

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO XI

MAYO-JUNIO 1952

NUM. 63

La reglamentación de la Ley de Régimen local

El año 1952 señalará un hito en la vía de las reformas del Régimen local español.

En 1950 fué promulgada la Ley. Requería ésta una serie de Reglamentos a través de los cuales lograra plenitud de aplicación. Los principios que ella contiene no pueden ser operantes ni adquirir siquiera perfil cierto, sino mediante la reglamentación adecuada.

El viejo brocardo administrativo según el cual los Reglamentos aplican las suficiencias y suplen las deficiencias de las leyes, postula una labor de precisión de conceptos, de matización de las aplicaciones y de captación de la realidad en la casuística de la vida cotidiana.

Por otra parte, los Reglamentos cumplen una labor adaptadora más allá de toda abstracción conceptual.

El bloque de Reglamentos cuya promulgación quedará asociada al año en curso, sólo ha sido posible construirlo merced a un fuerte impulso.

Dimana éste, en primer término, de las condiciones objetivas de la Ley de 1950, primera, en nuestro Derecho, que trata unitariamente los problemas del Régimen local. Puede hablarse ya, en efecto, de un Régimen local, y no meramente de las *Administraciones locales*, que son tantas como las Corporaciones y las Entidades de esta clase. Pero sin menoscabo de la autonomía que configura la vida de cada una de ellas, una misma regulación formal las vinculará en solidaridad que ha de propiciar la formación de una conciencia común. La sustantividad de *lo local*, como una categoría, conferirá prestancia a lo que ha venido constituyendo mera experiencia de *localidades*.

Si de los Estatutos —del Municipal especialmente— se derivó fuerza y entusiasmo para la reglamentación de los años 1924-25, la Ley articulada de 1950 ha infundido el mismo aliento para plasmar la obra que ha cristalizado ya en los tres Reglamentos que siguen a esta Introducción y que está cuajando en los restantes.

Pero —y ésta es la segunda comprobación que interesa poner de relieve— no basta el impulso que emana de la articulación y el vigor de los principios. Es necesaria también la presencia del artífice. Al glosar los Reglamentos de la Ley de Régimen local en la individualidad de cada uno y —lo que es acaso más importante— en la consideración de su conjunto, es de justicia consignar aquí dos nombres: el del Ministro de la Gobernación, Don Blas Pérez González, que ha presidido y encaminado la reforma total, y el del Director General de Administración Local, Don José García Hernández, cuya efectiva actuación se ha incorporado a la labor redactora de los Reglamentos con asiduidad y competencia que emparejan con el dinamismo creador.

* * *

Las consideraciones siguientes sirvieron, en parte, a la exposición ministerial de los Reglamentos, que, una vez dictaminados por el Consejo de Estado, hubieron de ser sometidos a la aprobación del de Ministros. No constituyen una exposición formal de motivos o un preámbulo de carácter estricto y oficial. Tratan de subrayar, con precisa concisión, los principales aspectos de las reformas, explicar los avances logrados y dar razón de la sistemática seguida.

El transcurso de veintiocho años desde la ingente y compacta reglamentación de 1924, años además jalonados por tan considerables acontecimientos en la Política y en la Administración, ofrece lecciones y experiencias que la nueva reglamentación recoge y utiliza. Especialmente en el orden técnico, son notorios los progresos conseguidos, así como en lo jurídico se han decantado conceptos y se ha logrado afinar y encajar en mejor sistema la materia de procedimiento y de recursos.

El desarrollo de las normas referentes a Organización, funcionamiento y régimen jurídico, es decir, a los aspectos orgánicos y funcionales; el tratamiento de los problemas relativos a población y demarcación territorial (ya que la denominación de términos municipales no responde a las exigencias de la configuración de las Entidades locales en su consideración conjunta) y las cuestiones referentes a los funcionarios, y que son determinantes de un verdadero Estatuto, similar al que poseen los funcionarios de Administración central, son la materia de los tres Reglamentos a cuyo enjuto comentario van dedicadas estas páginas, que aspiran a explicar sumariamente el tránsito del antiguo al nuevo Régimen local y a estimular la atención para el estudio de los textos respectivos.

I

ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Una exposición detallada de este Reglamento, cuya magnitud es patente, habría de resultar forzosamente farragosa e inconciliable con el altorrelieve de líneas fundamentales que interesa mostrar. Por eso se prescindirá en lo posible de referencias a preceptos reglamentarios inspirados en los hasta ahora vigentes y a aquellos otros que proceden del desarrollo de la Ley, puesto que los primeros son bien conocidos y los segundos quedaron ampliamente explicados y debatidos en su momento; sería impropio insistir acerca de unos y otros.

Este comentario habrá de versar, pues, en torno a las novedades del propio Reglamento, muchas y notorias, con las que se intenta dar un paso decisivo sobre las escasas disposiciones reglamentarias anteriores.

Los Estatutos municipal y provincial, el Reglamento de Organización y funcionamiento de los Ayuntamientos, de 9 de julio de 1924, y el de Procedimiento en materia municipal, de 23 de agosto del mismo año, constituyeron, como es obvio, los jalones precursores de las normas actualmente proyectadas.

Frente a los 57 y 58 artículos que respectivamente ofrecían los dos citados Reglamentos, el volumen del nuevo representa no sólo un mayor desarrollo de los mismos aspectos, sino la extensión normativa a sectores de nuestro Derecho administrativo local débilmente tratados o carentes en absoluto de regulación anterior.

La estrecha coordinación entre los ámbitos orgánico y funcional de las Corporaciones locales, y entre ambos y las garantías jurídicas atinentes a la propia constitución y a la actividad de las mismas, ha aconsejado englobar en un solo Cuerpo reglamentario todo lo concerniente a Organización, funcionamiento y régimen jurídico, facetas que se presentan así unitariamente

tratadas, con la consiguiente ventaja de una sólida construcción conjunta.

Lo que es aplicable por igual a Ayuntamientos y Diputaciones responde al tratamiento común de ambos organismos implantado por la Ley con lógica irrefutable.

* * *

Se integra el Reglamento en seis Títulos. Todos ellos, salvo el preliminar y el quinto, están divididos en diversos Capítulos; éstos, a su vez, en Secciones, y, en algún caso, ante la necesidad de mantener la debida sistemática, éstas se han dividido en Subsecciones (arts. 46 a 81: elección de Concejales, y arts. 421 a 434: régimen de las Islas Canarias).

El Título preliminar, completamente nuevo, señala de modo claro el punto de entronque, la inserción de la vida local en la del Estado, con el sentido y finalidad que después se indicará.

La organización de las Entidades municipales y provinciales se describe por separado en los Títulos I y II. La diferente naturaleza, estructura y significado de unas y otras reclaman correlativa distinción de las esferas municipal y provincial, aun cuando algunos de los preceptos tengan evidente paralelismo.

Enuncian dichos Títulos las respectivas Autoridades y Organismos, la forma de constituir éstos, una vez elegidos sus miembros representativos, y las correspondientes órbitas de competencia, dentro de las cuales ha de ejercer cada órgano sus atribuciones.

En el Título III se regula conjuntamente el funcionamiento de todas las Corporaciones locales. No obstante, las profundas disparidades entre lo municipal y lo provincial, han movido a separar las disposiciones que a cada esfera respectan, aunque recogiendo las analogías existentes mediante reenvíos del articulado del Capítulo II al I.

El Título IV es ya común por completo a las diversas Corporaciones. Sólo en contados artículos se contienen preceptos específicos referentes a aspectos singulares que no derivan, en los más de los casos, de la diferencia de esfera municipal o pro-

vincial, sino de la variedad de materia en lo tocante a elecciones, multas, etc. Comprende este Título las reglas relativas al procedimiento administrativo (normas generales, registro de documentos, tramitación de expedientes, garantía de los interesados, notificaciones, etc.); el régimen jurídico propiamente dicho (validez y efectos de los acuerdos, suspensión de los mismos, silencio administrativo, ejercicio de acciones y sistemas de recursos); responsabilidad (civil, penal y administrativa) de las Entidades, Organismos, Autoridades y funcionarios; intervención del Estado y régimen de tutela.

En el Título V y último se incluyen los preceptos sobre todos los regímenes especiales, que hasta este momento carecían de la necesaria consistencia sistemática en los Reglamentos, donde, a lo sumo, se les dedicaban menciones aisladas o disposiciones adicionales.

Como derecho temporal para la entrada en vigor de este nuevo Cuerpo reglamentario, se han estimado indispensables las disposiciones transitorias, reducidas al mínimo de cinco, que ponen fin a su texto.

TÍTULO PRELIMINAR

Determina este Título las Corporaciones que constituyen la Administración local española, y, como antes se ha indicado, marca concretamente el nexo de la misma con la Administración estatal, cuyo entronque parte del Ministerio de la Gobernación y su Dirección General de Administración Local, para el cumplimiento de los fines que la Ley no confía a la competencia exclusiva de cada serie de dichos órganos representativos.

Consecuencia de este principio es que se atribuya al Ministerio de la Gobernación la potestad reglamentaria en todo cuanto concierne a la Ley de Régimen local, sin que el ejercicio de esa función suponga el riesgo de invadir las órbitas de otros Departamentos ministeriales, porque se mantiene el respeto a la especialización por ramas administrativas.

El trámite de informe previo del Ministerio de la Goberna-

ción, que la expresada potestad implica, tiende a evitar perplejidades de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, provenientes de la falta de unidad de criterios en las disposiciones que afectan a su vida de relación con los múltiples servicios estatales, que continuamente requieren colaboraciones y prestaciones de aquellos organismos, disposiciones dispares y aun contrapuestas, pese a la buena fe y sano propósito que las inspira, por no tener en cuenta la constitución y modo de funcionar de las Corporaciones y, sobre todo, por carecer del conocimiento directo de su situación y medios que sólo puede alcanzar el Centro ministerial que conecta y tutela las actividades de las Administraciones subordinadas.

La aludida compenetración interministerial ha de producir, sin duda, resultados saludables para el normal desenvolvimiento de la actividad local y para los propios organismos de la Administración central, puesto que al canalizar servicios se ahorrarán reiteraciones, se allanarán obstáculos imputables a defectos normativos secundarios y se logrará imprimir a la maquinaria administrativa, en general, mayor eficacia y celeridad.

Semejante aspiración late en el texto del artículo 6.º: obviar discrepancias interpretativas entre las Autoridades y funcionarios provinciales respecto a las mismas normas e impedir que ciertas directrices de actuación político-administrativa queden muchas veces desvirtuadas por su erróneo desarrollo.

TÍTULO I

Se establece en el artículo 10 la fórmula de juramento del Alcalde al tomar posesión del cargo, como luego se ha de puntualizar en el artículo 133 para el Gobernador civil, y en el 137 para el Presidente de la Diputación. La importancia de estos actos de investidura exigía realzar su carácter rituario con una expresión literal solemne, consagrada en norma reglamentaria.

Innovación trascendental es la que refleja el artículo 12. En efecto, del Alcalde, como Jefe de la Administración municipal, y aparte de su calidad de Delegado del Gobierno, emanan múl-

tiples actos administrativos con plena eficacia jurídica y no todos de mera ejecución o trámite.

Esta actuación requiere la garantía de una constancia indubitable, que haga fe, en su caso, frente a los administrados e incluso ante la propia Corporación. Por ello, se establece el Libro especial destinado a inscribir las resoluciones del Alcalde, con significación y requisitos análogos a los de los Libros de actas.

El valor fehaciente del nuevo Libro completa su relieve jurídico merced a la advertencia de ilegalidad por parte del Secretario, que se regula en el artículo 14 de manera equivalente a la que el Secretario y el Interventor, dentro de sus respectivas competencias, han de formular en relación con los acuerdos de los órganos colegiados a tenor del artículo 232.

Aun cuando pudiera pensarse que el artículo 18 difumina el principio de la gratuidad del cargo concejil, no cabe desconocer que en poblaciones de cierta importancia (y se ha tomado como módulo el que sean Capitales de Provincia o tengan más de 100.000 habitantes) la complejidad de los servicios municipales exige que el Alcalde delegue determinadas funciones en los Tenientes de Alcalde y en algunos Concejales (Delegados de servicios), ante la imposibilidad física de que la totalidad de aquéllas sea ejercida por una sola persona. El Teniente de Alcalde o el Delegado de un Servicio no es ya, en tales casos, un mero representante del vecindario, sino un auténtico cuasi-gerente parcial de una zona del término municipal o de una rama de la gestión administrativa cuyo desarrollo está llamado a vigilar y fomentar. Se le debe pedir una especial dedicación al cometido que le fuere encomendado —además de la simple asistencia a las sesiones con voz deliberante—, lo cual será beneficioso para el propio Municipio, pero para que la prestación sea eficiente requiere justa indemnización. El pequeño y proporcional desembolso con que esta medida repercute en las arcas municipales quedará hartamente compensado con el cumplimiento efectivo, no puramente nominal, de la Delegación.

Por lo que atañe a las condiciones, incapacidades, incompatibilidades y excusas del cargo de Concejil, se ha procurado

desarrollar y precisar con la máxima corrección jurídica el contenido de la Ley. En cuanto al procedimiento electoral, circunstancias de electores y elegibles, emisión del sufragio y operaciones de escrutinio y cómputo de votos, el texto del Reglamento se ajusta a los diversos Decretos aprobados, salvo ligeras modificaciones que la experiencia ha reclamado.

Se previene en los artículos 90 a 94 la constitución de las Comisiones informativas que vienen funcionando, de hecho, en el seno de las grandes Corporaciones y que no habían tenido, sin embargo, consagración reglamentaria. Su regulación interna será, en cierto modo, discrecional para los Ayuntamientos, porque las características de cada uno de ellos son muy distintas y no cabe hablar todavía de un tipo uniforme de conclusiones técnicas aplicables a la organización burocrática. No obstante, quedan trazadas aquellas reglas fundamentales que tienen su eco en el Capítulo IV de este mismo Título (arts. 124 a 129) y determinan el contenido y valor de la actuación de tales Comisiones informativas, así como el carácter preceptivo de su dictamen, en cuantos asuntos correspondan a la competencia del Ayuntamiento pleno, salvo casos de urgencia, y la índole potestativa del requerimiento de su informe o asesoramiento que la Comisión permanente y el Alcalde están autorizados a formular, como trámite previo a la adopción de cualquier acuerdo.

En los artículos 95 a 99 se reglamenta la constitución de las Juntas vecinales, admitiendo la posibilidad de que estos organismos menores funcionen en régimen de Asamblea concejil.

En el artículo 101 se subsana la omisión de preceptos anteriores, al aludir a las Comunidades de Villa y Tierra, Universidades y Asocios análogos, que, aun siendo pocos, tienen existencia real y peculiar en el área de nuestra Administración local. Hecha aquí la oportuna referencia, por razón de método, se desarrolla todo lo concerniente al régimen y administración de dichas instituciones consuetudinarias o tradicionales en los artículos 69 a 72 del Reglamento de Población y Demarcación territorial de las Entidades locales.

Al régimen de Carta, apenas esbozado en el Reglamento de 9 de julio de 1924, con un solo artículo, el 57, está dedicado en-

teramente el Capítulo III de este Título, integrando la materia en un total de dieciocho artículos. Esta detenida atención que ha merecido el régimen de Carta se debe a indicación concreta del Consejo de Estado que suscitó la ampliación del primitivo proyecto, más parco en este punto.

La Ley Municipal de 1935 sólo facultaba al Consejo de Ministros para aprobar o rechazar simplemente la Carta, pero sin introducir en ella modificaciones y limitándose a señalar los reparos que impidieron su aprobación. Ahora se establecen los supuestos de que el Consejo de Ministros apruebe, rechace o *modifique* la Carta; bien entendido que el respeto a la voluntad municipal no queda por ello desconocido ni menguado, pues correlativamente se faculta al Ayuntamiento, en los casos de *modificación*, para implantar la Carta alterada o renunciar a su puesta en vigor (art. 109), con lo que el resultado será el mismo sin engorrosas remisiones y devoluciones.

Aparte de estas sustanciales modalidades de resolución y tramitación, cuya importancia se observa *prima facies*, el régimen especial de Carta, en su doble vertiente orgánica y económica, ha sido tratado extensamente con el fin de dar consistencia a una institución tan característica en el Derecho local antiguo y en el moderno.

Los proyectos de Cartas municipales orgánicas podrán tener, entre otros, los siguientes objetos:

- 1) Reducir o ampliar el número de Concejales.
- 2) Constituir la Comisión permanente donde no exista o prescindir del Ayuntamiento pleno y sustituirlo por aquélla.
- 3) Transformar el Concejo abierto en Ayuntamiento o a la inversa.
- 4) Arbitrar nuevas modalidades en las formas de prestación o de municipalización de servicios.
- 5) Conferir al Gobierno municipal las facultades propias del régimen de Comisión o de Gerente.

Los proyectos de Cartas municipales económicas podrán tener, entre otros, los siguientes objetos:

- 1) Alterar el orden prelativo de las exacciones y el de la imposición municipal y modificar el sistema de cobranza.

- 2) Crear otras exacciones que no sean las suprimidas.
- 3) Establecer arbitrios con fines no fiscales cuando no existan medios legales coercitivos para lograr el objeto perseguido.
- 4) Imponer la prestación personal y de transportes para toda clase de obras y servicios sin sujetarla a la prioridad de exacciones.
- 5) Conceptuar entre los ingresos el cupo definitivo anual correspondiente al fondo de Corporaciones locales.

El pensamiento que ha conducido la redacción, muy meditada, de estas normas responde a la trayectoria de extensión de la competencia de las Corporaciones locales, condensada en aquella elástica regla de capacidad según la cual «todo lo que no se halla prohibido puede ser autorizado». Discurriendo así, ha parecido que, con la debida salvedad de vetos legales como el de restablecer exacciones suprimidas, era necesario dejar vía expedita a la iniciativa municipal, en términos prudenciales, para que los Ayuntamientos se acogieran a las ventajas de la Carta, que, según advirtió el Consejo de Estado, no convenía restringir y sí facilitar.

Frente a las críticas que pudieran tildar de centralizadora a la Administración jerarquizada española —acaso en su aspecto orgánico, que no, en modo alguno, en el funcional—, entendemos que el esfuerzo realizado en pro del sistema peculiar y ambivalente que mejor se adapte a las necesidades de cada Municipio, pondrá bien de relieve el sentido autonómico que a partir de la Ley de Bases de 1945 se viene destacando, como consecuencia inmediata del carácter natural originario de la institución vecinal y reconocido, por imperativos tradicionales y católicos, en los postulados inspiradores de nuestro régimen.

TÍTULO II

Análogamente a lo dicho respecto de los Tenientes de Alcalde y Delegados de Servicios en los Ayuntamientos, la asignación de dietas a los Diputados provinciales, por asistencia a las sesiones (art. 147) y de indemnizaciones por gastos de viaje

y estancias, tienen palmaria justificación. Dada la composición de las Corporaciones provinciales, la mayor parte de sus miembros han de trasladarse a la Capital de la Provincia para asistir a las sesiones, y es lógico que esta sustracción de tiempo y atenciones que representa el desplazamiento del domicilio habitual sea compensada en proporción equitativa.

La elección de Diputados está pergeñada en los artículos 149 y siguientes de modo similar al establecido por los Decretos de elecciones, y, como la de Concejales, no precisa aquí mayor comentario.

Desde la promulgación de la Ley, ha sido muy discutida la existencia de la denominada Comisión de Gobierno que, aun sin estar establecida por aquélla, se recogió en el Decreto de constitución de las Diputaciones. No han faltado opiniones para todos los gustos. El Reglamento, en vista de ello, ha optado por reconocerla con carácter *facultativo*. Ahora bien, para el caso de que se constituya, queda delineada su esfera de competencia en los artículos 162 y 174.

Tal como se indicó en el artículo 12 respecto a los actos de los Alcaldes, se establece también en el artículo 169, para los Presidentes de Diputación, el Libro especial de resoluciones, que en la esfera provincial está aún más justificado, si cabe, por el singular carácter del Presidente-Gerente, del que han de emanar actos administrativos de notoria relevancia.

Entre los organismos nuevos nacidos de la Ley, destácase la Comisión de Servicios Técnicos, verdadero órgano intermedio entre el Estado y el Municipio, de ámbito provincial, pero de naturaleza mixta estatal y local. Dando un paso más en el camino trazado por la Ley, el artículo 253 enumera las Ponencias o Secciones en que puede funcionar dicha Comisión. Claro es que la competencia de la misma, sobre todo en su Sección 1.ª, Urbanismo, llegará a tener cierto campo común con el atribuido actualmente a las Comisiones superiores de Ordenación urbana, por lo que quizá haya de tenderse algún día a integraciones o diferencias funcionales que serían beneficiosas. En cualquier supuesto, por tratarse de un terreno inexplorado, la regulación es parca, no desciende a precisiones minuciosas y

deja abiertas las perspectivas a posibles acoplamientos que la experiencia aconseje.

TÍTULO III

En los dos Capítulos de este Título se han recogido multitud de conceptos admitidos por la doctrina, con vigencia de hecho y empleo en la terminología jurídica, pero faltos de consagración en el Derecho positivo municipal y provincial, por hallarse muchos de ellos elaborados en el terreno del Derecho político y parlamentario.

Así, al regular las sesiones se señala el lugar de su celebración, las clases de las mismas, las formalidades de la convocatoria con su correspondiente *orden del día*, la forma de desarrollar las deliberaciones y discusiones cuando surjan (artículos 187 a 211).

Importa destacar el artículo 193, que viene a resolver la incógnita planteada en anteriores regulaciones. Decíase, simplemente, que el Ayuntamiento habría de celebrar sesión extraordinaria a instancia de la tercera parte de los miembros que lo constituyeran, según el reiterado texto, últimamente recogido en el núm. 2.º del artículo 294 de la vigente Ley. Mas esta pura declaración resultaba inoperante en el supuesto, frecuente por demás, de que el Alcalde no llevase a efecto la convocatoria. Ahora se extiende la petición de la misma a la Comisión permanente mediante acuerdo, y así, en cualquiera de los dos casos, si el Alcalde demorase la citación sin causa justificada, todo Concejal firmante de la solicitud podrá dar cuenta al Gobernador civil, quien ordenará al Presidente de la Corporación que convoque la sesión dentro de los cuatro días siguientes.

Se dedican las oportunas referencias a la forma de reunirse las Asambleas vecinales y los Concejos abiertos, así como los órganos representativos de las Mancomunidades voluntarias y de las Agrupaciones forzosas.

El artículo 223 establece claramente el principio de inmediata ejecutividad de los actos y acuerdos adoptados con las de-

bidas solemnidades, siempre que no requieran aprobación o autorización superior y salvo que fueran suspendidos por el Alcalde o por el Gobernador.

El artículo 224 reafirma el sistema de competencias tasadas entre la Permanente y el Pleno, de manera que no cabrá en lo sucesivo disculpar la anticuada y contraproducente rutina, seguida incluso por algunas Corporaciones de máxima importancia, de someter sistemáticamente todos los acuerdos de la Comisión permanente a la ratificación del Ayuntamiento pleno, con notable quebranto de la eficacia y lamentable confusión para el particular que hubiera de recurrir, sin saber contra qué acto administrativo ni ante cuál de los dos órganos deliberantes; máxime en el supuesto muy probable de que la resolución de la primera fuere modificada o rechazada por el segundo.

En los artículos 228 y 229 se clasifican y definen las diversas votaciones y se determinan los casos en que deberán verificarse unas u otras y la forma de realizarlas, así como el modo de declarar lo que en virtud de las mismas queda acordado.

La advertencia de ilegalidad, pese a los riesgos que comporta para el Secretario y el Interventor a quienes se encomienda el deber de formularla, siempre que los acuerdos revistan manifiestamente dicho carácter, se mantiene en términos que harán factible el cumplimiento de esa misión en la que las Corporaciones han de ver no la censura de su actuación, generalmente movida por la buena fe, sino la garantía de su rectitud contrastada con la Ley (art. 232).

Se ha creído conveniente determinar de modo expreso la necesidad de autorización del Ministerio para cualquier reunión o asamblea de representantes de Entidades locales (art. 221).

Normas de tipo formulario y documental, pero muy precisas, son, entre otras de menor relieve, el artículo 236, que enumera, con sujeción a un orden constante, las notas y circunstancias que se han de reflejar necesariamente en la redacción de las actas de sesiones, y el artículo 242 que previene, para los Ayuntamientos de Capitales de Provincia o de poblaciones de más de 50.000 habitantes, la publicación de un «Boletín de Información» de periodicidad trimestral, cuando menos, y en el que de-

berá insertarse, además del extracto de los acuerdos adoptados, todo cuanto merezca ser divulgado. No se extiende la publicación obligatoria a los demás Ayuntamientos por no imponerles lo que para ellos, por su menor capacidad, pudiera resultar una carga, pero se indica la facultad de hacerlo.

Este régimen de publicidad en la Administración municipal resultará muy práctico y acorde con el criterio seguido por la Ley y el Reglamento, por lo que es de esperar que se vaya generalizando entre todas las Corporaciones y se convierta en instrumento insustituible para atraer la atención del vecindario hacia los problemas locales y para facilitar la defensa de los intereses y derechos de los administrados.

Si el Libro de actas ha de ser fiel reflejo de la vida de la Corporación en su funcionamiento intermitente, como órgano colegiado, alcanza notable valor la innovación del artículo 239, que obliga a dejar constancia fehaciente, no sólo de las sesiones celebradas, sino de las que, convocadas, no hayan podido celebrarse, expresando en tal supuesto la causa.

TÍTULO IV

El Capítulo primero de este Título, dedicado al Procedimiento, es nuevo en casi toda su extensión. Sus coincidencias con el Reglamento sobre la materia, de 23 de agosto de 1924, resultan verdaderamente exiguas a pesar de la identidad de rúbrica.

Las normas generales, ausentes en anteriores regulaciones, introducen principios que señalan la razón de ser y el auténtico fin del procedimiento administrativo, como cauce formal encaminado al mejor desarrollo de la actividad pública (art. 257); la coordinación del despacho de los asuntos y la distribución del trabajo, de modo que evite duplicidad de actuaciones y trámites inútiles (art. 260); la custodia, ordenación, clasificación y catalogación de expedientes y su ulterior conservación (art. 262). Tales previsiones están orientadas hacia la moderna *racionaiización administrativa* que tanto viene influyendo en la reforma de la Administración de los diversos países.

Rigurosa novedad en nuestros preceptos adjetivos—sin más precedente que el Reglamento de Procedimiento del Ministerio de la Gobernación—son los artículos 278 a 299, donde se describe el expediente en torno a la resolución administrativa; la tramitación procesal ya se inicie de oficio o a instancia de parte; el contenido de informes, dictámenes y propuestas de resolución; la imposibilidad de que los actos o acuerdos sean anulados por defectos de trámite salvo cuando resultaren esenciales o produjeran indefensión; los derechos de información, comparecencia y recusación que se otorgan a los interesados en el expediente, etc.

Dedícase una Sección a los honores y distinciones, con especial referencia, dentro de ella, a los escudos heráldicos o blasones, cuya adopción queda sometida a informe de la Real Academia de la Historia y aprobación por Orden ministerial, según dispone el artículo 301.

El uso de los sellos concejiles y provinciales, que regula el artículo 302, muestra el deseo de revitalizar el sentido de la propia personalidad en los Municipios y Provincias.

Se consigna el respeto a las denominaciones religiosas, patrióticas o tradicionales de calles, plazas, paseos, parques y conjuntos urbanos. Para introducir cualquier modificación en ellas, así como para la ejecución de acuerdos relativos a las mismas, se necesitará autorización expresa del Ministerio de la Gobernación.

Queda robustecido el criterio de que, con la sola excepción del Jefe del Estado, no podrán adoptar las Corporaciones locales acuerdo alguno que otorgue honores o distinciones a personas que desempeñen altos cargos en la Administración, y respecto de las cuales se encuentren aquéllas en relación subordinada de jerarquía, función o servicio, mientras subsistan estos motivos.

En el artículo 308 se crea la Medalla al Mérito en la Administración local, condecoración que habrá de ser objeto de regulación meticulosa para premiar las valiosas aportaciones personales a esta esfera de nuestra Administración pública.

Sin reenvío a otros preceptos, se precisan los requisitos que

deben contener las notificaciones y la forma de practicarlas, acomodable a las citaciones, emplazamientos y requerimientos (arts. 309 a 317), así como lo relativo a solicitud y expedición de certificaciones (arts. 318 a 322).

Siguiendo las directrices de la Ley, el desarrollo extraordinariamente cuidado del régimen jurídico arranca realmente de la suspensión de acuerdos (arts. 327 a 333), cuya eficacia quedó proclamada en el artículo 223 y entraña, de suyo, clara reafirmación de la autonomía local.

El silencio administrativo se interpretará como denegatorio de la pretensión, pero dejando a salvo los casos que se rijan por presunciones distintas (art. 334).

En cuanto al ejercicio de acciones, después de subrayar el deber inexcusable que tienen las Corporaciones de defender por ese medio sus bienes y derechos (art. 338), se les autoriza expresamente para transigir o allanarse a las demandas, en virtud de acuerdo adoptado con el *quorum* del artículo 303 de la Ley. Así se modifica con carácter general el rígido e irreal criterio sentado por la Real Orden de 14 de agosto de 1880 al prohibir a las Corporaciones dicha transigencia o allanamiento.

Se deslindan los conceptos de *ejecutividad* y *firmeza* de los actos y acuerdos en torno al recurso de reposición (art. 355) y se mantiene la previsión del artículo 5.º del Reglamento de 1924 respecto a la presentación del escrito, no sólo en la Secretaría de la Corporación local, sino también ante el Notario o en la Comandancia de la Guardia civil (art. 360), ya que es innegable la necesidad de conservar estas facilidades que garantizan a los administrados frente a la Administración, especialmente en los pequeños Municipios.

Por lo que se refiere al recurso contencioso-administrativo, bastará decir que los artículos 361 al 375, en que se desenvuelve, han sido meticulosamente concordados con el texto refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo de 8 de febrero de 1952.

En la materia de responsabilidad de las Entidades, Organismos, Autoridades y funcionarios, veintiún artículos (del 376 al 396, ambos inclusive), distribuidos en tres Secciones, describen

las características procesales que configuran la responsabilidad civil, la penal y la administrativa.

En el Capítulo IV, referente al régimen de intervención del Estado en las Entidades locales, aparece ampliada la Sección primera, que inicialmente sólo contaba con un artículo de renvío a los artículos 422 al 424 de la Ley, y ahora se desenvuelve en seis preceptos para precisar el procedimiento que ha de conducir dicha intervención gubernativa, los motivos en que deberá fundarse, la salvedad de que los daños y perjuicios derivados de la gestión municipal o provincial no habrán de confundirse con los irrogados al derecho de los particulares por culpa o negligencia imputables a los órganos de gobierno de las Entidades locales a que se refiere el Capítulo III del Título V del Libro III de la Ley.

Contemplando también, dentro de este régimen interventor, los casos en que por declaración de incapacidades, incompatibilidades, excusas o pérdida del cargo de Concejal o de Diputado provincial no pueda funcionar una Corporación, queda prevista la designación de una Comisión gestora por el Ministerio de la Gobernación, y a propuesta del Gobernador civil, para completar el número de miembros que fueren precisos, mientras se proceda a la elección parcial en los términos preceptuados (artículos 397 a 402).

TÍTULO V

Se ha creído procedente integrar en el todo orgánico que constituye este Reglamento una referencia, siquiera breve, con el fin de recoger aquello que se estima fundamental en relación con los regímenes especiales vigentes para algunas Entidades locales, respecto de las cuales se mantienen las disposiciones hoy en vigor.

Por lo que afecta a Alava, aunque se sienta el principio de aplicación del Reglamento, se hace la oportuna salvedad del respeto a las peculiaridades existentes. En este aspecto se ha cuidado mucho de conservar la plena competencia de la Diputación

y sólo como garantía se exige, en alguna materia importante (art. 415), que solicite informe preceptivo a los órganos estatales de tipo técnico.

En cuanto a Navarra, donde prevalece un régimen foral especialísimo, se establece la no aplicabilidad del Reglamento, excepto en lo que no se oponga a dicho régimen foral.

Se mantiene, en líneas generales, el régimen vigente en las Islas Canarias, pero dando a los preceptos que lo recogen y desarrollan la adecuada sistematización, atemperada a la estructura del Reglamento. Los Cabildos insulares de las Islas menores podrán mancomunarse con los Ayuntamientos de sus capitales para sostener un Secretario y un Interventor (art. 424). A los mismos efectos, cabrá agrupar las Mancomunidades y los Cabildos de la Isla en que radiquen (art. 431). Y las Mancomunidades, de acuerdo con el Cabildo de la Capital, podrán valerse del personal de éste para su funcionamiento (art. 432). Todo lo cual permitirá indudable ahorro cuando el volumen de los servicios no exija mayores dispendios.

Las disposiciones para Ceuta y Melilla (arts. 435 a 438) abren el horizonte de una eficaz colaboración de la Alta Comisaría de España en Marruecos, en su aspecto de Gobierno general de las plazas de Soberanía, con el Ministerio de la Gobernación. El sistema de recursos regulado en el artículo 436 es tan sólo la consecuencia lógica de tal postura. Queda también iniciada la posibilidad de constituir los peñones en Entidades locales menores adscritas a alguna de las dos expresadas Municipalidades (art. 438).

Idéntico propósito de eficacia coordinadora inspira los preceptos referentes a las Colonias del Africa Occidental y de la Guinea española (arts. 439 y 440).

Por último, recoge el Reglamento el régimen de excepción de los Municipios adoptados, y las disposiciones son tan amplias que pueden adaptarse a las distintas exigencias de cada caso concreto. Incluso, en atención a las necesidades especiales de dichos Municipios, marcadamente en el orden financiero, los artículos 445 a 447 previenen el otorgamiento de una Carta económica que cabría calificar de excepcional, puesto que permite

alteraciones verdaderamente fundamentales en el sistema fiscal.

El régimen de adopción por el Jefe del Estado, originariamente referido a los Municipios dañados por la guerra, fué implantado por Decreto de 23 de septiembre de 1939, y su carácter especial y transitorio quedó configurado por la Ley de 13 de julio de 1940. Como la práctica vino a demostrar que el plazo de tres años señalado a la vigencia transitoria era insuficiente, se promulgó por la Jefatura del Estado la Ley de 13 de diciembre de 1943, que modificó el artículo 17 de la de 13 de julio de 1940.

La Ley de Régimen local mantiene, en su disposición transitoria primera, el régimen especial de los Municipios adoptados conforme a su legislación peculiar, y añade que cuando estos Municipios tuvieren un régimen ordinario de exacciones, se entenderá sustituido por el de la presente Ley de 16 de diciembre de 1950.

Por Decreto de 10 de mayo de 1946, fué adoptado el Municipio de Fuendetodos, y por el de 28 de octubre de 1949 se concedieron a Castellón de la Plana los beneficios del Decreto de 23 de septiembre de 1939, a los efectos de construcción de viviendas destruidas por una inundación.

Asimismo, por Decreto de 16 de octubre de 1950, se han otorgado los beneficios del caso anterior a los Municipios de La Línea de la Concepción, San Roque, Los Barrios y Algeciras, limitados a los servicios y construcciones que los respectivos Ayuntamientos no puedan realizar.

Finalmente, por Decreto-ley de 11 de diciembre de 1950 se ha creado un nuevo sistema de adopción por el Jefe del Estado para las Islas de Fuerteventura y El Hierro, al objeto de llevar a cabo en un plazo de cinco años cuantas obras y proyectos se requieran, con cargo al Estado. A ambas Islas se les aplican los beneficios establecidos en las disposiciones de 1939 y 1940, aumentados con preceptos especiales.

Dada la parvedad de la disposición de la Ley de Régimen local sobre Municipios adoptados, se ha creído indispensable llevar al Reglamento una Sección en la que, manteniendo las ventajas que otorgan las leyes especiales en los casos de adop-

ción, se establecen algunas normas para completar y concordar con la nueva Ley las disposiciones de 1939 y 1940, teniendo presente, por otra parte, que puede no limitarse ya a la reconstrucción motivada por la guerra.

En resumen: si se repara en que los precedentes eran realmente exiguos y en que la labor ofrecida ha tenido que ser fruto de creación apoyada en el eje de la Ley y respaldada por la doctrina, la jurisprudencia y el Derecho comparado, bien puede decirse, sin asomo de hipérbole, que el Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, descrito en esta exposición de inevitable amplitud, constituye un Cuerpo enteramente nuevo, cuyas normas aspiran a conducir la vida orgánica, funcional y jurídica de nuestros Municipios y Provincias con el mejor acierto hasta ahora logrado.

II

POBLACIÓN Y DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

El Reglamento de 2 de julio de 1924 sobre Población y términos municipales sólo constaba de 49 artículos y una disposición transitoria.

Toda la materia objeto del mismo se concretaba en cinco Títulos, desarrollados por este orden: I. Entidades locales menores; II. Mancomunidades municipales; III. Agrupaciones forzosas de Municipios; IV. Términos municipales, y V. De la población y su empadronamiento, dividido en dos Capítulos que trataban, respectivamente, de cada uno de dichos conceptos.

Ateniase el Reglamento a la sistemática del Estatuto, y así acontecía, como puede verse por la numeración de los Títulos enunciados, que aun reconociendo en la exposición de motivos que la población y el territorio son elementos sustantivos de toda Entidad local, se daba prioridad a las fórmulas constitutivas de los pequeños Municipios y de las Asociaciones voluntarias y forzosas, y únicamente a partir del Título IV se abordaba

el enjundioso y complicado problema de los términos, sus alteraciones y deslinde, para desembocar en el título V tratando, en tres artículos, de la población, y dedicando el resto al Padrón municipal.

El actual Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades locales arranca de la clasificación de las municipales y se enfrenta inmediatamente con los conceptos de término y jurisdicción municipal, fundamentales para la debida comprensión de las mutaciones físicas y jurídicas que en la Ley de Régimen local sólo cabía apuntar.

Los tres primeros Capítulos del nuevo Reglamento contemplan los diversos casos de alteración de términos, la creación de Municipios, la incorporación de Municipios a otros limítrofes, la fusión de los que limitan entre sí, las segregaciones de parte de uno o de varios Municipios para constituir otro independiente, las agregaciones y segregaciones parciales de términos.

El párrafo segundo del artículo 2.º preceptúa que la jurisdicción municipal se ejercerá sobre territorios continuos. Este principio sustancial, respaldado por la jurisprudencia, ha de influir, sin duda, en la caracterización discriminatoria de los actos de autoridad y de gestión, muchas veces tergiversados, y coadyuvará a evitar las frecuentes fricciones entre los Ayuntamientos en cuestiones tan transcendentales como las que conciernen al desarrollo de los servicios públicos y a la reivindicación y rescate de bienes patrimoniales.

No parecía conveniente, sin embargo, silenciar, como hasta ahora venía aconteciendo, el hecho de los denominados enclaves administrativos o jurisdiccionales, que con palmaria profusión existen en determinados Municipios y Provincias, y que derivan de circunstancias históricas o de influencias geográficas, en unos casos, y en otros, de complejas e indescifrables trabazones de la propiedad concejil bajo su doble aspecto de bienes de propios y comunales de los pueblos. Por eso consigna el mismo párrafo del artículo segundo, que serán respetadas las situaciones de discontinuidad reconocidas actualmente.

El artículo 3.º destaca las facultades decisorias del Ministerio de la Gobernación en las propuestas de los Ayuntamientos

relativas a la distribución del término en distritos, así como a la reforma, aumento o disminución de los existentes. Pero deja a la exclusiva competencia municipal la división de los distritos en barrios y las variaciones de éstos, lo que constituye lógica proyección en el área de atribuciones del Ayuntamiento, de las que los artículos 70 y 71 de la Ley de Régimen local confieren al Alcalde para nombrar Alcaldes de barrio.

El artículo 7.º del Reglamento desarrolla con meditada precisión el contenido del artículo 17 de la Ley, referente a la constitución de nuevos términos municipales con las fincas adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización para acoger poblaciones trasladadas como consecuencia de la ejecución de obras públicas. Al efecto, se precaven los supuestos, no aludidos en la Ley, de que el Municipio en que estuvieren enclavadas aquellas fincas experimentara grave detrimento con la segregación, y de que el territorio formado por las mismas no reuniere las condiciones mínimas exigidas por la creación de Municipios. En ambos casos, se podrá constituir una Entidad local menor dentro del Municipio en que las fincas estuvieren enclavadas, y si éstas pertenecieren a dos términos contiguos, el Consejo de Ministros decidirá a cuál de ellos debe agregarse la nueva Entidad, cuya configuración corresponderá al Ministro de la Gobernación, sobre la base de los datos relativos al territorio, a la población y a los medios económicos, todo lo cual constará en el oportuno expediente.

Las prescripciones relativas al procedimiento para la alteración y deslinde de términos municipales han sido mejor sistematizadas. Quedan bien diferenciados los casos en que la iniciativa corresponde al Consejo de Ministros y aquellos otros en que proceda de las Corporaciones interesadas o de otros Ministerios. En esta última hipótesis, el proyecto motivado por la realización de obras públicas o con miras a la colonización, deberá ser sometido a informe del Ministerio de la Gobernación, sea cual fuere el Departamento ministerial que lo hubiere promovido.

Con ese criterio diferenciador se ha procurado matizar, en el artículo 8.º, la incorporación de uno o más Municipios a otros

límitrofes, y, en el artículo 9.º, la fusión de Municipios límitrofes a fin de constituir uno solo.

El Capítulo IV dedícase concretamente al desarrollo del procedimiento para llevar a cabo la alteración y deslinde de términos municipales, distinguiendo con la máxima claridad el trámite de los expedientes incoados de oficio y el de los que insten las propias Corporaciones. El artículo 14 recoge la primera de dichas trayectorias procesales afectante a las alteraciones por motivos permanentes de interés público y a las que comporten incorporación, fusión de Municipios límitrofes o agregación parcial de un Municipio a otro límitrofe. En el artículo 15 se añade a los tres requisitos de orden interno, el que especifica la necesaria resolución del Consejo de Ministros, previo informe del de la Gobernación y dictamen del Consejo de Estado, para verificar la incorporación o la fusión voluntaria de uno o más Municipios.

Los Ayuntamientos, en la línea de estas consideraciones, antes de la resolución del expediente, examinarán las reclamaciones, si se presentaren; función ésta más acorde con la ruta que todos los expedientes de alteración de términos han de seguir en derecho al Ministerio de la Gobernación, para someterlos, como en el número 4.º de dicho artículo 15 se indica, al Consejo de Ministros.

El último párrafo del mismo artículo, trata de evitar que, mediante estipulaciones o sin ellas, puedan los Ayuntamientos proyectar, por ejemplo, aplicar exacciones o tarifas diferentes dentro del término comprensivo de los mismos, e incluso que alguna de las Corporaciones que han de ser disueltas pretenda suscitar por sí sola, según ha ocurrido recientemente, el otorgamiento de Carta especial. Por ello se preceptúa que en ningún caso se podrá mantener un régimen jurídico o fiscal distinto en las antiguas porciones territoriales del Municipio; norma que tiene su apoyo en dictámenes del Consejo de Estado, de 28 de febrero de 1941 (exp. 36) y 23 de enero de 1942 (exp. 161).

Para los dos supuestos de fusión de Municipios —de oficio y a instancia de las Corporaciones interesadas—, se prevé el nombramiento, por el Ministerio de la Gobernación, de una Comisión gestora, extraída del cupo de Concejales que vinieren integrando

las Corporaciones que hayan de disolverse, con el fin de que rija el nuevo Municipio resultante, hasta que, después de celebradas las oportunas elecciones, se constituya el Ayuntamiento. Así queda reelaborado, según los principios inspiradores de la Ley de Régimen local, el párrafo 4.º del artículo 19 del Reglamento sobre Población y términos municipales, de 2 de julio de 1924, y el dictamen del Consejo de Estado de 23 de enero de 1942 (exp. 161), antes citado, en la parte que aquí resulta de aplicación.

El procedimiento para el deslinde es resultado de la condensación de las más salientes normas que se han ido dictando por sucesivas Instrucciones, y deja expedita la aplicabilidad de éstas a los casos singularísimos que puedan presentarse, aunque, como es lógico, la preceptiva ritual que en líneas generales se traza sólo dé cabida implícita y supletoria a dichas Instrucciones, a tenor del principio de la jerarquía de las fuentes jurídicas.

La Comisión para demarcar, deslindar y amojonar los términos municipales, estará compuesta del Alcalde y tres Concejales por cada Ayuntamiento, asistidos por el Secretario y el Perito que al efecto se designe; y, al objeto de evitar en lo posible las enconadas disputas y aun violencias que con motivo de dichas operaciones suelen producirse frecuentemente, se limita, en el segundo párrafo del artículo 26, la concurrencia de personas a dos, que por su avanzada edad y acreditado juicio puedan justificar la situación de los mojones o señales divisorias, más los propietarios de los terrenos a que afecte el deslinde y la Guardia civil encargada de mantener el orden.

Respecto al cambio de nombre y capitalidad de los Municipios, se han integrado de análoga manera las disposiciones que afectan a los informes de la Real Sociedad Geográfica y de la Real Academia de la Historia, en sus correspondientes cometidos.

Para salir al paso de las confusiones producidas en la organización de los servicios públicos por la libérrima adopción de denominaciones pintorescas, de dudoso gusto o idénticas a las de otros pueblos, se prohíbe en el artículo 40 que los Municipios

usen nombres no autorizados previamente, con arreglo a los trámites reglamentarios.

Los delicados problemas que suscita la constitución de Entidades locales menores, sus diversas denominaciones típicas, los trámites que se han de seguir, el plazo dentro del cual ha de entrar en funciones la Junta vecinal, la fijación de límites territoriales y jurisdiccionales y la separación del patrimonio perteneciente a cada núcleo, así como las normas limitativas, modificativas, de aplicación del régimen de tutela y de disolución de tales Entidades, se describen en el Capítulo VI.

En el Capítulo VII se ha introducido una nueva Sección, la 3.^a, dedicada a las Comunidades de Villa y Tierra, régimen aludido en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales. Convenía traer al de Demarcación territorial el tratamiento sistemático, y así se incluyen aquellas instituciones, de arraigado sabor tradicional y evidenciada supervivencia, ya que las aludidas Comunidades están comprendidas por el concepto de Entidades territoriales.

Se amplía al mismo tiempo la materia con los párrafos referentes al régimen económico y a la provisión de los cargos de Secretario, Secretario-Contador o Interventor por las propias Comunidades, entre los miembros de los Cuerpos nacionales de Administración Local, con arreglo a las normas que dicte la Dirección General del Ramo.

El artículo 72, último del Capítulo que comentamos, facilita en determinados supuestos la transformación de la Comunidad o Mancomunidad en Agrupación forzosa para realizar las mismas finalidades que aquellas vinieran atendiendo voluntariamente.

El Título II se ocupa de la demarcación territorial de las Entidades provinciales, y desenvuelve el régimen común de las Provincias y el especial de las Provincias forales e insulares, atemperándose a lo establecido en la Ley de Régimen local.

La población municipal y su empadronamiento son considerados en el Título III, partiendo de los conceptos básicos para la clasificación de los habitantes del término y de la definición de

los mismos según sus respectivas calificaciones, con sujeción a los preceptos correspondientes de la Ley.

Se ha tenido muy en cuenta el depurado contraste de las circunstancias que han de concurrir en las personas individuales y colectivas, según normas del Instituto Nacional de Estadística, para precisar el adecuado encasillamiento referido al Padrón. Este tiene, además de su utilidad censal, valor de instrumento público y fehaciente para todos los efectos administrativos, y se coordina, previendo el desenvolvimiento de los modernos Registros de la población, con el Documento nacional de Identidad, con el Censo electoral y con la formación de ficheros en los Municipios de más de 5.000 habitantes de derecho.

Las modificaciones sugeridas por el Consejo de Estado, muy leves en conjunto, fueron cuidadosamente estudiadas, tomadas siempre en consideración e incorporadas aun cuando se tratara de meras observaciones adjetivas.

Estimó el Consejo de Estado, al examinar con gran detenimiento el párrafo segundo del artículo 82 de este Reglamento, que se daba interpretación demasiado lata al artículo 43 de la Ley, en cuanto se considera Cabezas de familia a los mayores de edad o menores emancipados que vivan solos y con independencia de otras personas, aun en los casos en que no utilizaran servicios domésticos; y adujo que resultaba extraño denominar Cabeza de familia a quien no tiene ninguna bajo su dependencia.

El Alto Cuerpo consultivo enfocó la institución familiar desde el ángulo del puro análisis administrativo y previno sin duda los inconvenientes de una extensión del concepto que pudiera repercutir en otras esferas de la Administración. Limitada la asimilación al sólo orden electoral y con fines, enteramente políticos, de ampliación del derecho de sufragio a personas que, por su encuadramiento social, se ha de considerar capacitadas para ejercerlo en los aspectos activo y pasivo, con semejantes garantías de reflexión y mesura a las que se suponen en el Cabeza de familia, la cuestión ofrece otra perspectiva. Así queda compaginado el criterio del Consejo de Estado con esta última previsión apuntada, por la salvedad que se ha hecho de que la

equiparación conceptual no tendrá otros efectos que los electorales.

Con ello puede decirse que los 119 artículos y la disposición adicional de que se compone el Reglamento, permiten considerarlo perfectamente adaptado a las necesidades que reclama la población y demarcación territorial de las Entidades locales.

III

FUNCIONARIOS

El tratamiento normativo de los funcionarios es problema por demás vidrioso y complejo. Vidrioso, por la cantidad de intereses individuales a que afecta, a veces en contraposición entre sí o con los verdaderos intereses públicos. Complejo, por la multitud de figuras jurídicas y de derechos subjetivos que al amparo de los preceptos positivos surgen a cada momento; por las vacilaciones de criterio—incluso en el orden jurisprudencial—a que la especialidad de las cuestiones que se plantean da lugar, y por los avances doctrinales del Derecho administrativo, avances que no se han reflejado en nuestra legislación vigente, ya que el Estatuto que se dictó en 1918 para los funcionarios civiles del Estado ha servido de fundamento a las regulaciones posteriores, y aun cuando las de los funcionarios de Administración local datan del año 1924 y siguientes, se hallan, en gran parte, mediatizadas por el criterio inspirador de aquel Estatuto y venían adoleciendo, por consiguiente, del retraso inherente al tercio de siglo transcurrido.

Es moderno, auténticamente moderno, este nuevo Reglamento de funcionarios, sin timideces, con audaces reformas, reflejando ampliamente las elaboraciones más recientes de la Ciencia jurídico-administrativa. Pero sería injusto atribuir todas las conquistas técnicas de este proyecto a la exclusiva labor de los administrativistas. Los progresos del Derecho social, su cristalización en detalladas Reglamentaciones dictadas por el Ministerio de Trabajo, han permitido inducir algunos conceptos que supo-

nen aportación nada desdeñable a la sólida construcción que se ha pretendido lograr en el proyecto.

Por eso, por la complejidad de la materia, por la profundidad de las reformas, un breve análisis de este Reglamento, si ha de ser inteligible, claro, no puede limitarse, como el de los anteriores (1), a una exposición unilateral, a lo largo de su texto, de las innovaciones más descoltantes. La diversa naturaleza de esas innovaciones exige polarizarlas, cuando menos, en tres aspectos fundamentales: el técnico-jurídico, el político-administrativo y el económico-social. Estos tres aspectos integrarán, pues, la exposición sistemática, sin perjuicio de reseñar brevemente, con carácter preliminar, la propia estructura del Reglamento.

ESTRUCTURA

Consta el Reglamento de cuatro Títulos y disposiciones final, adicionales y transitorias. Todos los Títulos, salvo el preliminar, se dividen, con arreglo a la fórmula habitual, en Capítulos, y éstos, en Secciones.

El Título preliminar es completamente nuevo por su contenido: se dedica a delimitar positivamente los diversos modos jurídicos de adscripción de los individuos al servicio de las Corporaciones locales. Así se diseñan, sin necesidad de definiciones, siempre peligrosas en todo texto legal, la relación de empleo público, las relaciones sustitutivas de la misma (interinos, accidentales y habilitados), la relación laboral y las relaciones contractuales. Se tiende a puntualizar, como veremos en su análisis, la naturaleza de la relación jurídica en cada caso con las inherentes consecuencias en cuanto a legislación aplicable y jurisdicción competente para conocer de los litigios que se susciten.

También nuevo, en su conjunto orgánico, es el Título primero, que trata del régimen general de funcionarios. En efecto, si se echa una ojeada panorámica a las normas antes vi-

(1) El de Organización, funcionamiento y régimen jurídico y el de Población y Demarcación territorial.

gentes en esta materia, pronto se observa que tanto el Reglamento de 23 de agosto de 1924, como el de 2 de noviembre de 1925, para aplicación de los respectivos Estatutos municipal y provincial, como el Reglamento posterior de 14 de mayo de 1928, para funcionarios administrativos municipales, como el de Depositarios de 10 de junio de 1930, como el de Directores de Bandas de Música, de 3 de abril de 1934, y otras disposiciones de menor importancia, que no es del caso recordar, contenían la regulación exclusiva o preferente de una clase determinada de funcionarios, o de un solo Cuerpo, y puede afirmarse que faltaba en absoluto un Estatuto orgánico de los funcionarios de Administración local, análogo al existente para los funcionarios del Estado. Este desequilibrio no lo corrigió la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, por la parquedad de sus normas y por no haber llegado a ser redactados los Reglamentos de la misma.

Así, hasta ahora, mientras las normas respecto a los Secretarios, a los Interventores y a algunos otros Cuerpos eran bastante completas y descendían al detalle, el resto de los funcionarios municipales y provinciales sólo se regían por normas fragmentarias, escasas, aplicándoseles por analogía preceptos vigentes para otros funcionarios, lo que ha suscitado frecuentemente difíciles cuestiones, ya que tales normas, adaptadas a las características estructurales o funcionales de un Cuerpo determinado, no siempre eran susceptibles de una aplicación analógica rigurosa.

A esto pone término el Título primero del nuevo Reglamento, que responde efectivamente a la rúbrica de «Régimen general de funcionarios», y que —como el Consejo de Estado ha tenido a bien calificar a la totalidad del Reglamento— puede afirmarse que constituye una precisa determinación del Estatuto orgánico de los funcionarios de Administración local. Sólo se han dejado para el tratamiento singular de cada Cuerpo o especialidad de funcionarios (Títulos II y III) aquellas peculiaridades que no era procedente, ni posible, recoger en disposiciones comunes.

El Título II contiene la regulación de los funcionarios inte-

grados en Cuerpos nacionales. Su Capítulo I se refiere a los Secretarios, el II a los Interventores, el III a los Depositarios, el IV abarca las normas comunes a los tres Capítulos anteriores, y el V regula el Cuerpo de Directores de Bandas de Música.

El Título III se destina al tratamiento especial de los funcionarios que no forman Cuerpo nacional, siguiendo la clasificación de la Ley: administrativos, técnicos, de servicios especiales y subalternos.

Dentro del Título I, y de cada Capítulo de los Títulos II y III, se ha comenzado por el tratamiento de las plazas o cargos, se ha seguido por los funcionarios llamados a desempeñar aquéllas, y se ha coronado la construcción con el sistema de adscripción del funcionario a la plaza. En los Cuerpos o especialidades se ha continuado con una enumeración de funciones, y, en algún caso, con disposiciones varias que no encajaban en los anteriores enunciados.

Tras esta compendiada exposición de la estructura del Reglamento, se pasa a su análisis, empezando por las innovaciones técnico-jurídicas.

ASPECTO TÉCNICO-JURÍDICO

Delimitación del concepto de funcionario.

Ya quedó indicado que no todo el personal al servicio de la Administración pública se halla ligado con ésta por la misma relación jurídica. Hay una relación jurídica singular, la relación de empleo público, que es la que, precisamente, califica a su titular como funcionario desde un punto de vista subjetivo, haciéndole titular de especiales prerrogativas, derechos y garantías. Y —como antes se apuntó— lo que pretende delinear este Título preliminar del Reglamento es la naturaleza de tales relaciones jurídicas. No se trata de definiciones teóricas, sino de reglamentar, ajustándose a principios debidamente elaborados, la aplicación del estatuto legal y reglamentario procedente en cada caso según la clase de relación que liga al individuo con la Ad-

ministración a que sirve. Así se evitará para lo sucesivo esa imprecisión actual de límites entre lo administrativo y lo laboral, entre lo estatutario y lo contractual, imprecisión que tantos problemas viene planteando, y que da lugar a no pocos conflictos de atribuciones entre las distintas ramas de la Administración, incluso en el orden jurisdiccional.

A los funcionarios y a los obreros de plantilla se les somete al estatuto reglamentario y se les sustrae a cualquier otra norma o jurisdicción (art. 5.º). Se exceptúa a los sanitarios (Médicos, Practicantes, Matronas, Farmacéuticos, Veterinarios) cuyo régimen habrá de ajustarse a las Leyes y los Reglamentos de Sanidad, y que tienen más acentuado carácter de funcionarios del Estado —carácter reconocido expresamente en muchas de las disposiciones que les afectan— y no funcionarios de Administración local. A los interinos y accidentales, así como a los habilitados para una función pública, se les aplicará únicamente, como es natural, lo dispuesto en el Reglamento sobre condiciones generales de capacidad, posesiones, ceses y demás preceptos compatibles con el carácter de su nombramiento (artículo 4.º, párrafo 3).

En cambio, a los temporeros y eventuales, y al personal de aquellos servicios municipales y provinciales susceptibles de ser gestionados con órgano especial o en forma de empresa, se les somete a las leyes y disposiciones sociales (art. 7.º).

A este respecto, hay que observar que quizá la frontera entre el campo administrativo puro y el campo de lo social, tal como va trazada en el Reglamento, no responda a una rigidez teórica improcedente, que exigiría que todos los obreros de plantilla de las Corporaciones quedaran sometidos a la legislación laboral, pues la realidad de los hechos, y el precepto taxativo del artículo 353 de la Ley exigen sustraer a este personal a las vicisitudes de las Reglamentaciones de trabajo y someterlo a una regulación de tipo administrativo puro.

Por el contrario, el personal temporero, que, en rigor de doctrina, debería ser incluido en el campo de la relación administrativa, pasa al ámbito laboral, por la necesidad de evitar subterfugios. En efecto, el actual espíritu de la legislación española

es que todo aquel que trabaja por cuenta ajena quede protegido por unas u otras normas; el estatuto reglamentario de los funcionarios no puede, por sus propias características, proteger en debida forma a dicho personal no permanente, y por ello es por lo que se le lleva a la esfera de lo social (art. 6.º). Esta preocupación por que el personal no quede desamparado en ningún momento por las normas correspondientes, sean éstas unas u otras, es lo que ha llevado a aclarar, en el último párrafo del artículo 8.º, que las relaciones contractuales no podrán extenderse a aquellas prestaciones que sean de índole manual y originen retribución única y exclusiva de la actividad individual, prestaciones que también quedarán sometidas a las leyes y disposiciones sociales.

Por último, en materia de previsión, el criterio se ha inspirado en análogos principios: todo el personal no comprendido en el Montepío de Administración local o, mientras aquel no se constituya, en el régimen administrativo de derechos pasivos (disposición transitoria 18), quedará sujeto a las disposiciones vigentes sobre seguros sociales.

Con tal puntualización de conceptos, es de esperar que, de ahora en adelante, la compenetración entre los Ministerios de Trabajo y Gobernación ha de conseguir que no queden intersticios ni lagunas en la debida protección a todo el personal de Administración local.

Las categorías de funcionarios.

Un profundo sentido de sana reforma ha llevado a prescindir de un sistema convencional que, como enfermedad endémica, había adquirido carta de naturaleza en la casi totalidad de las Corporaciones, por analogía superficial con el régimen en vigor para los funcionarios del Estado. Efectivamente, cada rama, especialidad o Cuerpo se venía constituyendo en series interminables de escalas, con profusión de categorías y clases que no tenían más razón de ser que proporcionar al funcionario un ascenso de sueldo por el simple transcurso de años de servicio. Pero tales categorías y clases no respondían a ningún conteni-

do funcional diferente, y, aparte del beneficio del ascenso para el funcionario, sólo producían multitud de cuestiones y litigios puramente artificiales y que nunca habrían nacido en una correcta regulación. No es necesario insistir, pues bien salta a la vista, que se ha seguido un riguroso sentido de horizontalidad en esta cuestión de las categorías. Sólo subsistirán aquellas que deriven objetivamente de una diferencia efectiva de rango funcional (art. 11), o, subjetivamente, de la exigencia de distinta aptitud para el ingreso (art. 15). Y si se pasa la vista por el Título III, se verá llevado a la práctica, en detalle, este sistema (artículo 227, para los administrativos; art. 240 para los técnicos; art. 253, para la Guardia municipal, y art. 259 para los subalternos). La razón es obvia: desde que el aumento de sueldo, por el simple transcurso del tiempo, es conseguido con el régimen de aumentos graduales —y así queda garantizado en el Reglamento, por cierto, con generoso criterio acumulativo de quinquenios (arts. 81 y 82)—, no tiene por qué subsistir una involucración nominal de categorías que no responden a la función efectiva, que sólo tenían su razón de ser en el ascenso de sueldo por el simple transcurso del tiempo.

Esta es, quizá, una de las innovaciones que más trascendencia ha de tener en la práctica y que, sin duda, ha de simplificar extraordinariamente las cuestiones de personal. Hasta ahora, sólo algunas Corporaciones, con verdadero acierto y sentido clarividente, se ajustaban a un criterio racional de ordenación de las categorías.

Las situaciones administrativas.

Si se recorre toda la legislación sobre funcionarios en España, no hay modo de hallar una verdadera regulación orgánica, conjunta, de las situaciones administrativas; éstas sólo aparecen tratadas incidentalmente, de modo fragmentario, o incluso contradictorio, sin una visión total, y con errores de concepto. Quizá la única excepción la constituye, en parte, el estatuto del personal militar. Las escasas elaboraciones se deben a la doctrina,

o a la práctica administrativa, que, sin base sólida, han incurrido, naturalmente, en inexactitudes.

En el proyecto se configura como situación normal del funcionario la de servicio activo. Las restantes se clasifican en tres grupos o grados: meras interrupciones del servicio, que no desligan al funcionario del cargo o plaza que desempeña; situaciones que causan el cese del funcionario en el servicio activo, desvinculándolo de su cargo o plaza, pero no de su Cuerpo y, por último, causas que implican la baja del funcionario en su Cuerpo o escalafón, extinguiendo la relación de empleo público. La expectación de destino, por su carácter singular, ya que puede darse antes de que el funcionario haya entrado en servicio activo, es tratada en Sección aparte.

Este rigor sistemático en las situaciones administrativas ha llevado consigo modificaciones en la actual terminología, carente de precisión en algunos conceptos, y que, por ejemplo, venía calificando impropriamente como excedencias forzosas con reserva de plaza a las ausencias motivadas por el servicio militar o por nombramiento para cargos políticos, cuando, en realidad, son —y así las trata ya el Reglamento— licencias forzosas. Y esta construcción, clara y detenidamente estudiada, se lleva hasta sus últimas consecuencias regulando, incluso, los efectos de las sanciones disciplinarias y de las condenas criminales; estas últimas, adaptándose al actual sistema de penas del Código.

Los haberes y sus conceptos.

En la asignación de emolumentos a los funcionarios, forzoso es reconocer que la situación hasta ahora efectiva era extremadamente equívoca, por el empleo de calificativos inadecuados. Eran muchas, por ejemplo, las Corporaciones que tenían concedidas a sus funcionarios gratificaciones fijas, periódicas en su vencimiento, irrebajables y computables a efectos pasivos; si estas características no corresponden a un verdadero concepto de sueldo, habría que renunciar a toda elaboración jurídico-administrativa.

Por eso el Reglamento procura puntualizar, con toda preci-

sión, los distintos elementos integrantes de la remuneración de un funcionario (arts. 80 al 91).

Son estos conceptos:

— Sueldo-base, o dotación anual asignada a la plaza o cargo.

— Aumentos graduales, o quinquenios (arts. 81 y 82), incremento personal sobre el sueldo base en razón de los años de servicios.

(Los aumentos graduales, quinquenios, unidos al sueldo base, forman el concepto de sueldo consolidado por el funcionario, sueldo consolidado que tiene las características típicas de irrebajable, fijo en su cuantía, periódico en su vencimiento, y regulador a efectos pasivos).

— Pagas extraordinarias, en número de dos por año, cada una equivalente a una mensualidad del sueldo consolidado (artículo 85).

— Pluses: el de carestía de vida y el de cargas familiares, con carácter no estrictamente obligatorio para las Corporaciones (artículo 86).

— Gratificaciones, configuradas como remuneraciones eventuales, modificables en todo momento y no computables a efectos activos ni pasivos en la carrera del funcionario (art. 87).

Junto a estos conceptos, se mantiene la percepción de dietas, asistencias, derechos de examen, etc., y su devengo se regula adaptándolo al Decreto-Ley de 7 de julio de 1949 que estableció, al efecto, la oportuna clasificación de los funcionarios civiles del Estado.

Como devengo especial, por imperativo de la Ley, se establece la indemnización para los funcionarios de Canarias y plazas de Soberanía de Africa, consistente en un 50 por 100 de los sueldos base. Un criterio de equidad ha aconsejado —aunque no lo prevenía la Ley— autorizar, con carácter voluntario, la concesión de análoga indemnización a los funcionarios de las Islas Baleares, si bien en un 25 por 100 de los sueldos.

Derechos pasivos.

El Reglamento se remite, en este aspecto, al Montepío de Administración Local, cuya regulación se está elaborando en

estos momentos, también con afanes profundamente renovadores. De todos modos, para evitar futuras dudas sobre la actividad de la Institución en proyecto, se ha señalado de antemano su régimen jurídico (art. 92).

A este respecto, no hay que ocultar que en el anteproyecto que se remitió al Consejo de Estado, contra la resolución del Ministro se preveía la utilización de la vía de agravios, y el Alto Cuerpo consultivo ha estimado suficiente garantía el recurso ante el Ministro de la Gobernación, cuya actuación en este caso —dice el dictamen del Consejo de Estado— es menos gubernativa que de justicia administrativa, desde el momento en que la resolución recurrida procede de un órgano no delegado.

Para atender al régimen temporal, hasta la formación del indicado Montepío, se ha incluido la 18.^a disposición transitoria, que aplica a los funcionarios y obreros de plantilla el régimen de derechos pasivos máximos vigente para los funcionarios del Estado; ello, en interpretación estricta del art. 332 de la Ley, y con la ventaja que supone un régimen debidamente fraguado a lo largo de un cuarto de siglo de vigencia, sin confusos reenvíos a la dispersa legislación de derechos pasivos sobre los funcionarios de Administración local, por otra parte, menos beneficiosa para éstos que el citado régimen de derechos pasivos máximos.

Régimen disciplinario.

Especialísima mención merece la estructura dada a la potestad disciplinaria. Aparte las novedades de la Ley, que también recoge el Reglamento, hay que señalar la original tipificación de las faltas administrativas. Estas se han condensado en cinco tipos fundamentales (art. 101) que, a su vez, se dividen (arts. 102 a 106) en subtipos agrupados por el grado de gravedad del hecho cometido. La calificación de los hechos queda así facilitada, pues junto a la denominación literal está su encaje en el correspondiente tipo fundamental, de los cinco que se establecen. La actuación administrativa y la jurisdiccional se verán, con esto, firmemente encauzadas, sin incurrir en las hasta ahora frecuentes vacila-

ciones de criterio. De todos modos, para mantener un fuerte lazo de unión entre el sistema anterior y el nuevo, se han utilizado, en la denominación de los subtipos, dentro de lo posible, los calificativos actualmente consagrados en nuestro Derecho, extrayéndolos del Reglamento de funcionarios del Estado del año 1918, y de la Ley municipal de 1935.

En analogía con los principios del Derecho penal, se establece en el artículo 107 la prescripción de las faltas, prescripción que hasta ahora no aparecía señalada por precepto alguno.

En cuanto a las sanciones o correcciones aplicables, el Reglamento se ajusta fielmente a los preceptos de la Ley. Pero sí entraña un notable avance la nítida regulación del procedimiento disciplinario, construyendo su desarrollo en tres períodos: incoación, instrucción del expediente y resolución. Los preceptos en esta materia han sido influidos evidentemente por el moderno Reglamento de Procedimiento del Ministerio de la Gobernación, pero la configuración formal de los tres períodos y la regulación separada de cada uno constituyen una auténtica novedad técnica.

En congruencia con la potestad disciplinaria de la Dirección General de Administración Local respecto a los funcionarios de los Cuerpos nacionales, se le atribuye (art. 115, d) la facultad de ordenar la incoación de expedientes a los mismos.

Por último, también es novísimo el tratamiento, con entidad propia, de la suspensión preventiva, y la regulación sistemática de sus modalidades y efectos. No es necesario poner de relieve la trascendencia de una regulación de este orden, si se advierte que incluso para los legisladores de 1935 hubo cierta confusión, que se tradujo en el artículo de dicho Cuerpo legal (Ley municipal de 1935), entre la suspensión preventiva y la suspensión como sanción.

Novedades más salientes de la parte especial.

Si del Título I (que cabe considerar como Parte general del Reglamento) pasamos a los Títulos II y III (Parte especial), se verá la correlación rigurosa con aquellos principios nuevos. Pero

también hay novedades independientes ; como ejemplo, será conveniente exponer algunas de estas últimas, que sirvan para formar idea de la tónica del Reglamento.

a) Cuestión batallona y de difícil solución, por el contraste de la realidad con las exigencias teóricas, es la de las Secretarías de Municipios de menos de 500 habitantes. Pues bien, la flexibilidad no puede ser más amplia, dentro de un molde de precisión absoluta. Cada Municipio de esos, según sus circunstancias concretas, podrá seguir uno de estos tres caminos : o mantener la plaza de Secretario, si para ello tiene la suficiente capacidad económica ; o agruparse con otros, para sostener, junto con ellos, una sola plaza de Secretario común, si la cercanía o facilidad de comunicaciones lo aconsejan, o, por último, limitarse a habilitar circunstancialmente a un vecino para desempeñar tales funciones bajo la orientación de un Secretario del Cuerpo que ejerza en Municipio próximo (arts. 130 y 136).

b) Otro problema, grave por la frecuencia y número de casos de prolongación indebida de situaciones interinas de personas no tituladas, es el desempeño de las vacantes en Cuerpos de tanta importancia funcional como los de Secretarios, Interventores y Depositarios, con las consiguientes irregularidades en el servicio. Era necesario poner término a tantas y tantas situaciones de ambigüedad, y se ha sentado el principio de que, a falta de interino titulado, se acumulará la vacante a funcionario del respectivo Cuerpo que preste sus servicios en propiedad en plaza próxima. Pero tampoco se cierra el camino para que, si resultare improcedente de tal acumulación (lo que, en la realidad, cabe), pueda habilitar la Corporación temporalmente, a persona ajena al Cuerpo para el desempeño de las funciones (párrafo 4 del artículo 202).

c) En los concursos para provisión de vacantes de los Cuerpos nacionales, se procura equilibrar la estimación de los méritos singulares y tasados con otras circunstancias de eficiencia personal del funcionario, lo cual permitirá atenerse a criterios ponderados y realistas. Por ello, se fija una puntuación específica para los méritos literales documentalmente acreditados, pero se concede también al Tribunal calificador un margen de califi-

cación conjunta, que puede oscilar entre 0,75 y 1,50 (estimándose 1,00 como nivel normal del funcionario medio), y que cabría llamar coeficiente de corrección. Esto equivale a tasar reglamentariamente las facultades del Tribunal, que hasta ahora tenían no poco de discrecionales en su totalidad, aunque se deja una prudente zona de oscilación para matizar las puntuaciones. Tales previsiones y la ampliación del Tribunal, cuya composición pasa de tres a cinco miembros, es, sin duda, garantía suficiente de ponderación y acierto en la resolución de los concursos (artículos 195 y 197, y Anexo del Reglamento).

d) El Cuerpo de Directores de Bandas de Música, cuya estructura orgánica ofrece gran similitud con la de los Cuerpos nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios, ha sido objeto de tratamiento en Capítulo aparte, porque también presenta, respecto de aquéllos, profundas diferencias de régimen jurídico en el ingreso y en los nombramientos. Se ha establecido un sistema de nombramientos plurales, que permitirá obtener el máximo rendimiento en la mecánica de los concursos (arts. 218 a 223). Aunque la reforma, en realidad, es de procedimiento, merece mención por la novedad que supone.

e) Hay que resaltar, en lo referente a los funcionarios que no forman Cuerpo nacional, la regulación que se establece para la Guardia municipal. Por su condición de agentes armados, valiosos auxiliares de la policía gubernativa en tantos casos, estos funcionarios municipales requerían tratamiento especial con la vista puesta en su más cuidada preparación. Así, en el art. 256, se previene la posibilidad de crear una Inspección general de la Policía municipal, al efecto de mejorar el nivel de eficiencia de estos Cuerpos.

f) Y termina el estudio de este aspecto técnico-jurídico del Reglamento con una referencia a la primera disposición adicional, que tampoco tiene precedente en nuestra legislación administrativa, aunque sí, y abundantes, en la doctrina y en la jurisprudencia. Se dedica tal disposición adicional a delimitar lo que son derechos adquiridos por los funcionarios, a fin de evitar —en la implantación de tan profundas reformas— cualquier desviación, tanto la que pudiera desconocer tales derechos legítima-

mente adquiridos, como la que pretendiese acumular abusivamente beneficios anteriores con los nuevos que concede el Reglamento. Por eso se deslindan: lo que es derecho adquirido actual; lo que es derecho adquirido para el futuro, y lo que es mera expectativa de derecho. Toda orientación técnico-jurídica es bien necesaria en este aspecto, si se piensa que son miles y miles las Corporaciones llamadas a aplicar este Reglamento, y se ha considerado imprescindible consagrar reglamentariamente estos principios. Ello, sin perjuicio de que el Ministerio de la Gobernación, cumpliendo la 4.ª disposición adicional de la Ley, dicte las Instrucciones necesarias para la recta interpretación y aplicación de los preceptos positivos.

ASPECTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

Si hubiera que condensar en cuatro conceptos significativos la tendencia y características político-administrativas del proyecto, aquellos serían: publicidad, austeridad, fiscalización rigurosa pero flexible por parte de la Administración central, y garantías al funcionario.

Publicidad.

La publicidad de los actos es garantía de un recto proceder. Las resoluciones de la Administración, sobre todo las fundamentales o decisivas, deben ser públicas.

Un extenso sentido de publicidad se impone a lo largo del Reglamento, recogiendo —es cierto— inspiraciones de la legislación precedente, pero completando y sistematizando los preceptos sueltos anteriores.

Así, se impone la publicación de las plantillas de personal en el «Boletín Oficial» de la Provincia, como requisito indispensable para su vigencia (art. 13, párrafo 3); se exige la publicación, también en el «Boletín Oficial», de los escalafones, tanto de los generales o nacionales como los de cada Corporación (art. 17), extremando el principio hasta el punto de que la falta

de coincidencia entre los datos publicados y el hecho o acto administrativo de que deriven, o la falta de éste, se reputará error de hecho rectificable por la Administración en todo momento (artículo 18). Todas las convocatorias de oposiciones y concursos han de publicarse en el «Boletín Oficial» de la Provincia, y también, cuando el sueldo exceda de 10.000 pesetas, en el «Boletín Oficial del Estado» y en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad o en la Capital de la Provincia respectiva (artículo 22). Se entenderá siempre, como fecha de publicación, el día de inserción del último de los anuncios obligatorios. La Tabla de valoraciones de los concursos de Secretarios, Interventores y Depositarios se publica en Anexo del Reglamento, y sus modificaciones no surtirán efectos sino para los concursos que se convoquen con posterioridad a la correspondiente inserción en el «Boletín Oficial del Estado» (párrafo 6 del artículo 195); en los mismos concursos, no sólo se publicarán los nombramientos, sino también las puntuaciones del Tribunal calificador (artículo 199).

Austeridad.

La austeridad en el funcionario y en las Autoridades que lo nombran es cualidad principalísima en la que se juega el propio prestigio de la Administración. Aparte el procedimiento disciplinario para exigir las responsabilidades en que el funcionario pueda haber incurrido, se ha trazado con la mayor pureza un marco de limitaciones, alguna de las cuales conviene poner de relieve.

En las incapacidades para ser nombrado funcionario (artículo 36) se ha consignado con rigor el parentesco, en todo caso, con el Presidente de la Corporación, y también el ostentar la cualidad de Presidente, miembro electivo de la misma o de otra Corporación que tenga jurisdicción dentro de los límites territoriales de la Entidad afectada, así como ser Autoridad que ejerza jurisdicción en el territorio de la propia Entidad. En las incompatibilidades, aparte las genéricas aplicables a los funcionarios del Estado (art. 37), y en analogía con lo que rige para algunos Cuerpos relevantes de la Administración central, se man-

tienen algunas específicas para los cargos de Secretario, Interventor y Depositario (art. 204). Se impone un límite (el 100 por 100 del sueldo consolidado) para la percepción de gratificaciones (párrafo 4 del artículo 87). Se prohíbe a los funcionarios percibir directa ni indirectamente de la Corporación ni de establecimientos o particulares, sean o no contratantes con aquélla, otras remuneraciones que las que se establecen en el Título I, Capítulo VI, Sección 3.ª (art. 91).

Fiscalización.

La profusión de irregularidades abusivas en algunos aspectos ha exigido el establecimiento de flexibles pero indispensables controles de la Administración central que, por otra parte, es la única capaz para descubrirlas, gracias a los datos comparativos y estudios estadísticos, cada vez más perfeccionados gracias a la inestimable colaboración del Instituto de Estudios de Administración Local, cuya paternidad corresponde, fundamentalmente, al actual Sr. Ministro de Justicia.

Así, se faculta a la Dirección General de Administración Local (art. 13) para formular reparos a las plantillas que formen las Corporaciones. Se mantiene la facultad de la propia Dirección para designar un representante en los Tribunales que hayan de juzgar oposiciones o concursos (art. 26). Se requiere autorización de la repetida Dirección General para aumentar los sueldos y los quinquenios (párrafo 3 del artículo 80, y párrafo 3 del 82), aunque no para las demás remuneraciones, pues lo que requiere fiscalización es la carga permanente e irrebajable para las Corporaciones.

Pero estos controles y otros análogos que se establecen a lo largo del Reglamento están matizados con un criterio de flexibilidad, como antes se indicó, fácil de apreciar en la lectura del articulado. Tanto la clasificación de plazas (art. 187), como los modos de atender al desempeño de la función (Título preliminar), como los topes de las escalas administrativas (art. 228) son de tal flexibilidad que cada Corporación podrá escoger, en todo momento, el número y categoría de las plazas permanentes que

sostenga, siempre que de modo efectivo responda tal elección a las auténticas conveniencias del interés público.

Garantías al funcionario.

De garantías al funcionario está lleno el articulado del Reglamento. Por no dar más extensión a este análisis, sólo procede poner de relieve lo que se ha cuidado, en el procedimiento disciplinario, de huir de la pasión localista buscando que el nombramiento de Instructor pueda recaer en persona independiente, serena y objetiva (párrafo 2, del art. 117). Las distintas fases del procedimiento (incoación, instrucción y resolución), antes tratadas en su aspecto técnico, se vinculan estrechamente, a efectos de responsabilidad, con las Autoridades u organismos llamados a decretarlas o impulsarlas (art. 124). La regulación de los efectos de la suspensión preventiva, también examinada hace un momento, constituye una auténtica defensa del funcionario (artículo 128).

* * *

Si algo hubiera de añadirse a esta exposición del aspecto político-administrativo del Reglamento, sería para resumir sus dos cualidades o tendencias básicas: uniformidad y sencillez.

La primera, en la época actual, era ya indispensable. Un régimen uniforme de funcionarios de Administración local era necesidad que los hechos estaban pidiendo a gritos. En épocas históricas anteriores, en que cada Corporación era poco más o menos un círculo cerrado de régimen singularísimo, pudo justificarse —y respondía indudablemente a la realidad del ambiente— la peculiaridad del régimen interno. Pero hoy los avances doctrinales del Derecho administrativo español han sido rotundos y están, indudablemente, al mejor nivel internacional; las relaciones entre las distintas Corporaciones, y de éstas con la Administración central son cada vez más estrechas y coordinadas; hoy es cada vez más frecuente el intercambio de personal entre unas y otras Entidades. Y así, no podía subsistir en el in-

terior de cada una de éstas un régimen de funcionarios especialísimo, en bastantes casos irracional e inadecuado a las necesidades del servicio, y, a veces, fruto de indebidas preferencias o privilegios personales. Hoy, con las naturales posibilidades de excepción o acomodación, rigen normas uniformes para la constitución de las Corporaciones, para la celebración de sus sesiones, para su contabilidad, para las formalidades de sus actos administrativos, para las delegaciones de servicios, etcétera, y era imprescindible un Reglamento auténticamente moderno, que estableciera un régimen común de funcionarios, régimen racional, uniforme, basado en las más depuradas elaboraciones de nuestra Ciencia administrativa.

Y respecto de la sencillez, basta considerar la cantidad de pleitos contencioso-administrativos motivados por el artificio de unas categorías y clases administrativas nominales, sin razón de ser, o por una colocación completamente convencional en los puestos de los escalafones, o por la interpretación de acuerdos complicados sobre los derechos de un funcionario. ¡Cuánta cantidad de folios y energías nacionales desperdiciadas en absurdos juegos de palabras, o en el reconocimiento de privilegios no siempre lealmente conseguidos! Ascienden, sin duda, a muchos millones, los pliegos sumariales emborronados para poner en claro lo que por ignorancia o deliberadamente se hizo confuso.

Por eso, la claridad en los conceptos fundamentales, y la rectilínea trabazón de la mecánica del Reglamento —que incluso en algún momento pudiera ser tachada de simplista— ha de poner en orden —estamos seguros— el régimen de los funcionarios de las Corporaciones locales. Ello exigirá extremo cuidado y energía en los primeros momentos de transición, y bien puede verse que no se han ahorrado disposiciones transitorias (19 en total) encaminadas a salvar este crítico período temporal de la reforma.

ASPECTO ECONÓMICO-SOCIAL

Es innegable que los avances de la legislación social han sido, en la concesión de beneficios, muy superiores a los de la legis-

lación administrativa. Entre los posibles factores de esta diferencia figuran, sin duda alguna, en lugar relevante, la urgencia de acudir primero a remediar el ínfimo nivel de vida de las clases más modestas o indigentes, y la delicada y limitada situación financiera de la Hacienda pública, que no siempre permite afrontar considerables aumentos de gasto sin peligro del equilibrio presupuestario.

Pero un proyecto del año 1952 tenía que adaptarse a las evidentes exigencias de la realidad y procurar, para los funcionarios, el mejoramiento compatible con la capacidad económica de las Entidades públicas. Por eso, el presente Reglamento ha procurado la concesión de beneficios sensibles a los funcionarios y obreros de plantilla de las Corporaciones locales, si bien conteniendo las mejoras dentro de límites discretos que no supongan tampoco una carga desorbitada.

Se impone obligatoriamente la concesión de dos pagas extraordinarias, consistentes en una mensualidad del sueldo íntegro cada una, y coincidentes con las dos épocas del año que habitualmente se señalan en las reglamentaciones vigentes: 18 de julio y Navidad.

Los pluses por carestía de vida y cargas familiares se establecen con carácter potestativo para cada Corporación, según las circunstancias de la localidad y la situación financiera de aquélla. El aumento de sueldos ha aconsejado dejar en facultativa la concesión de los indicados pluses, sin perjuicio de que escalonadamente pueda llegarse a su implantación obligatoria, sobre todo el de cargas familiares, cuya razón de ser afecta por igual a todas las Corporaciones.

Se implanta el derecho de asistencia médico-farmacéutica en forma que no ha de suponer gravamen sensible para las Haciendas locales. En efecto, en los Municipios con censo no superior a 8.000 habitantes, todos los funcionarios disfrutarán de tal asistencia en forma análoga a las personas incluidas en los padrones de Beneficencia. Igual sistema se aplica a los funcionarios de Municipios de más de 8.000 habitantes, siempre que su sueldo no exceda de 18.000 pesetas. Para los funcionarios que disfruten sueldo superior se prevé un régimen de concierto, a elec-

ción del Ayuntamiento, bien con facultativos de Beneficencia o de Asistencia pública domiciliaria, o con Entidades del Seguro de Enfermedad, a base de moderadas aportaciones de los funcionarios. Para las Diputaciones provinciales se ha estimado preferible la prestación valiéndose de los propios servicios provinciales de Beneficencia (art. 97). Se ha buscado, pues, en cada esfera, la utilización de los propios servicios públicos que sostienen las Corporaciones, con lo que la mejora, grande para los beneficiarios, supondrá muy poco o quizá ningún coste para aquéllas.

Queda, por último, el examen de los sueldos. No hay que ocultar que los que figuran en el Anexo han sido ajustados con respecto al proyecto primitivo, en virtud del dictamen del Consejo de Estado. El Alto Cuerpo consultivo indicó que, en general, los aumentos eran de alguna consideración para los funcionarios integrados en las categorías superiores de los Cuerpos nacionales, y que debía tenderse a mejorar en mayor proporción a los funcionarios más modestos, siendo aconsejable que los porcentajes de aumento fuesen, por orden descendente de categorías, de menor a mayor. A esta tónica ha debido responder el Reglamento.

Los sueldos de los Secretarios de los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona se han dejado en 40.000 pesetas. La ligera reducción no ha sido mayor porque resultaría paradójico promulgar un Reglamento concediendo beneficios económicos a los funcionarios, y que los nuevos sueldos fuesen notablemente inferiores a los que las plazas correspondientes tienen ya asignados de modo efectivo en los presupuestos municipales respectivos (Madrid tiene actualmente dotada la plaza de Secretario del Ayuntamiento con 49.700 pesetas, y Barcelona con 48.300). Algo análogo ocurre con grandes Corporaciones, como Valencia, Sevilla, etc. De todas formas, como otras Corporaciones también importantes no tienen sueldos tan elevados, las cifras fijadas en el Anexo responden a un nivel real ponderado, sin que deban parecer exageradas en comparación con los mezquinos sueldos actuales de los funcionarios del Estado, que no pueden servir seriamente de punto de referencia.

Si se atiende a que en el Reglamento de 1924 se señalaba a los Secretarios de Madrid y Barcelona un sueldo mínimo de 15.000 pesetas, y a que el coste de vida actual en relación con el de entonces (aproximadamente seis veces mayor, como dijo el Sr. Ministro de Comercio en el Pleno de las Cortes de 19 de diciembre de 1951), hay que reconocer que aumentar los sueldos de 15.000 pesetas de hace cerca de treinta años a menos del triple de su cuantía nominal no es exagerado.

También ha inducido a proponer los aumentos en tal cuantía el criterio limitativo que preside el texto del Reglamento. En efecto, aunque se habla de sueldos mínimos, ahora van a ser en realidad sueldos-tipo, pues para su aumento necesitarán las Corporaciones autorización de la Dirección General de Administración Local (precaución aconsejable para evitar abusos o excesivamente generosas concesiones que han de pesar sobre el contribuyente). También al funcionario se le limitan las gratificaciones que puede percibir, como antes quedó indicado.

Por otra parte, el Consejo foral de Navarra, en acuerdo de 29 de diciembre de 1951, modificó el Reglamento para la Administración municipal en aquella Región en lo relativo a las escalas de sueldos. Los Secretarios de Municipios de menos de 500 habitantes disfrutarán allí 11.000 pesetas de sueldo base; los de 2.001 a 4.000 habitantes, 14.650 pesetas; los de 8.001 a 15.000 habitantes, 19.000 pesetas, y los de 50.001 a 100.000 habitantes, 24.500 pesetas (se toman sólo unos cuantos puntos de referencia de la escala, que son suficientes), y en verdad que resultaría poco airoso que los Reglamentos ya vigentes en una Región foral (que, además, por cierto, no es de las de más caro nivel de vida) superasen sensiblemente a otro Reglamento general que el Estado español promulga con posterioridad.

Lo que en este aspecto resulta más satisfactorio es el mejoramiento de los funcionarios de tipo medio y, más acusadamente, el de los modestos. El sueldo inicial de 9.000 pesetas, al que ha de sumarse el complementario por Intervención, y la casa-habitación, sitúa a los Secretarios de tercera categoría en lugar aventajado hacia el que se polarizará sin duda una corriente de

competencia y dedicación que ha de impulsar el progreso material y la elevación moral de nuestras pequeñas localidades.

No se pierda de vista, tampoco, que estos aspectos singulares han de ser mirados en relación con el conjunto del Reglamento, y se ha tenido muy buen cuidado de fijar en el artículo 90 unos topes máximos para las cifras globales de gastos de personal por todos conceptos. Conjugando tal artículo con las cifras de sueldos, el efecto que se busca es la reducción de plantillas y la mejor remuneración al funcionario. Hay que llegar, progresivamente, a que los funcionarios sean pocos y que se dediquen por completo a su función. Mayor especialización y menos burocracia es el lema que debe presidir esta materia. Y el texto del artículo 89 de este nuevo Reglamento, con resuelta sinceridad, sin lugar a equívocos, abre bien claramente el camino para lograr con decisión tal objetivo.