

La competencia municipal según la nueva Ley de Bases

I. DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL

El régimen funcional de nuestras autoridades y Corporaciones locales, según la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945, es de autonomía, sin perjuicio, como lo prevenían los Estatutos municipal y provincial y la Ley de 31 de diciembre de 1935, del control jurisdiccional contencioso-administrativo, salvo en materia electoral, o de multas de los Alcaldes, si no tienen señalado otro recurso especial (Base 53), que lo será gubernativo, lo primero, por su índole política, y lo segundo, en cuanto que actúen delegadamente del Poder Central.

La autonomía funcional de la Ley de Régimen local se determina en la competencia amplia que se confiere a los órganos municipales, recogida en cláusulas generales de la Base 11, que se refiere al gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos y de las provincias —omitiendo la tradicional “exclusividad” al compartir la gestión de algunos asuntos los Ayuntamientos y las Diputaciones— y señaladamente en la enunciación de algunos de sus fines más principales, específicos unos, como la urbanización y ensanche o los cementerios en los Municipios, y otros limitados, bien al respectivo término jurisdiccional, como los transportes, bien por la capacidad económica de los Entes locales, como el servicio de incendios, en que, por primera vez, podrán disfrutar del mismo los pueblos que no pueden costearlo, ya que

lo organizará la Diputación con la aprobación de los Municipios interesados, auxiliando también la Provincia a establecer otros en los pueblos, como los de alumbrado.

Por primera vez figura en la legislación, entre la competencia municipal, la construcción de estaciones y aeropuertos (Base 11, I, apartado *e*). No diré lo mismo de los puertos, porque ya figura en el art. 15 de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880.

La autonomía funcional será pura entelequia por muchas atribuciones que se otorguen a las Corporaciones locales, si para su ejercicio se idean trámites y trabas al requerir las aprobaciones gubernativas.

En la Ley apenas figuran éstas, como no sea para las alteraciones de términos municipales, denominación y capitalidad de Municipios (Base 2.^a); régimen de Mancomunidades (Base 3.^a); supresión de Entidades locales menores (Base 4.^a); concesión de Carta especial para el régimen orgánico o económico peculiar de los Municipios (Base 10), siendo su iniciativa señaladamente autónoma; municipalización y provincialización de servicios (Bases 18 y 46); enajenación y permuta de bienes provinciales (Base 46), y las atribuidas a la Comisión provincial de servicios técnicos (Base 45). Es evidente que, en texto articulado, se recogerán algunas disposiciones del Libro II del Estatuto municipal y del Estatuto provincial sobre autorizaciones o aprobaciones en materia presupuestaria y financiera, lo cual ya acaece en regímenes locales tan autonomistas como los anglosajones.

En materia de disposición de bienes inmuebles municipales, se limita la autorización superior a los que exceden del 25 por 100 del presupuesto (Base 19), excluyéndose en todo caso la enajenación de parcelas sobrantes de vía pública, cuya competencia se reserva a la Comisión permanente (Base 13, II, ap. *h*) donde existía, siendo del Pleno las facultades de aquellos asuntos sometidos a la autorización gubernativa, entre los que se incluye la aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios y el establecimiento de exacciones y de las Ordenanzas de arbitrios, con la novedad de que en los presupuestos extraordinarios que no requieran dinero procedente de una operación de crédito, sólo basta la

autorización del Delegado de Hacienda (Base 65), rectificando el criterio actual mucho más centralizador, pues requiere la autorización del Ministerio de Hacienda.

Los recursos contra la aprobación de los presupuestos se ventilarán ante los Tribunales económico-administrativos, pues entiéndese que atañen más a la política económica local que a la legalidad de los acuerdos o actos corporativos que puedan tener su base de impugnación jurisdiccional aislada en el recurso contencioso, tanto subjetivo como objetivo.

A propósito de la competencia de los Ayuntamientos se suscitó, al discutirse el Proyecto de Ley de Bases en el seno de la Comisión de Gobernación, una intervención dialéctica entre el Sr. Sanz Orrio y el Sr. Fernández Valladares, en la que participaron otros señores Procuradores; pretendiendo el primero que se respetase la competencia de las Hermandades sindicales en los asuntos de Policía rural, suprimiéndose la que confiere al Ayuntamiento la Base 12, lo que siempre ha sido tradicional en España.

Diferenciada por el que suscribe, la Policía rural, en un sentido objetivo o concerniente al régimen de conservación de obras rurales y a la policía de ornato e higiene rurales, de la guardería rural, concepto más subjetivo y concerniente a la vigilancia de las heredades y el campo, se reservó para un artículo adicional el atribuir a los Municipios la guardería rural, pero a través de las Hermandades Sindicales que reglamentariamente la puedan prestar (1).

La competencia de los Ayuntamientos es compartida o suplida por la de las Entidades locales menores en el territorio de éstas respecto de las siguientes materias: a) La construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos; b) La Policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos; c) La limpieza de calles; d) La administración y conservación de su patrimonio y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales, y e) La

(1) La disposición que hace la 4.^a queda así redactada: «El servicio de guardería rural atribuido a los Municipios en la Base 12 se realizará a través de las Hermandades Sindicales del Campo, mientras éstas puedan llevarle a cabo reglamentariamente».

ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la Entidad cuando no los tenga a su cargo el respectivo Municipio.

2. ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES

La organización, según la Ley de Bases, es tripartita en los Municipios de más de 2.000 habitantes, siendo los órganos el Alcalde, la Comisión Permanente y el Pleno municipal, siendo bipartita la organización en los Municipios de menos de 2.001 habitantes.

En los primeros de dichos Municipios las funciones de gestión se distribuyen entre el Alcalde y la Comisión Permanente, habiendo restringido la Ponencia y confirmado la Comisión de Gobernación, ciertas atribuciones conferidas a la Permanente, en el Proyecto de Ley, transfiriéndose a favor de la Alcaldía, verbi gracia, las licencias de apertura de establecimientos y las de construcción, cuando las Ordenanzas las atribuyan al Alcalde (Base 13).

La potestad reglamentaria y las presupuestarias y financieras se atribuyen al Pleno municipal y los asuntos administrativos de trascendencia. Así le corresponden:

a) La constitución del mismo; la creación, modificación o disolución de Mancomunidades, Instituciones o Establecimientos municipales; la propuesta de variación de régimen orgánico o económico del Municipio y de alteración de su nombre o de su capitalidad; la adopción o modificación de su escudo o emblema; la iniciativa o informe en los expedientes de fusión, agregación o segregación de Municipio y de supresión de Entidades locales menores en su término.

b) La adquisición o disposición de bienes y derechos del Municipio; transacción sobre ellos; la regulación de aprovechamiento de los comunales, y la economía y ordenación de solares.

c) La contratación o concesión de obras y servicios, incluso las de transportes dentro del término municipal.

d) La aprobación de planes de ensanche y extensión, refor-

ma interior, saneamiento o urbanización y, en general, todos los proyectos que lleven anejos la expropiación forzosa.

e) La municipalización de servicios y la construcción de Empresas mixtas para la prestación de servicios municipales, y

f) El ejercicio de acciones judiciales y administrativas, salvo la preparación de los recursos y escritos que urgentemente necesitan ser interpuestos, la cual compete a la Comisión Permanente o al Alcalde, en su caso.

Son atribuciones de la Comisión Permanente: a) La organización de los servicios de recaudación y depositaria. b) La contratación y concesión de obras y servicios cuya duración no exceda de un año o que no exijan créditos superiores a los consignados en el presupuesto anual del ejercicio. c) El nombramiento de funcionarios en virtud de oposición, así como su jubilación y excedencia en todo caso. d) La incoación de expedientes disciplinarios y la suspensión previa de los funcionarios cuya designación no corresponda a la Administración Central. e) La corrección de funcionarios que no sean de nombramiento de la Dirección general, exceptuando la destitución o separación de servicio, que será de la competencia del Ayuntamiento en pleno. f) La concesión de licencias de obras cuando no corresponda al Alcalde, con arreglo a las Ordenanzas. g) El desarrollo de la gestión económica conforme al presupuesto aprobado. h) La regulación del aprovechamiento de bienes comunales y la enajenación de parcelas sobrantes de la vía pública. i) El ejercicio de acciones dando cuenta al Pleno en su reunión, para la resolución definitiva (Base 13).

La regulación del aprovechamiento de los comunales viene atribuida en la misma Base al Pleno del Ayuntamiento. Esperamos que en el articulado de la Ley se aclare esta dualidad de competencia, dejándose las normas generales —la verdadera regulación— para el Pleno, y el desarrollo de estas normas o su gestión para la Comisión Permanente.

En el apartado i), núm. 11 de la Base 21, se confiaba al Alcalde todas las demás facultades de gobierno y administración del Municipio no reservadas expresamente al Ayuntamiento o a la Comisión Permanente, habiendo agregado la Ponencia “y las que ésta

delegue”, o sea, la Permanente, según el contenido del Proyecto Ley. Si quedan muy reforzadas las facultades de los Alcaldes de los Municipios, como Presidentes de los Ayuntamientos y Jefes de la gestión administrativa, se amplía mucho más en los Municipios de 2.000 o menor número de habitantes, pues se le atribuyen todas las que corresponden a la Comisión permanente en los pueblos de mayor número de habitantes.

En el anteproyecto presentado por el Ministro de la Gobernación, D. Blas Pérez, al Gobierno, no figuraba el órgano intermedio, Comisión permanente, por entender que la gestión de asuntos municipales recobraba más eficacia y unidad en la labor unipersonal que, ante la adición o acumulación de trabajo, podían delegar en los Tenientes de Alcalde.

El Gobierno estimó que la deliberación convenía en las ciudades importantes para atemperar los bríos de los Alcaldes, introduciendo la Comisión permanente en los pueblos de más de 2.000 habitantes.

No obstante, aún quedan 6.845 Municipios que se regirán por Alcalde-gerente, o sea, un 73,95 por 100 del total de los de España, que asciende a 9.256.

3. SERVICIOS MUNICIPALES Y SERVICIOS MUNICIPALIZADOS

La Ley distingue los *servicios municipales* de la *municipalización de servicios*; es decir, según que los servicios, que siendo unos y otros de la competencia municipal, vengán o no ya explotados por el Municipio.

Municipalización de Servicio es la entrega a la gestión directa del Municipio de una actividad remunerable para satisfacer una necesidad pública, que anteriormente era desarrollada por empresa o particulares, lo que la ley italiana de 1934 (art. 292), llama asunción del servicio público. Al hacerse cargo el Municipio de Servicios que estaban a cargo de la iniciativa privada, y para su sostenimiento, forzosamente se hacen aquéllos remuneratorios, a menos que quiera la Administración subvenir a los gastos con el

fortalecimiento de los impuestos, con peligro de contracción de la economía privada, si se procura compensación al servicio municipalizado, con lesión, por tanto, de la justicia distributiva. Así es que servicio municipalizado, es decir, por lo general, servicio prestado por el Municipio por sí mismo o, por mejor decir, por los usuarios del mismo.

Zanobini (1), no se aparta de este criterio, entendiendo por municipalización la asunción por parte del Municipio de la gestión de servicios con carácter *industrial* o *comercial*, en concurrencia con particulares o con monopolio.

Como es natural, no se dice nada de la gestión directa para los Servicios municipales, porque se supone que es la forma en que se viene prestando. Se adoptan otras tres de las formas en que se puede prestar los servicios municipalizados, o sea, concesión, arriendo o Empresa mixta, por concurso o mediante participación de particulares en el capital, por municipalización de acciones.

En el dictamen de la Comisión de Gobernación, se igualan los sistemas de prestación para los servicios *municipales* y los *municipalizados*, puesto que no se hacía así en el proyecto, habiéndose introducido, como para los que se municipalicen en régimen de Empresa mixta, el que pueda, constituirse, no sólo previo concurso, tratándose de otorgarlo a un grupo financiero, sino en forma popular, por participación de particulares mediante suscripción de acciones (Base 17).

Sin embargo, en los servicios municipalizados figura una forma más, la gestión directa "en órgano especial de Administración, en forma de empresa privada".

La redacción del Proyecto de gobierno era igual a la del apartado *a)* del art. 135 de la ley municipal de 1935, recogida en el artículo 18, apartado *b)* del anteproyecto de Código de Gobierno y Administración local que, preparado en 1941 por el Ministerio de la Gobernación, decía: "Empresa municipal, que adopta la forma de Sociedad privada", pero al indicar quien esto suscribe en la Ponencia, que tal párrafo no tenía sentido, porque el Municipio si ex-

(1) «L'Amministrazione locale», 1933, pág. 247.

plota directamente aunque con caja autónoma, nunca puede ser Sociedad privada, y si asociando mediante acciones el capital privado, entonces era Empresa mixta, se cambia la redacción como figura en la ley, refiriéndose a la personificación del Servicio, en Establecimiento público, que es como yo quería redactarlo; mas se adoptó ante la discrepancia de algún vocal de la Ponencia en la redacción del texto, gestión directa con “órgano especial en forma de Empresa privada”, lo que quiere decir que se puede personificar el Servicio, con una responsabilidad y autonomía económica, no simplemente de contabilidad o financiero, sino propia e independiente de la ley Municipal.

La Base 18 consigna una cláusula general sobre qué servicios, sean de naturaleza mercantil, industrial, extractiva, forestal o agrícola, puedan municipalizarse, requiriéndose que sean de primera necesidad o utilidad pública (no hace falta esa doble concurrencia, como lo hacía el Estatuto y la ley municipal anteriores, puesto que lo que es de primera necesidad es de utilidad pública —aunque no lo contrario—) y se agrega que “pueden prestarse dentro del término municipal en beneficio de sus habitantes.”

Luego señala la Base los servicios que pueden municipalizarse con monopolio, y por la gravedad del asunto tiene la enunciación carácter exhaustivo, y son los servicios de abastecimiento de aguas, electricidad, gas, recogida y aprovechamiento de basuras, alcantarillado, lonjas, mercados, mataderos, cámaras frigoríficas, pompas fúnebres y autobuses, trolebuses, ferrocarriles y demás medios de transporte dentro del término municipal, así como de estaciones de autobuses.

En cambio, la enumeración de los municipalizables sin monopolio no es exhaustiva, pues si no nada significaría la cláusula general, y porque además se agrega para los suministros de primera necesidad, como hornos, tablas, panaderías y “otros similares”. Y luego, al referirse a viviendas, pósitos, instituciones de crédito y ahorro, espectáculos públicos, se vuelve a agregar “y otros similares”.

En todo caso los acuerdos de municipalización de servicios serán sometidos a información pública por período no inferior a un mes, y a la aprobación del Ministerio de la Gobernación.

Al establecerse monopolio, pueden expropiarse los servicios o rescatare los concedidos, explotados por Empresas privadas que vieran funcionando, previéndose en el caso de discrepancia en el justiprecio la resolución por parte del Ministerio de la Gobernación, previos los dictámenes periciales que estime pertinentes. Es de suponer que reglamentariamente se determinará quiénes formularán dichos dictámenes, sin perjuicio del recurso contencioso administrativo por lesión de la sexta parte que admite la legislación general de Expropiación forzosa.

Las tarifas de los servicios municipalizados serán aprobadas por el Ministerio correspondiente, y se fijarán teniendo en cuenta que será lícita la obtención de beneficios, aparte de fondos de reserva y amortizaciones, para su aplicación a las necesidades generales del Municipio, como un ingreso de su presupuesto ordinario.

* * *

Por haber intervenido en la redacción del anteproyecto del Régimen local y luego en la Ponencia y en el Dictamen de la Comisión de Gobernación y presentado el Proyecto al Pleno de las Cortes españolas, se me excusará de hacer un juicio crítico de la Ley, sino tratar simple y objetivamente la cuestión de la competencia municipal, en la forma que dejo expuesta, creyendo satisfacer los requerimientos hechos por la Dirección de la REVISTA DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.

SABINO ALVAREZ-GENDÍN