

La materia de competencias y servicios en la nueva Ley de Régimen Local

La nueva Ley articulada de Régimen Local, que habrá de entrar en vigor en el próximo mes de marzo, es una obra copiosísima, que por lo que ha tardado en aparecer—cinco años y medio después de la Ley de Bases de 1945—, muestra las graves dificultades que el tema ofrecía, la complejidad de la obra que había de realizarse y la necesidad de dispensar una atención primordial tanto a su bondad intrínseca cuanto a su acomodamiento al espíritu y características del actual Estado español.

Organismos infraestatales, las Provincias y los Municipios, su significación y su estructura, no pueden marchar disparejos, ni menos aún discordes, con las del Estado dentro del cual viven, y es de pensar que los autores de la nueva Ley meditaran profundamente sobre esta exigencia, lanzándose a satisfacerla cuando ya hubieren dado por bien estudiado y resuelto el problema.

Esto es lo primero que acusa el examen de la reciente Ley.

El actual Estado español no es un Estado de democracia parlamentaria, sino de Ejecutivo fuerte. Concentradas las funciones legislativas y administrativas en el Caudillo, de él descienden los poderes locales, que deben estar fuertemente subordinados a la autoridad superior del Gobierno por él presidido.

Por lo que respecta a las Autoridades locales, estas características aparecen fielmente recogidas en la Ley. Alcaldes y Presidentes son nombrados y separados por el Gobierno, no exigiéndose para su designación que sean miembros de la Corporación

respectiva, y siendo su mandato de duración indefinida. La subordinación de las Autoridades locales al Poder central, como vemos, es manifiesta.

Por otra parte, ya en el ejercicio de sus funciones, gozan las Autoridades provinciales y municipales de más amplios poderes de que gozaron por leyes anteriores. En general, les incumben todas las atribuciones que no estuviesen especialmente reservadas a la Diputación o al Ayuntamiento pleno. La Ley pretende que Presidentes y Alcaldes sean especies de Caudillo en sus Corporaciones respectivas, y en gran parte con características de gerente en lo que atañe a la vida provincial.

Pero si este acomodamiento del régimen municipal y provincial a la naturaleza del actual Estado español es claramente perceptible y ha sido bien cuidadosamente meditado por los autores de la Ley, tal acomodamiento puede fácilmente apreciarse no sólo en lo orgánico, sino también en el respecto de las funciones de los organismos locales.

En este orden parecen invertirse los términos, al menos por lo que concierne a leyes anteriores. De continuo se ha dicho que un régimen de centralización, para que sea verdaderamente orgánico, requiere: 1.º Señalamiento taxativo y, por lo general, reducido, de atribuciones a los organismos menores; 2.º Limitado grado de decisión a estos organismos; 3.º Fuerte intervención del Poder central en la designación y actuación de las Autoridades locales.

En la nueva Ley, si esta última nota aparece dibujadísima, se da la circunstancia de que la primera se manifiesta en muy contrario sentido. En la nueva Ley, la competencia provincial y municipal es amplísima, más si cabe que lo fuera en los Estatutos de 1924 y 1925, y en la Ley Municipal de 1935.

La competencia provincial abarca todo el orden de los intereses intermunicipales imaginables: construcción y conservación de caminos y de vías locales y comarcales; de ferrocarriles, trolebuses, autobuses y tranvías interurbanos; abastecimiento y suministro de energía eléctrica y aguas; rectificación y encauzamiento de cursos de agua, construcción de pantanos y canales de riego, y desecación de terrenos pantanosos; gráficas y campos de experimentación;

protección de la agricultura y servicio social agrario ; fomento de la ganadería y de las industrias de ella derivadas ; fomento de la riqueza forestal ; fomento de la industria provincial ; establecimientos de beneficencia, sanidad e higiene ; instituciones de crédito ; fomento de viviendas y seguros sociales ; establecimientos de cultura ; conservación de monumentos ; concursos y exposiciones ; protección a los Municipios para instalación o mejoramiento de sus servicios, etc. (arts. 242 y 243.)

Y si de la competencia provincial pasamos a la municipal, idéntico reconocimiento de amplias facultades se observa en ella. Sigue en esto la Ley articulada la vía abierta por el Estatuto y continuada por la del 35. Todo cuanto afecta a los intereses morales y materiales del vecindario es de la competencia del Municipio, y especialmente la gestión urbanística ; administración y defensa del patrimonio municipal ; salubridad e higiene ; abastos ; transportes ; instrucción y cultura ; educación física ; beneficencia y protección de menores y represión de la mendicidad ; atenciones sociales ; policía urbana y rural ; concursos y exposiciones ; turismo ; monumentos..., terminando su enumeración el artículo 101 con el enunciado general, dentro del cual todo cabe, de «cualesquiera otras obras y servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal».

El que la tendencia actual en las legislaciones locales sea extender cada día más el círculo de las funciones provinciales y municipales es hecho que no puede sorprender a nadie. Las mismas causas que determinan el aumento creciente de los servicios públicos y del Estado, originan este mismo creciente volumen de los servicios provinciales y municipales. La más elevada civilización de nuestro tiempo ; las invenciones y descubrimientos que cada día se producen ; el espíritu más refinado del hombre moderno ; las mayores apetencias de mejoras de vida que todos sentimos con interés acuciante ; la mayor estimación del Estado y de las Entidades locales como verdaderos institutos de providencia y de cultura, determinan una ampliación incesante de sus funciones, que cristalizan en los servicios consiguientes. El Estado indiferente, mero gendarme, pasó a la historia.

De esta suerte, cuando los legisladores actuales se planteen el problema de la competencia de Provincias y Municipios, resuelven decidirse por el otorgamiento a los mismos de un amplio círculo de incumbencias, y si esto ocurre en todo régimen político, a mayor abundamiento debe ocurrir en un régimen de Estado de integración, en que todas las fuerzas y poderes locales se ofrecen a él armónicamente subordinados y con apetencias de robustecimiento, para contribuir con esto al robustecimiento y prosperidad de aquél.

Este es, sin duda, principio que informa a la nueva Ley de Régimen Local. Se pretende crear organismos fuertes, de vida próspera, porque sobre todo en el orden municipal, el Municipio es la base del Estado, el íntimo tejido de la colectividad nacional, que será tanto más rica y potente cuanto más vigorosa sea la vida local. Tal fué la preocupación que llevó a sus famosos proyectos don Antonio Maura. Tal fué, también, la preocupación, sentida desde plano más elevado, de nuestro Ortega y Gasset.

Pero en orden a la competencia, donde un especial realce tiene es en lo referente al cuadro de las obligaciones mínimas que por las leyes se imponen a Provincias y Municipios, y que muy señaladamente establece la nueva Ley.

Por obligaciones mínimas se entienden las relativas a aquellas funciones y servicios que justifican la propia existencia de la comunidad local, y sin las cuales no es ésta concebible. Así como en el orden estatal hay para el Estado un *mínimum* de actividades que justifican su razón de ser, perdiéndolas si de ellas se desentiende, así en el orden de la vida local no es ni en buenos principios ni en la realidad concebible un organismo de esta naturaleza que no tome a su cuidado determinados intereses.

A esto responden las llamadas obligaciones mínimas impuestas a las Diputaciones y Ayuntamientos, y que, de igual modo que en la competencia local, son menos amplias o más amplias según el grado de vida y de progreso alcanzado por la entidad provincial o municipal. La vida local es cada vez más compleja y exigente en satisfacciones. Aumenta el progreso moral y material y aumentan con él las necesidades y las exigencias de los servicios adecuados para satisfacerlas.

Así, es natural que la Ley articulada haya extendido el círculo de estas obligaciones mínimas a los efectos de crear con ellas un núcleo vital de funciones provinciales y municipales.

Se corresponde esta materia con la referente a la creación o supresión de Municipios y con el sistema de ayudas que deben recibir de Diputaciones o del Estado para saldar sus compromisos legales.

Para crear nuevos Municipios, dice la Ley (art. 15), será necesario que cuenten con población, territorio y riqueza imponible bastante para sostener los servicios municipales obligatorios, utilizando los recursos que las leyes autorizan.

Se podrá disponer la fusión de Municipios limítrofes cuando separadamente carezcan de medios económicos para prestar los servicios mínimos exigidos por la Ley (art. 13).

No podrá segregarse parte de un Municipio si la segregación le privare de las condiciones exigidas para la creación de nuevo Municipio (art. 18, núm. 2).

La nueva Ley sienta aquí un principio y una correspondencia lógicos y saludables. Sin un *mínimum* de servicios no hay vida local posible. No se pueden crear Municipios que no satisfagan esta exigencia, ni dejar subsistentes a los que no puedan atenderlos. El reconocimiento de personalidades municipales existentes debe tener un límite natural: la posibilidad de su existencia. Municipios depauperados, Municipios indigentes, no merecen serlo, ni tienen derecho a vivir. Es la solución que lógicamente debe darse al problema de los Municipios enanos, que tanto se han afanado en conservar una existencia miserable, so pretexto de que se debe respetar la tradición.

Pero la Ley, prudentemente y sabiamente, quiere, antes de llegar a este extremo, agotar el expediente, proporcionando a los Municipios que lo necesiten auxilio técnico o económico para que puedan proveer al cumplimiento del programa de obligaciones legales.

Interesantísima es en este respecto la novedad que la Ley introduce en el régimen de funciones de las Diputaciones provinciales. Por la Ley de 1882 fueron las Diputaciones organismos superiores jerárquicos de los Ayuntamientos, superioridad vejatoria

para los Municipios, que eran, sin excepción, considerados como menores de edad sometidos en ciertos asuntos a la tutela de las Diputaciones. Se trataba de un régimen general de desconfianza que la Ley sentía hacia nuestra administración municipal.

La misión que la nueva Ley impone a las Diputaciones no es en ejercicio de tutela, sino de auxilio, como organismo económico y técnicamente mejor dotado. Se propone la Ley que, por esta ayuda, se faciliten servicios o recursos a los Ayuntamientos que no los tengan, y es lo curioso que no se trata para las Diputaciones de una mera indicación legal, creadora para ellas de un mero deber moral, sino de una de las obligaciones mínimas que se les impone dentro del orden de su competencia.

Dice la Ley: «La Provincia cooperará a la efectividad de los servicios municipales, principalmente de los obligatorios que no pueden ser establecidos por los Ayuntamientos, y recibirá para ello del Estado la debida ayuda financiera.

Cuando los Municipios no puedan establecer con sus propios recursos los servicios obligatorios, incluyendo los de incendio y 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» (art. 225 y sigs.).

En lo referente al servicio de incendios, preceptúa el artículo 253 que cuando, a juicio del Ministerio de la Gobernación, el servicio municipal contra incendios no estuviese suficientemente organizado, la Diputación Provincial lo tomará a su cargo como servicio obligatorio, correspondiendo a dicho Ministerio determinar las aportaciones económicas y de personal con que deberán contribuir los Municipios interesados. Y en los Municipios que no tengan establecido este servicio, las Diputaciones provinciales lo organizarán.

Si éste es así en el campo de las obligaciones mínimas de las Diputaciones provinciales, no descuida tampoco la Ley lo que sólo a manera de mera autorización pone a su cuidado dentro del orden general de su competencia. Dos apartados hallamos sobre este asunto en el artículo 243. Uno es el apartado c), según el cual, a la Diputación compete, entre otros menesteres, la produc-

ción y suministro de energía eléctrica y el abastecimiento de aguas, cuando la iniciativa privada o municipal no fuese suficiente. Otro es el apartado ñ), referente a la prestación a los Municipios de los medios técnicos necesarios para la formación de proyectos y ejecución de obras y servicios, subvenciones económicas para abastecimiento de aguas y saneamiento, viviendas protegidas, obras de colonización, así como para las demás obras y servicios municipales.

En el respecto de la ayuda a base de elementos técnicos, es digna de mención especial la creación en las Diputaciones provinciales de la llamada Comisión Provincial de Servicios Técnicos, integrada por funcionarios del Estado especializados en su rama respectiva y que, además de funciones informativas y resolutorias en materias de planes y obras referentes a Municipios de menos de 50.000 habitantes, excluidas en todo caso las capitales de provincia, ha de prestar ayuda técnica a los Municipios que lo soliciten, careciendo de personal adecuado, en planes de urbanización, proyectos y presupuestos de instalación de servicios municipales obligatorios, y ordenanzas de construcción y viviendas (artículo 275), pudiéndose extender esta protección a otros asuntos enumerados en el artículo 276.

* * *

El robustecimiento de nuestra vida municipal y provincial y, sobre todo, de sus organismos representativos, no sólo fía la Ley lograrlo a base de los preceptos enunciados, sino también al amparo de ciertas instituciones y aun de ciertos pormenores reglamentados en forma no compadecidas exactamente con las reglamentaciones anteriores.

Es una la de la provincialización y municipalización de servicios públicos en interés respectivo de la Provincia o del vecindario.

Como es de recordar, las leyes de 1877 y 1882 guardaron absoluto silencio acerca de este extremo. A la mente de los legisladores de entonces pasaba inadvertida la posibilidad de que Diputaciones y Ayuntamientos pudieran consagrar parte de sus actividades a empresas de carácter predominantemente industrial.

Era la época del liberalismo económico, del indiferentismo del Estado, y grave sacrilegio de derecho público hubiese sido el que funciones reservadas por el orden natural a la iniciativa y esfuerzos de los particulares, pudieran ser realizadas por entidades públicas que debían estar entregadas a menesteres más altos y nobles, y esto a pesar de que aquellas viejas leyes consideraron siempre a Diputaciones y Ayuntamientos como meras entidades económico-administrativas.

Durante no pocos años fué muy discutido si frente a este silencio era o no posible legalmente a los Ayuntamientos municipalizar. Los más, muy cuerdamente, se decidieron por la afirmativa, ya que ningún precepto de ley se oponía a que las Corporaciones municipales pudieran dedicarse a empresas de cierto carácter industrial. Y así se vieron en España casos de municipalización.

Al redactarse el Estatuto de 1924, el problema quedó abordado y resuelto de modo terminantemente afirmativo. De un lado, el creciente espíritu de socialización de la vida moderna, y de otro, la conveniencia presunta que a Corporaciones y vecindarios les había de reportar la obra municipalizadora, llevaron al autor de aquella Ley a reconocer el instituto de la municipalización, y, por cierto, que con gran amplitud de miras.

A partir de este momento, los Ayuntamientos pudieron válidamente municipalizar, y en ocasiones con monopolio; pero respetuoso aún el Estatuto con el viejo sistema de la economía liberal y de la iniciativa privada, señalaba con cierta determinación exhaustiva los servicios que podían municipalizarse con monopolio (art. 170). Los particulares quedaban bien impuestos de lo que únicamente podía vedarse a sus iniciativas y de cómo el círculo del monopolio sólo podía dilatarse mediante acuerdo especial del Gobierno y nada menos que con dictamen del Consejo de Estado en pleno. La economía de mercado parecía así salvada.

Desde 1924 a la fecha persiste en España, como en el mundo entero, el predominio de un sistema de economía social, y así, la nueva Ley ha introducido en el régimen de la municipalización —y aun de la provincialización— novedades más favorables a la acción municipal. Se respetan los casos consagrados por leyes an-

teriores, en que pueden los Ayuntamientos municipalizar con monopolio, pero se les agregan algunos más, señalados en el número 2 del artículo 176. Además, si por el Estatuto no se autorizaba a los Ayuntamientos para obtener de los servicios municipalizados beneficios económicos, y si sólo beneficios *módicos* por la Ley del 35, la Ley articulada se pronuncia en este particular en términos más amplios, concediéndoles sin tasa la posibilidad de obtener ganancias, con tal de que éstas sean aplicadas a las necesidades generales del Municipio como ingreso de su presupuesto ordinario (art. 168, ap. b).

Y por si esto fuera poco todavía, en el artículo 176, núm. 3, y al tratar de la Empresa mixta como modo de gestión de los servicios municipalizados y para posibilitar su constitución y atraer capitales privados, autoriza a los Municipios, contra lo que disponía la legislación anterior, a que aporten a este fin no sólo concesiones, sino también bienes, instalaciones y capital, si fuera preciso.

Y aunque no ofrezca en esto la Ley grandes novedades, sí es de alabar en ella la manera de reglamentar la gestión de los servicios locales, previendo todos los sistemas imaginables y acomodando cada uno de éstos a la naturaleza y constitución peculiar de cada servicio. La gestión directa, con o sin órgano especial; la concesión a particulares por arrendamiento o por concesión y, sobre todo, la forma modernísima de la Empresa mixta, verdadera colaboración de particulares y Administración en las empresas ligadas con el interés público, son cuidadosamente consideradas en la Ley, verdadera lección de doctrina, de experiencia y de previsión en una materia de tan alto interés y de tanta importancia.

CARLOS GARCÍA OVIEDO