

Algunos aspectos de la Ley de Bases de Régimen Local

En este siglo se promulga por vez primera, en una ley única, el régimen local íntegramente, es decir, afectando a Municipios y provincias.

¿Responde esta técnica a la empleada al promulgar la Ley del régimen local italiano? ¿Tiene, por el contrario, precedentes en nuestro derecho?

Debe contestarse que sí a esta última pregunta.

Sin aludir a otros aspectos de detalle, recordaré que, al presentarse a las Cortes, por la Comisión, las bases de la Ley de Gobierno y Administración provincial y municipal, en 14 de diciembre de 1855, se hacían varias consideraciones sobre el trato conjunto de tales órganos de derecho público (1).

“Siendo —se dice— los Ayuntamientos al Estado lo que las familias a la sociedad, y las Diputaciones provinciales a los Ayuntamientos lo que la ciudad al distrito, evidente es la urgencia de armonizar la ley que rija a unos y a otros con la Constitución del país. La Comisión, por lo tanto, no encarecerá la importancia de la legislación encargada de administrar la cosa pública, satisfaciendo las necesidades interiores de los pueblos y las generales de las provincias, vigilando por sus intereses y dirigiendo sus negocios en procomún de los asociados. La excesiva centralización, sobre ser ineficaz hasta cierto punto, porque nunca la superioridad puede descender con pleno conocimiento de causa a pormenores de apre-

(1) POSADA: *Evolución legislativa del Régimen Local en España*, páginas 189 y 190.

ciación práctica y local, ofrece el inconveniente de que, al proceder de arriba abajo, para llegar por escalones hasta los administrados, imposibilita toda enmienda o rectificación, que sólo debe esperarse de un superior. La descentralización excesiva, sobre fraccionar el Poder llevándolo a diversos puntos, lo que equivale a destruirlo, o al menos enervarlo, crea desconfianza e insubordinación en la esfera gubernativa, variedad de intereses, aislamiento de miras y pequeñez de relaciones; efectos todos incompatibles con la fuerza de cohesión y de unidad que requieren el nervio, la grandeza y la gloria de las naciones. La Comisión ha creído deber huir ambos extremos, procurando conseguirlo en consonancia con los artículos de la Constitución, relativos a este punto, aprobados por la Asamblea. Conciliar la libertad con el orden, es el gran problema que está destinado a resolver la escuela liberal, y lo que nos hemos propuesto, dando a los Ayuntamientos y Diputaciones toda la latitud e influencia compatibles con sus intereses locales y los generales del país, de que el Gobierno está exclusivamente encargado" (2).

Se trata, pues, de un texto que, en una síntesis, se enfrenta con el problema conjunto de Diputaciones y Ayuntamientos. Esta había sido ya la técnica empleada en el decreto de las Cortes de 3 de febrero de 1823.

Se presenta de nuevo a las Cortes (3), en 18 de febrero de 1870, un proyecto de ley "sobre organización provincial y municipal", entrañando una de las reformas más fundamentales dentro de la corriente abstracta de uniformidad legislativa. Decía la Comisión:

"La revolución de septiembre, simbolizada en la Constitución de 1869, exigía, pues, para su verdadero complemento, la determinación orgánica de las Corporaciones populares.

"Fundar en bases sólidas la existencia de las Corporaciones municipales y provinciales, garantizar su independencia y naturales derechos y señalar los fines que deben cumplir y los medios necesarios de realización, de tal suerte, que en su acción no sean un pe-

(2) POSADA: Obra citada, págs. 190 y 191.

(3) POSADA: Obra citada, pág. 203.

ligro para la vida política del Estado ni para la libertad del individuo, es, propiamente hablando, hacer la segunda Constitución del Estado, su constitución administrativa...”

Se advierte, pues, una tendencia muy acentuada a reorganizar el régimen de Municipios y Provincias como un solo régimen: el “régimen local” (4). Señalábase esta tendencia ya en la obra de las Cortes de Cádiz; pero poco a poco se había desintegrado la administración local en una administración “municipal” y otra “provincial”. Respondía quizá este fenómeno a dos causas principales: a las necesidades y apremios de la política, que no siempre permitieron pasar por la reforma simultánea de los dos “grados” de la administración, y a la distinta consideración de que siempre gozaron Municipios y Provincias, estimándose aquéllos, en el fondo, como organizaciones naturales, espontáneas “dadas” por la historia —los “pueblos”—, y conceptuándose éstas como creaciones legales, artificiales, construídas para el servicio de la Nación.

Las Cortes del 70 mantuvieron la distinción, que persiste en las reformas del 76 y 77, y se acentúa más, si cabe, al realizarse la de la ley Provincial de 1882. Pero había un fermento de integración del régimen, el cual se manifestó muy pronto en el proyecto de Romero Robledo.

En el Preámbulo del proyecto se dice:

“Amoldándose a la trabazón y enlace que unen entre sí a los diversos intereses, desde los que sólo parecen afectar directamente a la vida local hasta aquéllos que revisten el carácter de generales, los comprende en una misma obra, separándose del sistema seguido hasta el día de legislar con separación para cada uno de los organismos populares. Este método tenía como necesaria consecuencia el inconveniente de crear las Corporaciones con absoluta independencia las unas de las otras...”

Se mantiene análogo criterio al indicado, en el discurso de la Corona leído en las Cortes de 1893 (5 de abril), aunque se empleen términos hasta vagos e impropios (5), criterio, por lo demás,

(4) POSADA: Ob. cit., pág. 340.

(5) POSADA: Ob. cit., pág. 341.

a que responde claramente el proyecto de ley presentado por el Gobierno, en el mismo año, "refundiendo en una sola las leyes Provincial y Municipal", y siendo el mismo que impera en el proyecto de ley provisional sobre descentralización administrativa del señor Silvela (de 30 de octubre de 1899), en cuyo preámbulo se habla siempre de la "Administración Local", y se considera como organismos de ella a los Ayuntamientos y Diputaciones. Por último, lo mismo en las bases de 1903, que en el proyecto de 1907, se reorganiza la vida municipal y provincial como expresiones diversas de la vida local. Hay en esta síntesis el influjo de la concepción "realista" de la vida local, como una expresión histórica que contiene diversas manifestaciones, igualmente respetables: la refundición en un texto de las leyes Municipal y Provincial, entraña la idea de la analogía de naturaleza jurídica de los Municipios y de las Provincias, como instituciones de distinta contextura, pero con idénticas funciones, de valor a la vez "local" y "nacional". Por otra parte, la refundición facilita la renovación de las formaciones locales que, sin ser Municipios ni Provincias, tengan una realidad histórica, porque abarcando la ley todo el movimiento observable en la vida local real, puede procurar, con menos violencia de la que supondrían leyes especiales distintas, las condiciones jurídicas que respetan aquellas formaciones (6).

Esta misma tendencia de englobamiento de instituciones se nota en posteriores proyectos, y si bien no la recogió el Sr. Calvo Sotelo, que distinguió entre lo municipal y lo provincial, reaparece hoy, en la nueva Ley de Bases, con una alcurnia típicamente española.

He hecho estas indicaciones generales porque alguna de las Bases de la ley, de cuyo breve comentario he quedado encargado, tienen tratamiento común para lo municipal y lo provincial, y porque en una disposición legal única se da tratamiento a los dos grados.

(6) POSADK: Ob. cit., pág. 342.

REGIMEN DE CARTA

Se ocupa la ley de ello en la Base 10.^a.

Dice así: "Podrá otorgarse a los Municipios, a petición del respectivo Ayuntamiento y previa información pública, un régimen orgánico peculiar para su gobierno y administración, como también un sistema económico adecuado a sus necesidades, en virtud de Carta especial.

"La concesión de Cartas municipales corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de la Gobernación, previo informe del Ministerio de Hacienda, cuando se trate de Carta económica, y del Consejo de Estado en todo caso.

"Las Cartas municipales no podrán alterar lo dispuesto en esta Ley, respecto a la forma de designar Alcalde y Concejales, causas de incapacidad, incompatibilidad o excusa para el desempeño de tales cargos, funciones propias de la competencia municipal, régimen de funcionarios, funciones delegadas del Poder central y relaciones de orden administrativo o económico con la Provincia y el Estado.

"La Ley fijará los límites dentro de los cuales podrá otorgarse, mediante Carta, un sistema económico peculiar."

El legislador concede, pues, amplia *elasticidad* a los órganos municipales, haciendo honor a una interpretación *historicista* y *realista*.

La *Carta* permitió a las municipalidades del Medioevo una indiscutible grandeza. Ayudó, acaso, el haber traspasado a aquéllas, las prerrogativas judiciales. El origen del régimen municipal, que florece especialmente en León y Castilla en los siglos X al XIII, con carácter esencialmente democrático, "ha de buscarse (según Hinojosa), en la aplicación a la esfera del Municipio, de las instituciones judiciales de los pueblos germánicos, no siendo el desarrollo de la libertad municipal otra cosa que la adquisición gradual, por el Concejo, de las atribuciones privativas del Poder público, sobre todo en el orden judicial". ¿Son sólo estas las causas determinantes del florecimiento municipal? No. En los siglos medievales surge, o se afirma, el núcleo vecinal con una intensa y amplia *autonomía*. El *Fuero municipal* (la Carta) expresa o resume en este período medieval

—como hoy las leyes municipales y las cartas en algunos países, verbigracia, Estados Unidos— la solución del problema de equilibrio que entraña todo régimen municipal. Las normas contenidas en los Fueros municipales no son, en la mayoría de los casos, creación arbitraria del legislador, sino trasunto o derivación del Derecho vigente en la región o territorio donde radicaba la ciudad. El motivo que dió margen a la redacción del Fuero, determinaba la cantidad y calidad de sus preceptos. Rasgo característico de la organización municipal de la Edad Media es la particularidad y la diversidad. Cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios, recibe su constitución peculiar y tiene su fisonomía propia (7).

El Sr. Calvo Sotelo, en el Estatuto Municipal afirma, al trazar su Exposición de motivos, la fé que en el trato específico tiene, fé que recoge de nuevo don Blas Pérez González, autor de la Ley de Bases, Ministro de la Gobernación.

Dice aquella Exposición:

“Pero esas y otras análogas diferenciaciones, no bastarían por sí solas para dar a cada Municipio la fisonomía político-administrativa que le convenga. Ni siquiera bastaría establecer en la Ley ocho o veinte modelos de organización, ajustados a los tipos más extendidos de vida municipal que se conocen en el país. La gama de variedades producida por la Geografía, la producción, las comunicaciones, el idioma, las costumbres, etc., ofrecería siempre matices infinitamente superiores en número.

”Sólo hay un medio para resolver la dificultad, y estriba en otorgar a cada Municipio el derecho de dictarse su propia norma de funcionamiento. Esto hace el Estatuto, regulando el régimen denominado de Carta, nombre que tan rancio y recio suena en la Historia de España. A su amparo, cada Ayuntamiento fijará su propia estructura, dentro, por supuesto, del más absoluto respeto a la soberanía del Estado y a los derechos del ciudadano.

”Como especialidad novísima del sistema de Carta admitimos

(7) AZCÁRATE, MARTÍNEZ MARINA Y PÉREZ PUJOL han estudiado en detalle este período. Posada alude a ellos en “El régimen municipal de la Ciudad Moderna.”

expresamente la implantación de las formas de Gobierno por Comisión y Gobierno por Gerencia, que tan espléndido fruto han rendido en otros países. Ellas representan el máximo avance en la ardua empresa de cohonestar la democracia con la eficacia y parten de la base de que cualquier Municipio constituye un negocio; el mejor negocio para el pueblo si recibe buena administración, por lo que su gestión no debe diferir de la que mercantilmente tengan los negocios privados. El incremento de poderes otorgados a la Comisión o al Gerente se compensa con un paralelo acrecimiento en los derechos del vecindario, y de esta suerte vienen a fundirse en una misma fórmula el máximo criterio de autoridad y el grado supremo de democracia. Es posible que algún espíritu excesivamente atendido a nuestra biología municipalista estime peligroso este avance. Pensando de otro modo, cree el Gobierno que el paso de la ley actual a la nueva tiene que resultar muy brusco, porque los extremos de una curva evolutiva que mide cincuenta años, forzosamente han de estar separados por un abismo y cree, además, que es condición esencial de un buen Estatuto su elasticidad, ya que sólo teniéndola, podrá acoger, lejos de constreñir, a los Municipios que, en nobles ansias de superación, aspiren a una vida más alta y progresiva."

Las innovaciones de 1924 tienen de nuevo un favorable eco en la Ley de Bases que comento. La de número 10 ofrece un ancho marco al que amoldar la variedad biológica de las instituciones locales.

B I E N E S

Dice la Base 19, que trata de los de carácter municipal:

"Los bienes municipales se clasificarán en bienes de dominio público y patrimoniales. Los bienes de dominio público son de uso o servicio público; los patrimoniales son de propios o comunales.

"Son bienes de uso público los caminos, plazas, calles, paseos, aguas, fuentes y obras públicas de servicio general cuya conservación y policía sean de competencia del Municipio.

"Son bienes de servicio público los que el Municipio destina al

cumplimiento de fines de interés público, como mataderos, Escuelas, mercados, lonjas, Casas Consistoriales y otros.

"Son bienes de propios, los que, siendo propiedad del Municipio, no están destinados a la realización de ningún servicio y pueden constituir fuente de ingreso para el erario municipal.

"Son bienes comunales los de dominio municipal, cuyo aprovechamiento y disfrute pertenece exclusivamente a los vecinos.

"Los bienes de dominio público, mientras conservan este carácter, y los comunales, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

"Los bienes inmuebles de propios no podrán enajenarse, gravarse ni permutarse sin autorización del Ministerio de la Gobernación, cuando su valor exceda del veinticinco por ciento del presupuesto anual de la Corporación municipal. Tampoco podrán cederse gratuitamente sino a Entidades o Instituciones públicas, para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal y previa autorización del mismo Ministerio.

"Cuando el disfrute general y simultáneo de los bienes comunales fuera impracticable, a falta de costumbre o reglamentación local se adjudicará su aprovechamiento, por lote o suertes a los vecinos cabezas de familia, en proporción directa al número de familiares que tengan a su cargo e inversa de su situación económica. Si esta forma de aprovechamiento fuera imposible, el Gobernador civil podrá autorizar al Municipio para adjudicar el disfrute mediante precio en pública subasta, con preferencia de los vecinos en igualdad de condiciones.

"Los Ayuntamientos podrán señalar a los vecinos el pago de una cuota anual por el aprovechamiento de bienes comunales, para compensar estrictamente los gastos que se originen de su custodia, conservación y administración.

"Los bienes inmuebles patrimoniales y los bienes muebles de valor artístico, histórico o de considerable entidad económica, constarán en inventario valorado, que se rectificará anualmente y será comprobado siempre que se renueve el Ayuntamiento.

"Son aplicables a las Entidades locales menores las disposiciones de esta Base."

En el plano provincial dice la Base 47:

"Los bienes provinciales se clasificarán en bienes de dominio público y bienes patrimoniales. Los bienes de dominio público son de uso o servicio público.

"Son bienes de uso público provincial los de aprovechamiento general, como caminos, puentes, canales y otros análogos.

"Son bienes de servicio público los destinados a este fin, como Hospitales, Hospicios, Museos, Palacio Provincial, montes catalogados y otros análogos.

"Son bienes de propios los que producen renta o no están destinados al uso público ni a ningún servicio provincial.

"Los bienes de dominio público, mientras conserven este carácter, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y no estarán sujetos a tributación del Estado.

"Los bienes inmuebles de propios no podrán enajenarse, gravarse, ni permutarse sin autorización del Ministerio de la Gobernación. Tampoco podrán cederse gratuitamente sino a Entidades o Instituciones públicas para fines que redunden en beneficio general de los habitantes de la provincia, y previa autorización del mismo Ministerio.

"Los bienes inmuebles patrimoniales y los bienes muebles de valor artístico, histórico o de importancia económica, deberán constar en inventario valorado, que se rectificará anualmente y será comprobado siempre que se renueve la Diputación."

La lectura del texto muestra la seguridad de trazado, terminando con la anomalía del Código Civil, que no estimaba de dominio público, en las provincias y en los pueblos, los que en el segundo apartado del art. 339 se consideraban que lo eran cuando del Estado se trata. Dice este número:

"2.º Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión."

Dicha anomalía desaparece, pues, en la nueva Ley.

Este difícil problema del *dominio público* y de los bienes pri-

vados ha sido muy analizado por los autores de Derecho Administrativo, y es, sin duda, de los más interesantes, ya que la noción de dominio público ha sufrido grandes transformaciones desde las épocas de las monarquías absolutas (en las que el dominio estaba formado por los bienes raíces productores de rentas, los bienes incorporales, los derechos de regalía, los derechos señoriales, el dominio militar y las utilidades dimanantes de los bienes afectados al uso general), hasta los períodos en que el liberalismo rigió el gobierno de los pueblos, en cuales momentos el dominio *de la Corona* pasó a ser dominio *nacional* y se modificó profundamente el contenido del concepto.

Además, la distinción de dominio público y dominio privado se presentaba en una unidad, privativamente, en tanto que después se creó ya una distinción entre ambos conceptos, desarrollada en dos momentos. La primera concepción (8) separó el dominio público por naturaleza del dominio público por determinación de la ley. Admitióse que, por naturaleza, son bienes de dominio público las porciones de territorio afectadas al *uso general* y, por tanto, *insusceptibles de apropiación privada*. Agregóse el dominio público por determinación de la ley, cuando por razones de conveniencia general pareció oportuno *dotar* a ciertos bienes *de la inalienabilidad* de que gozaban los bienes del primer grupo. En este caso se encontraban, por ejemplo, los bienes constitutivos del dominio militar (plazas fuertes, fortalezas), los objetos de arte de los museos, etc.

La segunda concepción (9) habla del concepto del dominio público, *no arrancando* el mismo de la nota *de ser los bienes* que lo forman, *inalienables*, ya que *existen otras reglas* que se unen a aquélla para definir este especial régimen. El carácter que predomina sobre el concepto de ser o no inalienables, es, desde entonces,

(8) Esta concepción del dominio público ha sido sostenida principalmente por: BERTHÉLEMY, *Derecho administrativo*, 13.^a ed., pág. 470; DUCROCQ, *Derecho administrativo*, París, 1900, 7.^a ed., t. IV, pág. 85; DE RŒCY, *Dominio público. Report.* Beoque-Laferrière.

(9) El autor de esta segunda concepción es Hauriou (*Derecho administrativo*, 12.^a ed., pág. 779). En el mismo sentido: DUGUIT, *Derecho constitucional*, 3.^a edición, t. III, pág. 344.

el de la afectación de los bienes de que se trate a un servicio público. De esta suerte, el dominio público podría definirse como el constituido por aquellas propiedades administrativas que se afectan al uso de todos, o bien al funcionamiento de un servicio público, y que por este motivo quedan sometidas al régimen especial de dicho servicio (10) .

Estas características se tienen en cuenta hoy para provincias y Municipios, en virtud de la nueva Ley de Régimen Local. Ya no se excluyen como bienes de dominio público los afectos a un servicio. El viejo precepto del Código civil, que llegaba sólo a los bienes del Estado, invade también, con mucha mayor base científica, el área del gobierno local.

ORDENANZAS Y REGLAMENTOS

La Base 20 de la Ley, dispone:

“En la esfera de su competencia podrán los Ayuntamientos aprobar Ordenanzas y Reglamentos, y los Alcaldes dictar Bandos de aplicación general en el término. Ni unos ni otros podrán contener preceptos opuestos a las Leyes o disposiciones generales.

“Las Ordenanzas municipales (excepto las de construcción, vivienda y exacciones) y los Reglamentos de funcionarios, régimen interior y servicios no serán ejecutivos hasta que transcurran treinta días desde su envío al Gobernador civil de la provincia.

“Las multas por infracción de las Ordenanzas no fiscales, Reglamentos y Bandos municipales, así como las que impongan los Alcaldes en caso de faltas por desobediencia a su autoridad, no podrán exceder, salvo que en Leyes especiales se autorice, de quinientas pesetas en Municipios de más de cincuenta mil habitantes; de doscientas cincuenta pesetas, en Municipios de veinte mil uno habitantes a cincuenta mil; de cien pesetas, en Municipios de diez mil uno habitantes a veinte mil, y de cincuenta pesetas, en todos los demás.”

(10) En el mismo sentido las *Conclusiones*, LATOURNERIE: C. E. Marécar, 28 junio 1935, Rev. Der. Públ., 1935, pág. 590. D. 1936, III, 20.

La Ley ha reiterado lo que, respecto a Ordenanzas y Reglamentos, se había ya dispuesto en términos generales. Constituye el precepto una manifestación del respeto que merece al legislador la facultad legislativa municipal. ¿Cabe hablar de verdadera facultad legislativa? ¿No debemos reservar esta nomenclatura para los Cuerpos del Estado, que por función específica están llamados a dictar la Ley? Formalmente hablando, sería exacta esta reserva, pero si nos atenemos a las sustancias, son leyes las normas de tipo *general* suficientemente *promulgadas* y de *fondo justo*, aunque este último concepto, saturado de ingredientes morales, haya sido expulsado del contorno de la definición por escuelas nuevas —Kelsen a la cabeza—, que han estimado que en el domicilio del Derecho son personas extrañas aquellas que se vistan con ropajes éticos, morales o influidas por valoraciones que vayan más allá de lo secamente jurídico.

Y es exacto que tan Ley es, dentro de aquella definición, la que así se llama, como el precepto general que dicte el que posea facultad de ordenación.

Esto explica el por qué se parecen tanto las definiciones que el Derecho Administrativo da de la Ley y el Reglamento.

Sin duda, los Reglamentos y Ordenanzas son *leyes locales*, justificando la necesidad de dictar normas, que se conceda a las Corporaciones que rigen tales intereses, la facultad de promulgar esta clase de textos.

Claro está que, cuando penetramos en el campo, un poco arquitectónico, de las jerarquías, nos sobrecoge siempre el temor de que la ley inferior pueda atacar a la que está más arriba, produciéndose así un engranaje de subordinaciones que hace aceptar, no sin reservas, que el inferior pueda legislar también por el temor de que interfiera la ley del superior.

En definitiva, todo éste ha sido el problema de la inconstitucionalidad de las Leyes, o de la ilegalidad de los Reglamentos, exteriorizado en ordenaciones jurídicas para su resolución, a base de Tribunales especiales de tipo técnico, de Cámaras más o menos políticas, etc. Este temor es el que hace decir a la Ley que comen-

to, que ni las Ordenanzas ni los Reglamentos podrán contener preceptos opuestos a las leyes.

Pero, ¿y si los contienen? Evidentemente se grava la Ordenanza municipal con una especie de condición suspensiva, que es mandarla al Gobernador y dejar pasar treinta días. Es un pequeño purgatorio. El Gobierno civil no es un órgano apropiado para que en él existan laboratorios de juridicidad que permitan asegurar que una Ordenanza no ataca Ley alguna. ¿Quién puede, por otra parte, decirlo? Estos ataques, invisibles muchas veces, impensados casi siempre, surgen a la superficie cuando, andando el tiempo, se rozan intereses y surge el conflicto de derecho. Entonces entra un Tribunal en acción, pero no con esta mirada de águila que la Ley quiere dar a un Gobernador, sino con una visión concreta, limitada al caso que se discute y entonces dice si la Ordenanza ataca o no ataca la Ley. Pero si pasaran aquellos treinta días, sin resolución gubernativa, no dejaría el problema de poseer un diámetro extensísimo. Por este motivo, otorgar a las Corporaciones la facultad de ordenar, equivale a dotarlas de un medio que, técnicamente, equivale a poner en su mano la Ley.

Respecto a multas, es muy parca la Base 20 si se compara con lo que ocurre en otras jurisdicciones. No hay duda que el poder ejecutivo, en materia de sanciones pecuniarias, presenta hoy una notable desmesura.

Cuando los autores de Derecho administrativo construyeron la doctrina de la facultad sancionadora asegurando que los ataques al Derecho, en nuestro campo, constituyen *infracciones*, pero nunca *delitos*, y aun ni siquiera *faltas*, no pudieron prever que iba a resultar que estas infracciones, que por razón gramatical parecían pequeños devaneos de quien estaba en pugna con la Ley, iban a ser sancionadas con cantidades que el Código penal no soñó nunca, ni aun en sus peores momentos. Hay, sin duda, una cierta ironía en decirle a un ciudadano: "Usted no delinque, usted es un simple infractor, pero va usted a pagar una sanción pecuniaria extraordinariamente superior a la de un delincuente".

Todo ello ha producido una inversión de conceptos, en cuanto la realidad ha superado la previsión doctrinal. Y como el legislador

municipal y provincial, para dictar las leyes, miran al pasado, y las viejas leyes son mesuradas, ello explica la disonancia, en cuanto a cantidades, que existe entre la discreción con que el legislador local se produce, y los tipos de sanción que se aplican con frecuencia, por otros órganos del poder ejecutivo:

Yo, que creo muy fundamentada la vieja tesis de que en el Derecho administrativo no se delinque, estimo ejemplar aquella medida. No conozco, hoy por hoy, mecánica alguna más saludable que la de mantenerse en las órbitas clásicas.

CONTRATACION MUNICIPAL Y PROVINCIAL

La Base 54 de la Ley contiene los principios normativos en que ha de moverse la contratación. Según ella:

"Los contratos por cuenta de Entidades provinciales y municipales se realizarán, por regla general, mediante subasta.

"No obstante, podrán celebrarse por concurso, o subasta-concurso, en la forma que determinará la Ley articulada, los contratos siguientes:

"Primero. Los de compra de efectos que hayan de adquirirse necesariamente en el extranjero.

"Segundo. Los de adquisición de efectos cuyo precio no se pueda fijar previamente.

"Tercero. Los que por su naturaleza especial exijan garantías o condiciones también especiales por parte de los contratistas.

"Cuarto. Los de adquisición y arrendamientos de inmuebles.

"Quinto. Los de concesión de servicios y los de explotación de servicios municipalizados en régimen de Empresa mixta.

"Asimismo, podrán ser concertados directamente, o realizados por administración, los servicios u obras siguientes:

"a) Los que se refieran a operaciones de Deuda, negociación de efectos públicos o transporte material de fondos.

"b) Los que no puedan ser objeto de concurrencia, por versar sobre efectos o materias cuya producción esté protegida por privilegio industrial o de los que sólo haya un productor o poseedor.

"c) Los de reconocida urgencia, incompatible con las formalidades de subasta o concurso.

"d) Los que, después de segunda subasta declarada desierta, se realicen con arreglo a los precios y condiciones que le sirvieron de base.

e) Los que, después de un concurso declarado desierto, se realicen en condiciones no inferiores a las fijadas para aquél.

"f) Aquellos cuyo total importe no exceda de ciento cincuenta mil pesetas en presupuestos que excedan de cien millones; cien mil, cuando excedan de veinte millones; treinta mil, cuando excedan de cinco millones; de quince mil, cuando excedan de un millón; de diez mil, cuando excedan de quinientas mil, y de cinco mil pesetas en todos los demás.

"Para celebrar por concurso los contratos de obras y servicios a que se refieren las letras a), b) y c) de esta Base así como para concertar directamente o realizar por administración las obras y servicios comprendidos en los números segundo y tercero, será necesario justificar los hechos en expediente sumario, y que la Corporación lo acuerde con el voto de las dos terceras partes de quienes de hecho la integran, y, en todo caso, de la mayoría absoluta legal.

"No podrá fraccionarse en partes o grupos la materia de los contratos de obras o servicios, si el período de ejecución corresponde a un solo presupuesto ordinario.

"Las actas de subasta o concurso serán autorizadas por el Secretario de la Corporación."

Tampoco, en realidad, ha innovado la Ley de Bases lo que estaba determinado. El texto se mantiene dentro de las líneas genéricas de las leyes anteriores y de la de Contabilidad de 1.º de julio de 1911.

El principio es la subasta, pero se permite celebrar concurso o subasta-concurso. Esta es, empero, una innovación, porque ofrece una mixtura en que pesan, no sólo el factor naturaleza del servicio o contrato, o condiciones del contratista, sino también el tipo en dinero.

La forma mixta de subasta-concurso es un paso más hacia la posibilidad de adoptar un temperamento elástico en cada caso.

¿Es útil esta elasticidad o, por el contrario, conviene sujetar rígidamente a la Corporación mediante textos que hagan indispensable la subasta u obliguen a demostrar muy claramente el caso de excepción para escapar de su cerco?

Yo puedo afirmar que, en mi larga experiencia administrativa, he constatado que la subasta rígida sirve de menos de lo que uno cree. Sirve para las cosas de poca importancia, pero no para las que la ofrecen grande, toda vez que entonces el hecho de tener que sucumbir ante un precio menor, que puede expresarse simplemente en céntimos, dificulta la arribada a destino. El administrador debe poner la proa de su nave hacia el buen fin de su propósito. De nada le servirá decir que ha ahorrado unas pesetas, si después la obra resulta en quiebra porque el contratista no tenía resistencia económica para emprenderla y desarrollarla.

Se dirá, tal vez, que se presta a grandes inmoralidades el hecho de dejar en libertad de acción al administrador. Es posible, pero contra este peligro existe sólo una técnica: procurar acertar en la elección de la persona que administre. Si ésta es mala en su intención, no servirá de nada cargarle de cadenas. Existen mil fisuras en la legislación, por donde cabe escapar de la pared de encierro de la Ley.

Por esto me parece mejor el sistema elástico que el rígido, y creo que hay que dejar un poco libres a las Corporaciones, para que puedan acudir al concurso o a la subasta-concurso, sobre todo en el caso de que la naturaleza especial de la obra exija garantías o condiciones, también especiales, por parte de los contratistas.

Acaso se estimará que este criterio demuestra un cierto escepticismo. El hecho de haber convivido con los administradores muchos años, induce a adoptar esta postura crítica. Pero, como dice el profesor Ortega, el escéptico es el hombre de vida más nutrida, ya que es tórpe idea la de presumir que el escéptico no cree nada. Todo lo contrario. Aquél se diferencia de un dogmático en que éste cree en una sola cosa, y aquél en muchas, en casi todas...

JOSÉ M. PI SUÑER.