuyos rendimientos se considera equitativo que participen.

De ordinario, la compensación se produce con referencia a un recurso o participación aisladamente considerado; sirva de ejemplo lo ocurrido en nuestra Patria con la Ley de 19 de enero de 1943, que, al suprimir el impuesto de cédulas personales, estableció en su artículo 2.º el cupo de compensación tributaria, integrado por la suma de dos cantidades, el cupo mínimo y el cupo complementario que el Estado había de abonar a las Diputaciones Provinciales en concepto de nuevo recurso, sustituto del desaparecido.

Otras veces la fórmula compensatoria se enfrenta con la supresión de una pluralidad de exacciones, llevada a cabo por consecuencia de determinada forma tributaria o con un esquema impositivo local que se sustituye, en todo o en parte; siendo necesario en ambos supuestos llegar a una nivelación, primero, y a un equitativo incremento de ingresos, después, a fin de evitar el empobrecimiento actual o futuro de las Entidades cuyas haciendas resulten perjudicadas. Para asegurar dicha nivelación e incremento es necesario disponer de una masa dineraria, que se obtiene generalmente afectando a dicho fin recursos específicos, y que recibe el nombre de Caja o Fondo de Compensación.

En España, salvo el remoto precedente analógico que, al decir del Profesor Jordana de Pozas, supuso en tiempos de Carlos III la Contaduría de Arbitrios, a la que todos los Ayuntamientos tenían que exponer sus necesidades y solicitar los recursos precisos para satisfacerlas, no se había experimentado hasta ahora esta forma de compensación compleja que introduce en nuestra vida administrativa la nueva Ley de Régimen Local.

Como es sabido, la Base 22 de las de Régimen Local aprobadas

por Ley de 17 de julio de 1945, al regular la imposición municipal, estableció que quedarían suprimidas diversas exacciones, entre las que descuellan por su importancia en la hacienda concejil los arbitrios de pesas y medidas y sobreproductos de la tierra y el Repartimiento general; supresión que ratifica la disposición adicional octava de la Ley articulada de 16 de diciembre de 1950. Por otra parte, la propia Base 22, modificada por Decretos-Leyes de 7 de noviembre de 1947 y 24 de marzo de 1950, y transformada respecto al particular que nos ocupa en los artículos 493 y 566 de la Ley antes citada, estableció sobre las cuotas del Tesoro de la Contribución Territorial recargos que se fijaron en el 40 por 100 para Rústica y Pecuaria y en el 55 por 100 para Urbana. El rendimiento de dichos recargos se destina, en primer término, a compensar totalmente a los Ayuntamientos la supresión de precitadas exacciones, a cuyo efecto se les fijarán cupos anuales que cubran la diferencia hasta la media de ingresos efectivos que obtuvieron en el trienio comprendido entre el 1 de enero de 1942 y el 31 de diciembre de 1944, tomando dicho promedio como límite máximo de compensación; distribuyéndose el remanente entre las Diputaciones. Así nace el Fondo llamado de Corporaciones locales, dotado de una doble función: estrictamente compensatoria para el Municipio; de incremento de ingresos para la Provincia.

De otro lado, la Base 51 de la Ley de 17 de julio de 1945, modificada por Decreto-Ley de 29 de noviembre de 1947 y 24 de marzo de 1950, y que dió origen a los artículos 606 y 623 de la Ley articulada de 16 de diciembre de 1950, creó también unos recargos que han quedado definitivamente fijados en el 5 por 100 de la Contribución Industrial y de Comercio, y de 2 y 5 pesetas en los Derechos de Aduanas sobre la importación de café y té, cuyos rendimientos se destinan a asegurar a las Diputaciones Provinciales un nivel de ingresos no inferior al obtenido en 1945, y el remanente que pueda resultar, a incrementar sus recursos, conforme a las normas de distribución que determina el artículo 624. De este modo surge el Fondo de Compensación provincial que ofrece a las Corporaciones provinciales una compensación global, esto es, referida al nivel de ingresos que por todos conceptos alcanzaron en el último ejercicio económico del régimen anterior, y no al rendimiento de determinados recursos, a más de un incremento efectivo que implica considerable mejoramiento económico.

Muchas críticas ha suscitado la creación de estos Fondos, singularmente la del de Corporaciones locales, que ha venido a ser el Muro de las Lamentaciones cabe al cual se llora la muerte del Repartimiento general, de tan frecuente y no siempre correcto uso en la vida económica del Municipio. Se reprocha al sistema compensatorio su falta de generosidad, su complicación burocrática y esa especial psicosis de servidumbre que provoca en las Corporaciones locales al verse obligadas a solicitar del favor estatal lo que estiman debe serles otorgado por meros imperativos de justicia. Pero tales inconvenientes no penetran la entraña de la Institución, ya que cabe configurar ésta con más amplitud de medios, agilidad de procedimientos y penetración de fines. Basta para ello un tratamiento adecuado para corregir y perfeccionar normas defectuosas, tratamiento que ya está en marcha y cuyos resultados se prevén satisfactorios.

En lo tocante al Fondo de Corporaciones Locales, en reciente trabajo de quien os habla, aparecido en la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, se examina el proceso de transformación experimentado por los cupos de compensación municipal como remedio a la excesiva rigidez de que inicialmente adolecían, y que hoy ha desaparecido por virtud de disposiciones contenidas en la Ley de 16 de diciembre de 1950, cuales son: el artículo 567, párrafo 2, conforme al cual, cuando las circunstancias así lo aconsejen, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, podrá acordar, con carácter de generalidad o para determinadas categorías de Ayuntamientos, la elevación, en el tanto por ciento que se señale, de los límites máximos de compensación municipal que se hubieren fijado; el artículo 569, párrafo 1, que establece que si por consecuencia de las supresiones de ingresos acordadas, algún Ayuntamiento quedase imposibilitado económicamente para cumplir sus obligaciones, podrá obtener en concepto de cupo extraordinario una cantidad anual suficiente para cubrirla; y el 570, párrafo 4, a cuyo tenor, cuando se trate de Municipios cuya población de hecho según el censo no exceda de 5.000 habitantes, se estimará que el límite máximo de compensación municipal señalado tiene la consideración de cupo definitivo.

Respecto al Fondo de Compensación Provincial, una vez superada la nivelación de ingresos prevista en la Ley de Bases y en el artículo 623 de la articulada, toda vez que no existe al presente Diputación alguna cuyos recursos sean inferiores a los obtenidos en el ejercicio de 1945, las cantidades que con cargo al mismo perciben no

tienen en realidad carácter de verdadera compensación, sino que entran más bien dentro del régimen de subvenciones a que alude Saura Pacheco en su obra *Hacienda, Presupuestos y Contabilidad Municipal* con estas certeras palabras: «de todas formas, después del último gran conflicto bélico, se ha marcado un declive de las imposiciones locales; los viejos tributos independientes no producen el debido rendimiento para la cobertura de los gastos en incesante aumento. La consecuencia ha sido una mayor generalización de las subvenciones estatales en todas partes, que lleva consigo una merma considerable de la autonomía financiera local».

En efecto, el fenómeno tiene carácter general. En Francia la base de los céntimos adicionales sobre las antiguas contribuciones fundamentales, abolidas por la Ley de 31 de julio de 1917 y sustituidas por el impuesto personal sobre la renta, siguen fijándose como si aquellas continuaran subsistentes, sin que el Estado se avenga a conceder participación en éste, siquiera otorgue fuertes subvenciones a los entes locales, ya con carácter general o bien a título particular cuando se trata de Departamentos o Municipios afectados de graves dificultades financieras. En Inglaterra, donde se acusa una notoria insuficiencia de ingresos en las haciendas locales, procura remediarse ésta con subvenciones que alcanzan tal volumen que representan casi la mitad de los gastos de las entidades. En Portugal adolecen las autarquías locales igual penuria, que el Estado procura aliviar por el sistema de participación en las mejoras públicas, que consiste en subvencionar hasta con el 70 por 100 del coste de las obras públicas municipales. Y hasta en los Estados Unidos de América, el régimen de subsidios y subvenciones se ha abierto camino en los diversos Estados de la Unión.

Nuestra posición, por tanto, ante los fondos de compensación no ha de ser la de crítica sistemática, sino que debemos procurar perfeccionar las normas que los regulan, y aceptarlos como una realidad financiera y fiscal impuesta por las circunstancias del momento.

* * *

Acabamos de lanzar una rápida ojeada sobre determinados aspectos parciales del nuevo Código Local, que entró en vigor el 1.º de marzo último; otros indispensables para completar la visión de conjunto, o lo habrán tenido ya en este cursillo o tendrán que esperar

mejor comentarista ; pero quede desde ahora sentado que la reforma administrativa que la Ley de 16 de diciembre de 1950 implica, es reflejo fiel de la profunda transformación política determinada por el Movimiento Nacional, sin una variante arriesgada ni una interpretación herética.

Las Corporaciones Locales surgidas de la Cruzada de Liberación no podían seguir rigiéndose por un mosaico de disposiciones que comprendía fragmentos de los períodos más dispares de nuestra Historia próxima : la Restauración, en la Ley Provincial ; la Dictadura, en los Estatutos, y la República en la Ley Municipal se fundían en la vida administrativa de los entes locales, con preceptos emanados del Estado Nuevo, al legislar éste, en forma provisional, con objeto de resolver problemas inaplazables.

Hija, pues, del Régimen, la nueva Ley se orienta al mejor servicio de España, con escrupuloso respeto a las directrices políticas trazadas por aquél ; pero no excluye la posibilidad de rectificaciones de detalle en el trazado de servicios o reglamentación de funciones. La nueva Ley, como toda obra legislativa, máxime cuando es tan vasta y compleja, tendrá, sin duda, construcciones logradas y aspectos discutibles, pero también lleva en sí, para lo no perfecto, garantías de perfectibilidad ; ya que establece el principio fecundo de la revisión periódica de su articulado que permitirá ajustar las piezas que lo precisen sin desmontar el mecanismo ; precaución laudable por cuanto la vida local es tan rica en matices y tan sensible a las variaciones ondulatorias de la coyuntura económica que es en alto grado conveniente suscitar la revisión sistemática de los esquemas legales en los que cada época pretende encerrarla.

En todo caso, una cosa es segura : el Caudillo tiene un generoso y decidido empeño en que no sólo el problema local, en abstracto, sino todos los problemas locales, implantados en el más humilde Municipio o la Provincia menos dotada, se resuelvan bien y por entero. Su voluntad, servida principalmente por el Ministro de la Gobernación, que ha puesto su inteligencia y su carácter en la empresa, es para nosotros esperanza y garantía y ha de ser para todos motivo de agradecimiento también. Un motivo más, entre los muchos que el alma española debe albergar para este gran artífice de la unidad, la grandeza y la libertad de la Patria.

JOSÉ FERNÁNDEZ HERNANDO

La nueva Ley de Régimen Local

Innovaciones y aclaraciones a la Ley de Bases

(*Conclusión*)

16. Hasta aquí hemos ido observando las diferencias entre la ley de Bases de Régimen local y la ley articulada, correspondientes a los libros I, «Organización y administración de las Entidades municipales», II, «Organización y administración de las Provincias».

Ahora examinaremos el libro III, cuya rúbrica aparece así: «Disposiciones comunes a la organización y la administración de Municipios y Provincias». Es decir, que sirve para ambas clases de Entidades en lo que se refiere a acuerdos, constitución, funcionamiento, servicio de inspección y asesoramiento, régimen jurídico y responsabilidad de la Administración y funcionarios locales.

Se incorpora, en esencia, el artículo 61 de la ley municipal de 1935 (1), en el 297 de la nueva ley: «Serán nulos los acuerdos adoptados en las sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en la convocatoria, así como los que se adopten en sesión ordinaria sobre materias no incluidas en el respectivo orden del día, salvo especial y previa declaración de urgencia hecha por la Corporación con el voto favorable de la mayoría de los miembros que la formen.»

El artículo 61 aludía a la iniciativa de la declaración de urgencia (Alcalde o un tercio del número de Concejales), pero que no se

(1) Véase art. 128, párrafo último del Estatuto municipal, y el 97 del Estatuto provincial.

requería un *quorum* especial, como ahora, por lo que en segunda convocatoria bastaba la mayoría de los presentes en sesión, no de los miembros de la Corporación.

Se introduce en el artículo 305 el siguiente párrafo: «No serán válidos los acuerdos que no consten en los expresados libros (los de actas), los cuales deberán estar foliados.»

No se aclara si la invalidez tiene efectos retroactivos, pero así debe estimarse, puesto que se trata de una presunción *iure et de iure* de la inexistencia del acto administrativo; aunque se hubiera adoptado de *facto*, pues no se admite prueba sobre la existencia del acuerdo, una vez aprobada el acta de la pertinente sesión, sin ser rectificadas.

Sin embargo, al referirse el texto de la ley a la invalidez del acuerdo siguiendo el texto del artículo 135 del Estatuto municipal, y del 101 del Estatuto provincial, y no a inexistencia según lo hacía el 64 de la ley de 1935, el acto administrativo conocido o publicado, como acuerdo municipal o provincial, por el Alcalde o por el Presidente de la Diputación provincial, deberá ser impugnado en tiempo y forma, para que prospere la invalidez. Aunque comunicado un acuerdo no figurado en el acta de reunión alguna, aprobada debidamente, aun con referencia a un día en que se celebró ésta, su impugnación será *ex tunc*, no *ex nunc*, es decir, que lo será con efecto retroactivo; será, pues, un acto nulo, no simplemente anulable, según nuestro criterio al hacer la división tripartita de los actos irregulares en nuestro «Manual de Derecho Administrativo» (pág. 220-23), semejando un caso de error, aparentemente de ausencia de consentimiento.

17. En el capítulo I del título referente a los funcionarios de la Administración local, el artículo 320 clasifica a éstos en: a) Administrativos. b) Técnicos. c) De servicios especiales, y d) Subalternos. Clasificación tomada del artículo 157 de la ley municipal de 1935, que ya tenía como antecedentes los artículos 6.º y 7.º del Reglamento de 2 de noviembre de 1925, de funcionarios provinciales. Deben estimarse comprendidas entre los subalternos expresados en el apartado d) del artículo 157 citado, la Guardia municipal, y, en general, cuantos desempeñan funciones secundarias de

vigilancia o de custodia, como los guardas forestales de las Diputaciones, y la Guardia foral de Alava.

Se define cada una de las referidas clases de funcionarios en el artículo 321: «Son funcionarios administrativos los que dedican su actividad a la gestión de los fines generales de las Entidades u Organismos de carácter local. Se agruparán en dos clases: técnico-administrativos, los que para el ejercicio de sus funciones necesiten un título facultativo o profesional, y auxiliares, los que, bajo la dirección de los anteriores, desempeñen meras funciones burocráticas.»

«Son técnicos los que dedican a servicios específicos de las Corporaciones locales una actividad, cuyo ejercicio exige título expedido por Facultad universitaria o por Escuela profesional superior, y serán técnicos-auxiliares cuando requieran título expedido por Escuelas oficiales que no tengan carácter superior.»

«Son de servicios especiales los que desempeñan cargos que, por su naturaleza y función, no requieren título facultativo ni profesional, sino simplemente aptitud particular para el servicio de que se trate.»

«Son subalternos los que desempeñan funciones secundarias de vigilancia, de custodia o de índole manual.»

A todos los efectos legales tendrán el carácter y condición de funcionarios públicos los comprendidos en los grupos a) y b), o sea, los administrativos y los técnicos.

Como se observará, se exige para ser funcionario técnico-administrativo un título facultativo o profesional, no basta que sea meramente académico, como requiere la Orden de 30 de octubre de 1939, v. gr., el de Bachiller; en cambio, bastarán los de Perito mercantil, Aparejador, y hasta el de Graduado social, como títulos profesionales que son.

No se me alcanza por qué se ha de considerar como funcionarios públicos sólo a los administrativos y a los técnicos, siendo los subalternos de carácter permanente, siempre que figuren en plantilla y perciban sueldos o asignaciones fijas con cargo al presupuesto, según exige el artículo 319, para ser funcionario de la Administración local. Me parece inocua esa disposición y lo es que se pretende

sustraer los litigios sobre su relación jurídica al Tribunal Contencioso-administrativo, remitiéndolos a la Magistratura del Trabajo? Es peligroso para estos funcionarios modestos que pierdan la calificación jurídica de funcionarios públicos. Esperamos que el Reglamento aclare este problema.

En cuanto a los Cuerpos de Secretarios, Interventores, Depositarios y Directores de Banda de Música, rigen las disposiciones vigentes hasta el 1.º de marzo de 1951, incorporadas en gran parte, con las de la base 55, al nuevo texto articulado.

Se incorpora un texto, el artículo 331, equivalente al 117 del Reglamento de funcionarios municipales de 23 de agosto de 1924, sobre el tope de consignación para el personal: el 25 por 100 del presupuesto ordinario, agregando que «para la determinación de este tanto por ciento se deducirá el importe de lo consignado para cargas financieras en el estado de gastos del presupuesto».

En materia de derechos pasivos—respetando las disposiciones para los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios sobre el Montepío (Decreto de 7 de julio de 1944 y Reglamento de 10 de mayo de 1946)—para los funcionarios de plantilla en general, con arreglo al artículo 332 de la nueva ley, rigen las reglas prescritas para los funcionarios civiles, así como para sus familias, en lo que no lo está previsto por la ley articulada, por sus Reglamentos y disposiciones concordantes o aclaratorias y por los Estatutos legales o acuerdos de las Corporaciones.

Los funcionarios o sus derechohabientes que dejasen de percibir indebidamente sus sueldos o derechos durante dos mensualidades podrán solicitar su abono directo de la Delegación de Hacienda de la Provincia respectiva, la cual, previas las comprobaciones que estime necesarias, hará el pago de los atrasos a cuenta de las cantidades que por su conducto haya de percibir la Corporación (artículo 333).

Un texto muy importante y de justicia, que ha de beneficiar a cuantos funcionarios hubieran pertenecido a otra Administración central o local, distinta a la Administración local en que sirvan, es el figurado en el número 2 del artículo 332, que dice: «A los funcionarios de Administración local y miembros de los Cuerpos naciona-

les adscritos, en virtud de oposición o concurso, a la Administración central del Estado, les serán abonables sus servicios a todos los efectos, incluso a los de jubilación y pensiones que causen a favor de sus familias, como si se hubieran prestado al servicio de entidades locales.»

El ingreso en los Cuerpos de personal administrativo puede tener lugar por concurso u oposición, antes sólo por oposición. En los concursos que convoquen las Corporaciones locales para cubrir las vacantes de ingreso en sus escalafones respectivos, se estimará como mérito preferente haber desempeñado cargos de la misma naturaleza en otras Entidades de Administración local. Se vuelve a imponer el régimen establecido en el Estatuto municipal para los ascensos del personal administrativo, que, por lo menos en un 50 por 100 de las vacantes, serán cubiertas por rigurosa antigüedad dentro del escalafón de cada Entidad.

Sin embargo, el precepto del Estatuto municipal (art. 248, ap. b) era aún más amplio porque abarcaba al personal técnico y subalterno.

18. La base 63, que establecía el Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales se desarrolla con detalle en los artículos 354 a 360, ambos inclusive, encomendándole como misión: a) asesorar a las entidades municipales y provinciales; b) inspeccionar su funcionamiento, y c) censurar y aprobar definitivamente las cuentas de los presupuestos locales.

En el artículo 357 se insiste, al hablar del examen y censura de cuentas, en atribuir a dicho Servicio la aprobación definitiva de las cuentas.

Parece, pues, que las cuentas de las Corporaciones locales se sustraen al examen y censura del Tribunal de Cuentas, por cuanto que al nuevo Servicio se le confieren facultades antes reservadas a ese Tribunal, como exigir responsabilidades, ordenar reintegros y disponer la rectificación de errores en la medida que se estimare precisa (art. 357, ap. b).

19. En cuanto al régimen jurisdiccional—diremos, mejor que jurídico, puesto que jurídico, como se intitula en el título V del

libro tercero, es todo el ordenamiento de la Administración local—, se hace alguna innovación y sobre todo se introducen aclaraciones sobre textos deducidos de la anterior ley Municipal, no prevenidas tampoco en la ley de Bases de 1945.

Entre las innovaciones de interés encontramos los artículos 370 y 371 de la ley, que obligan a los ediles y diputados provinciales a defender los intereses municipales o provinciales frente a terceros.

Dice el artículo 370: «Las Corporaciones locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos. El acuerdo correspondiente deberá ir precedido del dictamen de un Letrado.»

Es de más interés el artículo 371, que confiere la investidura jurídicoadministrativa a cualquier vecino. Extiéndese esta cualidad para los interesados avocindados en cualquier término municipal de la Provincia, frente a la dejación de deberes de la Diputación provincial, en cuya jurisdicción territorial se halle enclavado tal término. Dice así, pues, el artículo 371 que glosamos: «Si las Corporaciones locales no ejercitaren las acciones procedentes, cualquier vecino que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la Corporación interesada. Si ésta no lo acordare en el plazo de dos meses, el vecino podrá ejercitar la acción en nombre y en interés de la Entidad local, siempre que lo autorice el Gobernador civil, oído el Abogado del Estado. Si prosperase la acción ejercitada, el actor tendrá derecho a ser reembolsado de las costas procesales.»

Se innova también el recurso de apelación contra los fallos de los Tribunales provinciales de lo contenciosoadministrativo que revocuen la suspensión de un acuerdo o declaren su nulidad en los casos trasladados por los Presidentes de las Corporaciones locales que los hayan suspendido por infracción manifiesta de la ley (1). Declara el artículo 378 del texto articulado la no necesidad de recurrir en reposición las denegaciones tácitas, como opinaba el autor de este artículo, pero ello no es óbice a que se puedan interponer, porque el texto del artículo dice: «Quedan exceptuadas del recurso de reposición las denegaciones tácitas, que podrán ser impugnadas di-

(1) Véase la Base 56 de la ley de 1945, que omite dicha apelación.

rectamente ante los Tribunales o Autoridades competentes.» Luego, al decir que podrán ser impugnadas directamente, es que lo pueden ser en recurso previo de reposición. El asunto tiene su trascendencia porque si se interpone el recurso de reposición y no se resuelve en plazo de quince días, puede interponerse el recurso ulterior contencioso-administrativo durante un año a partir de la fecha en que se presentó el de reposición, al igual que si hubiera recurrido en reforma contra denegación o resolución expresa (art. 388, párrafo 2.º). En cambio, si no se interpone el recurso de reposición, que deberá serlo dentro de los quince días siguientes al en que haya transcurrido un mes de denunciada la mora, de acuerdo con lo que dispone el artículo 374 (1), el contencioso administrativo se formulará dentro del mes siguiente a la expiración del plazo, después de denunciada la mora con arreglo a lo dispuesto en el artículo acabado de aludir, por lo que es más angosto el plazo, lo que *conviene* más al litigante prevenido, ya que le interesa la abreviación de trámites (2).

Creímos que el recurso gubernativo a que aludía la base 58 contra las providencias de las autoridades locales rezaría sólo para las multas de índole gubernativa, no para las impuestas por infracción de ordenanzas de la Administración local, y que se restablecería el recurso ante el juez de primera instancia, pero no ha sido así. Es terminante el artículo 385 cuando dice que «contra las multas impuestas por las Autoridades locales que no tengan señalado recurso especial, cabrá el recurso de alzada, en única instancia, ante el Gobernador civil, en el término de diez días siguientes a la notificación del acuerdo o de la resolución expresa o tácita del recurso de reposición, si fuese utilizado». La referencia a recursos especiales será,

(1) «Se entenderá denegada toda petición o reclamación si, pasados tres meses desde su entrada en el Registro sin que se publique o notifique su resolución y denunciada la mora dentro del año, contado desde su presentación, transcurre otro mes sin resolver.»

(2) Como se ve, se ha alterado el criterio sobre el plazo en que se puede interponer el recurso contencioso, tanto de plena jurisdicción como de nulidad, prevenido en la anterior ley (art. 224) municipal, que era dentro de los quince días siguientes a la notificación del recurso de reposición o al vencimiento del plazo para dictarlo. V. Royo Villanova, «Problemas del régimen jurídico municipal», 1944, págs. 100-102.

sin duda, para las multas en materia económico-administrativa, u otro caso prevenido especialmente en disposiciones legales.

20. En el artículo 391 de la nueva ley se dispone que «las autoridades y Corporaciones locales podrán interponer ante el Tribunal provincial de lo Contencioso recurso contra sus propias decisiones, previa la correspondiente declaración de lesividad para los intereses económicos de la Corporación local respectiva, siempre que dichas decisiones impliquen, además, vulneración de un derecho administrativo de la referida Corporación o violación de leyes o disposiciones administrativas que motive recurso de anulación».

Se había suscitado duda sobre si podían declararse lesivos actos administrativos que sólo hubieran vulnerado derechos objetivos, disipándose esa duda para los de carácter municipal; así lo expone en este sentido Cavero Arévalo en su monografía «Problemas que plantea la utilización del recurso contencioso-administrativo objetivo por las Corporaciones municipales contra sus propios acuerdos.»

La jurisprudencia solía exigir lesión de intereses y lesión de derechos, sin especificar si de carácter subjetivo o sólo normativo.

Nosotros entendimos siempre que era la lesión al derecho objetivo la que debía acompañar al interés, para servir de base a la interposición del recurso de lesividad. (Véanse las Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1907 y 27 de diciembre de 1912.)

Y ello se explica, pues las Corporaciones, como no sea contractualmente, no adquieren derechos subjetivos respecto de tercero; son competencias derivadas de la ley. Por tanto, apenas se darían casos de lesividad, sustentando al criterio restrictivo arriba apuntado (1).

Una Administración que contrata por subasta una obra pública y que revisa sus precios sin previa subasta pudiera estimarse que

(1) González Pérez excluye la impugnación, previa declaración de lesión, de los contratos («La declaración de lesividad», *Rev. de Administración pública*, n.º 2, mayo-agosto 1950, p. 68), por no ser acto administrativo. Para nosotros sí lo es, pese a la bilateralidad; mas su impugnación la basaríamos en lesión de interés o de la legislación de los contratos públicos.

revoca su primer acuerdo, que le confirió un derecho subjetivo frente al contratista.

Pero un nombramiento de un funcionario sin el concurso o la oposición obligada por la ley—lo cual puede ser lesivo para los intereses económicos, si se le ha señalado un sueldo exorbitante y para el Derecho objetivo, por infracción de las normas que regulan provisión de tal plaza—, no lesiona el derecho subjetivo de la Corporación.

Esta tiene, más que el derecho, el deber de designar para la referida plaza a persona capacitada, previos los trámites reglamentarios de concurso u oposición. ¿Cómo no va a poder impugnarse en vía contencioso-administrativa el acto de designación de un funcionario sin oposición o sin concurso?

Aunque el referido señor Clavero Arévalo (1) atribuye a López Rodó el no admitir la jurisdicción objetiva para la Corporación (aludiendo a la municipal) contra sus propios actos, éste en «El coadyuvante» (2) se refiere a la concurrencia de interés y de derecho. Ha de haber, dice, «lesión injusta de derecho e interés»; derecho lo escribe con minúscula, y el normativo suele hacerse con mayúscula. Y aunque no distingue si se refiere al derecho subjetivo o al objetivo, su interpretación lógica—aunque nadie mejor que el autor la puede dar—, resuelve el contenido del término en sentido subjetivo.

Si bien el artículo 1.º de la Ley de lo contencioso-administrativo, al contornear el recurso, se refiere a la Administración o los particulares, y el tercer requisito para interponerlo es la vulneración de un Derecho administrativo establecido anteriormente en favor del demandante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo, alude, sin duda, a la facultad de recurrir una Administración contra un acto de otra Administración en cualquiera de sus tres grados.

Royo Villanova (3) admite la lesión de Derecho objetivo, «in-

(1) Ob. cit. en el texto pág. 122.

(2) Pág. 66.

(3) Segismundo Royo Villanova, «Problemas del régimen jurídico municipal», 1943, pág. 175. «Siendo la lesión de derechos uno de los requisitos del art. 1.º de la ley, dice González Pérez (loc. cit., p. 70), y no expresando los arts. 2.º y 9.º en los párrafos cita-

fracción de preceptos legales», paralelamente a la lesión de intereses materiales, «daños o perjuicios económicos».

El plazo para interponer el recurso-demanda de lesividad ha de ser el mismo señalado en el artículo 7.º de la Ley de lo contencioso-administrativo, o sea, el de tres meses, ya que el señalado—un mes—en el artículo 388, párrafo 1 de la ley articulada, es conferido a los particulares para interponer el recurso de plena jurisdicción o el objetivo de anulación contra los actos de las autoridades o acuerdos de las Corporaciones locales (art. 386), criterio que ya sustentaba la Fiscalía del Tribunal Supremo en la Circular de 27 de enero de 1931, número 3, puesto que argumentaba, con referencia al artículo 38 del Reglamento de procedimiento municipal: «reduce a un mes el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones dictadas al amparo del Estatuto y sus Reglamentos, por no referirse para nada a los interpuestos contra acuerdos declarados lesivos, por lo que no puede entenderse haya modificado para éstos el término legal para promover el recurso.

Nosotros, que admitimos el recurso de lesividad por infracción de Derecho objetivo, en todos los grados de la Administración, y no sólo frente a la Administración local, porque lo admitía la nueva ley, no aceptamos la tesis de Clavero Arévalo de reducir el plazo a un mes, porque el recurso de lesividad es excepcional, ni es de plena jurisdicción ni el de anulación en manos de particulares o de una Administración frente a otra. Es el interpuesto por la Administración contra sus propios actos, siendo demandados los interesados en sostener los actos administrativos cuya anulación se pretende, y los titulares del órgano administrativo que quieran evitar una responsabilidad personal, caso de daño a tercero o a la propia Corporación, pese a otros criterios.

21. En la nueva Ley de Régimen local se discierne, en punto a la responsabilidad de la Administración, cuándo se exige directa-

dos más que «lesión de intereses», creemos que en la declaración de lesividad bastará que se exprese meramente esto último, si bien en la demanda deberá alegarse una y otra lesión».

mente y cuándo subsidiariamente—cosa que ni se hacía en el artículo 209 de la anterior Ley Municipal ni en la base 62, párrafo 1.º de la de 1945—, muy en consonancia con la hermenéutica que para aquel artículo dábamos en nuestro «Manual de Derecho Administrativo» (pág. 328).

Así se dice en el artículo 406: «La responsabilidad será directa: 1.º, en materia contractual; 2.º, cuando los daños hayan sido producidos con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos o del ejercicio de las atribuciones de la Entidad local, sin culpa o negligencia graves imputables personalmente a sus Autoridades, funcionarios o agentes. Cuando las Corporaciones locales actúen como personas jurídicas de Derecho privado, serán aplicables los artículos 1.902 y siguientes del Código Civil.»

Según el artículo 409, «la responsabilidad de las entidades locales será subsidiaria cuando los daños hayan sido causados por culpa o negligencia graves imputables personalmente a sus autoridades, funcionarios o agentes, en el ejercicio de su cargo. Para ejercer en este caso la acción de daños y perjuicios será menester que la infracción legal haya sido declarada en sentencia firme» (1). El artículo 411 concede dos plazos para exigir la reclamación de daños y perjuicios, uno entendemos que por vía administrativa y el otro, como claramente se dice, por vía judicial, si bien este último

(1) Decíamos, a propósito de la interpretación del art. 209 de la ley municipal de 1935, en nuestro «Manual de Derecho administrativo», pág. 328: «Hay cierta ambigüedad en el artículo glosado, pues se trata de responsabilidad directa o subsidiaria, según los casos. En el Reglamento, se dirán los casos en que se exigirá responsabilidad directa o subsidiaria, o, en defecto de reglamento, el Juez tendrá que acudir a la interpretación lógica: a los discursos parlamentarios, a la interpretación doctrinal a este respecto, o a la analogía con el art. 41 de la Constitución, que, aunque extinguida hoy, la precedió, sirviéndole de fundamento.

El precepto quiere significar lo siguiente: La responsabilidad directa, al no agregar solidaria, reconoce excluir toda idea de culpables, es decir, que supone que ha podido haber un daño sin culpa de sus funcionarios o de sus obreros.

Acudiendo a la doctrina del riesgo, debe compensarse al tercero damnificado y perjudicado, soportando la carga de los daños y perjuicios la Administración, por cuya gestión se hizo el daño, o porque se benefició a costa del damnificado. La responsabilidad directa debe referirse a las faltas de servicio o daños ocasionados sin culpa de sus funcionarios o de los órganos administrativos.

una vez transcurrido el año en que se ha reclamado administrativamente. Creemos, pues, inaplicable a este caso concreto el artículo 376.

En caso de responsabilidad civil subsidiaria de las Entidades locales, el plazo para la reclamación comenzará a contarse desde la notificación de la sentencia firme declaratoria de la infracción legal, culpa o negligencia del responsable directo (art. 411, núm. 2).

22. Se concede acción popular a todos los españoles para exigir la responsabilidad de orden penal en que incurran las autoridades o Corporaciones locales, sin perjuicio de la responsabilidad que proceda por acusación falsa o calumniosa, lo que hará impracticable tal acción criminal ante el temor de que ésta se vuelva en pasiva.

23. Terminamos este estudio o glosa de la nueva ley municipal llamando la atención sobre el artículo 428.

Dice así: «En caso de persistente desatención por parte de los Municipios de sus obligaciones mínimas sanitarias, los Jefes de Sanidad de las Provincias podrán proponer al Consejo Nacional de Sanidad que aquellos organismos sean sometidos a régimen de tutela sanitaria, en cuyo estado los Consejos Provinciales de Sanidad, asistidos por la Sección Provincial de Administración Local, señalarán y administrarán los fondos municipales que deben ser empleados en los servicios sanitarios locales. Al Ministro de la Gobernación corresponderá determinar los momentos de implantación y cese de esta medida.»

Y nada más, dejamos para otros más expertos el comentario a las innovaciones o aclaraciones de la nueva ley en el régimen de Haciendas locales que forma el libro IV.

SABINO ALVAREZ-GENDÍN

Catedrático de Derecho Administrativo.
Del Cuerpo de Secretarios de Administración Local.