

Municipalismo

El anuncio de revisión de la Ley de Régimen Local y la preparación de sus Reglamentos ofrece nueva oportunidad al comentarista. Como base del mismo se toma aquí la Ley de 17 de julio de 1945, la articulada de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 y la reglamentación que se prepara de esta última.

Motivos diversos, que no son del caso, mantuvieron inéditos dos trabajos anteriores dedicados a este tema: uno brevísimo de 27 de septiembre de 1945, sobre la Ley de Bases; el otro, más extenso, sin ser por ello un comentario amplio ni completo, de mayo de 1951, sobre la Ley articulada.

Me propongo reproducir, comentar a mi vez, rectificar y adicionar un poco uno y otro, aleccionado por la experiencia del tiempo transcurrido y estimulado por los anuncios de reforma, en un intento de contribuir modestamente al acierto de la misma.

Decía textualmente el primero de los aludidos comentarios:

ACIERTOS Y ERRORES DE LA NUEVA LEY MUNICIPAL DE BASES

«Se echa de menos, hasta el presente, labor de crítica de la nueva Ley. Han aparecido meras exposiciones; crítica, no. Estimando ésta necesaria, se desearía iniciar y aun provocar trabajos sinceros de esta clase, si bien este modesto comienzo ha de ser muy sucinto y no pretende abarcar el conjunto y menos descender a detalles.

Siguiendo el mismo texto de la Ley, parece plausible el con-

cepto de integración del Estado por las Entidades municipales; la exención de impuestos y contribuciones a favor de las Entidades locales; las garantías requeridas para imponer a éstas nuevas cargas de la Administración central o general y la liberación de las que actualmente pesan sobre ellas (Base 1.^a); lo dispuesto en la Base 2.^a sobre distribución de bienes, derechos y acciones, deudas y cargas en casos de segregaciones parciales de un Municipio; la intervención del Consejo de Estado en estos expedientes y otros similares, y en los deslindes de Municipios, así como en lo relativo al nombre de éstos y su capitalidad, como igualmente la facultad de la Alcaldía para nombrar Alcaldes de barrio (Base 6.^a); la subsistencia del régimen tradicional del llamado Concejo abierto (Base 7.^a); la posibilidad de un régimen orgánico peculiar (Base 10), si bien habrá de confiarse poco en una gran aplicación de esta Base por dificultades de orden práctico para que cada Ayuntamiento pueda por sí solo dar forma correcta al ordenamiento de su propia vida; la acentuación de amplias facultades expresas respecto al régimen de bienes del patrimonio municipal (Base 11-I-b y k); la asistencia técnica a los Municipios pequeños siempre que se haga verdaderamente efectiva y práctica (final de la Base 12); la amplitud con que en la 17 se trata en general de las formas de prestación de servicios municipales, fórmula que con la misma amplitud debería extenderse expresamente al aprovechamiento y explotación del patrimonio concejil sin la limitación de la Base 18, que requiere sean *servicios*, si bien la 32, con más acierto, exige se agoten los recursos de la gestión económica de aquél.

Se aprecia también un mejoramiento en la clasificación de los bienes municipales, sin que llegue a ser perfecta; en las garantías expresas de que se rodea el patrimonio comunal (Base 19, la misma en cuya redacción persisten desaciertos y utopías doctrinarias sin apoyo en una realidad auténtica de este orden).

En el aspecto económico se aprecia también en la Ley el mejor deseo, sin que los resultados parezcan satisfactorios, como se concretará un poco más adelante. En cuanto a recursos y procedimiento, algunos detalles revelan la intervención de una mano experta y previsora.

Ofrece la Ley aspectos meramente teóricos, reflejados, por ejemplo, en el comienzo de la Base 16, en toda la 40 y en la desnaturalización del servicio de orientación y asesoramiento (Base 68).

Algunos defectos esenciales de la Ley descubren en su conjunto y detalles el desconocimiento directo de los pequeños Municipios, y que el interés concreto de éstos no tuvo representación ni portavoz adecuados.

Algo parecido podría decirse en relación a los funcionarios de los mismos Municipios, que no fueron oídos expresamente. Por alguno de los discursos de Cortes en defensa de la Ley se sabe que los de grandes Municipios opinaron sobre extremos que atañen a todos, y que esa opinión pesó en favor de puntos de vista de los que pudieron expresarlos.

Se aprecia en general la falta de un criterio orientador de unidad y consecuencia, efecto acaso de transigencia entre tendencias opuestas o discordes, destacando en esto, concretando un poco más, la falta de unificación y homogeneidad del ordenamiento local de conjunto en su parte orgánica. Ha triunfado una vez más el criterio, a nuestro parecer erróneo, como es sabido (V. Notas sobre Régimen municipal), de mantener y acentuar la actual organización provincial y la de sus Diputaciones. Para ello no se ha invocado, a nuestro juicio, ni una sola causa real de fondo. Aunque la hubiera (creemos que ninguna existe), para no comprometer el éxito de esta reforma, hubiera sido necesario modificar dicho régimen y constitución ante el hecho innegable, por todos reconocido y confesado, del recelo y la antipatía de los Municipios. Y lo que lleve consigo la contrariedad y el enojo intuitivos de la gran solera municipalista, no podrá prevalecer satisfactoriamente en un ambiente de necesaria compenetración y cordialidad. Lo que dure, a lo sumo, durará una amarga resignación del municipalismo que ha hecho a éste tan lamentablemente escéptico. Ha prevalecido el criterio provinciano de intereses creados, amparado por el desconocimiento directo del problema. Debido a ello se repite por tercera vez un ensayo provincialista, acaso suficiente por sí solo para malograr una reforma y una coyuntura en que podrían cifrarse muy halagüeñas esperanzas. Tal convencimiento personal se tiene de esto, que valdría la pena reducir la aplicación de la

nueva Ley a la autorización para renovar por ahora las Corporaciones y dedicarse inmediata y rápidamente a buscar la colaboración directa de la gran masa de Municipios para modificar unas Bases acogidas indudablemente por ellos con frialdad o indiferencia y decepción general a pesar de los esfuerzos para difundir una supuesta buena acogida. Engañarnos con esto sería lo peor.

Por halagüeña que sea en los medios lejanos, resulta necesario desechar la idea de que a los pueblos se les pueda dar leyes, gobernarles y administrarles acertada y satisfactoriamente con formas y medios sugeridos desde las capitales de provincia, ni aún desde el centro de la comarca. Esto último es un nuevo obstáculo para la buena solución del problema concejil con que han tropezado ahora algunos urbanistas. El conocimiento directo y una efectiva experiencia de la vida local tampoco permiten dudar de que se está con esto ante un error que será funesto si llegare a padecerse la obstinación de someterlo también a una prueba innecesaria, con la consecuencia lamentable de continuar perdiendo el tiempo.

* * *

En el orden económico hay también en qué fundar un juicio semejante. Baste a demostrarlo la unanimidad con que se aprecia que los pequeños Municipios se encuentran deficientemente dotados de recursos económicos. Pues bien, a estos Municipios se les suprimen sus principales o únicas fuentes de ingreso (pesas y medidas y repartimiento de utilidades o sobre productos de la tierra), y en sustitución de las mismas se les ofrecen únicamente unas exacciones nuevas sin existencia en ellos de base impositiva o con base inapreciable, más un ingreso muerto que no va a evolucionar porque se le pone un tope rígido cifrado como máximo en el promedio de ingresos del último trienio. Esto les condena de hecho por lo menos a vivir económicamente estancados al nivel deficitario actual.

* * *

Es también de lamentar que la Ley no ponga siquiera el primer jalón de una tendencia decidida a unificar, en preparación o aptitud profesional y en retribución, a sus actuales Cuerpos de funcionarios, y para la jerarquización general de los que actualmente no lo están.

Se desea subrayar, por último, que todo cuanto sea visto con desagrado por la generalidad de los Municipios será motivado y hará problemático y difícil o imposible el apetecido resultado de cualquier ensayo. La precipitación en éste o el iniciarlo fuera de fecha normal de comienzo de ejercicio económico, sería también factor desfavorable. El obstáculo esencial, no obstante, está en una realidad que en las pequeñas localidades se conoce por todos, y en que todos también aprecian que no se encuentra bien reflejada en la Ley.»

* * *

Publicado el texto de la articulada, aprobado por Decreto de 16 de diciembre de 1950, fueron apareciendo los obligados juicios y comentarios laudatorios. En varios meses tampoco se pasó de aquí. Alguno de aquellos comentarios interceptó un tanto, indirectamente y sin proponérselo, el camino a la crítica más enojosa, pero más fructífera, de señalar defectos. A decir verdad, quizá la Ley articulada no los tiene propios. Contiene, sí, los que el texto literal de la Ley de Bases no le permitió soslayar. No debe omitirse, sin embargo, que la buena impresión que causa la primera lectura de su cuidada forma de redacción tiende inmediatamente a situarnos de su lado, subyugándonos y obligándonos a resistir el intento de ponernos en el caso de aplicar su texto a casos concretos.

Sus autores conocen a fondo y ampliamente los problemas locales, si bien aquel pie forzado básico les obliga con alguna frecuencia a redactar como si en algunos de éstos no se hubiera hecho más que vislumbrarlos. Por rara excepción aparece alguno que otro del todo trastocado.

Nuestro primer guión de comentario, que luego será auto-comentado y resumido, va en el apartado siguiente.

II

LA NUEVA LEY DE RÉGIMEN LOCAL

Brevísimo avance de comentario

«Para quienes acaso se nos tiene por dados a señalar agriamente los defectos y poner reparos en esta materia, es siempre muy grato poder decir, como hoy, que la característica más acusada y general que se aprecia a la primera lectura del texto de la nueva Ley es la de que manos muy expertas en todo el complejo ámbito que la Ley comprende han regido su dificultosa redacción. Se tiene muy presente al hacer esta afirmación que ese trabajo tenía previamente acotados un cauce y un ámbito forzoso textual al que han sido señalados defectos de monta y trascendencia que no estaba al alcance de su desenvolvimiento articulado suprimir ni modificar.

Este pie forzado es, no obstante, acaso, lo que presta mayor número de quilates al texto articulado.

Buenos captadores, sin duda alguna, de lo bueno, de lo deficiente y de lo malo de la Ley de Bases—parécenos que con algo de todo esto ha tropezado el autorizado criterio de los redactores de la Ley articulada—, no dudamos en afirmar que han logrado mejorar lo bueno, hacer casi satisfactorio o aceptable lo deficiente, y atenuar en lo posible los defectos de la Ley de Bases.

1. El primer acierto de fondo que se destaca es el de la unidad esencial del título de la Ley. En cuanto a la forma, el término «Local» ha de considerarse, no obstante, inadecuado. Responde, sin duda, al criterio de relatividad unitaria que ha querido o tenido que darse a la Ley. Si se atiende al contexto, estamos ante una unidad debilitada y *sui generis*, falta de homogeneidad.

El título adecuado y clásico hubiera sido *Ley de Régimen Concejil*. Pero esto requería una homogeneidad orgánica que no ha sido aceptada, si bien se estima que la nueva es un paso hacia ella. Anótese la dificultad de encontrar una palabra de contenido sustancial si se prescinde de la genuinamente tradicional.

2. El segundo acierto es del mismo orden : la integración de las Entidades naturales concejiles en el Estado o la integración de éste por aquéllas ; la unificación distributiva de los servicios del Estado por Municipios ; la discreta prudencia y elasticidad con que reconoce y regula las llamadas Entidades menores. En un punto, sin embargo, parece admitirse confusión u oscuridad : la excepción que establece el artículo 26 respecto del núcleo capitalidad del Municipio. Admitida la regla general, no se atina con el motivo de la excepción, aunque el error viene ya de más lejos. El problema de las «Entidades menores» ha sido creado por las leyes del siglo XIX y XX, y todavía no ha encontrado comprensión. Con dejar sin efecto cuanto se ha dicho en todas ellas estaría resuelto. Bien sencillo. Pero no entra en los planes de este comentario una mayor explicación, innecesaria a los conocedores directos del supuesto problema.

Se observa también en dicho artículo una omisión : la de la incorporación de sectores o puntas de territorio, sin población alguna, de un término extraño, aunque contiguo, al Municipio propietario. La propiedad patrimonial concejil del suelo debería bastar al efecto para que la Ley lo incorporara sin más a su propia jurisdicción. Se dan casos diversos por haberse resuelto sin coincidencia discrepancias que abarcaban los dos aspectos : la propiedad y la jurisdicción, y por haberse anticipado las resoluciones de la Administración a las judiciales o a las titulaciones dominicales.

3. Quizá no hubiera sobrado, como otro inciso del apartado b) del artículo 101, la explotación del patrimonio municipal.

4. Merece bastantes reservas lo relativo a la competencia de las Entidades locales menores. También algunas novedades relativas a las atribuciones del Alcalde pedáneo, de la Junta y Asamblea vecinal. No corresponden a la tradición histórica, si no se la confunde con tendencias disgregadoras posteriores al siglo XVII.

5. Algunas de las de la Comisión técnica se encuentran en el mismo caso.

6. El sistema de tercios de representación concejil, aunque inspirado en tradiciones españolas, ofrecerá, por la forma de concebirlo la Ley de Régimen Local, no pocas dificultades y complica-

ciones para el funcionamiento y renovación de Ayuntamientos y para acomodarlo a las peculiaridades locales. En los Municipios constituídos por diversos núcleos de población era costumbre tradicional dar a cada uno de ellos representación proporcional en la Corporación. Inspira también el temor de que a veces se obtenga un trípode de equilibrio estático, y, sobre todo, el de que incluya un fermento de disgregadoras pugnas o luchas estériles o discordancias entre los tercios representativos, y especialmente un peligro de zonas de fricción entre ellos. Es de temer por esto que el fruto práctico no corresponda a la promesa y satisfacción teóricas. Tememos, en suma, por el equilibrio activo, la cohesión y unidad necesarias para que el Concejo cumpla satisfactoriamente su cometido. En la gran mayoría de los votantes del segundo tercio concurrirá el propio concepto con el del primero. Este, en el que habría que situar el genuino espíritu concejil unitario, no obstante, quedará así debilitado. De esto y del preponderante cuidado y protección de que es objeto la naciente organización sindical en relación con la concejil, es de temer que se resienta el Concejo sin que este daño se compense con lo que gane el Sindicato.

7. Inexplicable el artículo 165 en su número 2.º, en cuanto prohíbe en general a los farmacéuticos municipalizados vender medicamentos a los no inscritos en el Padrón de Beneficencia.

8. La clasificación de bienes municipales no acaba de encontrar su cauce ni los montes a su propietario, ni de salir unos y otros de la esclavitud de la frase inconsciente de nuestra legislación del siglo XIX, de «montes de los pueblos». Los pueblos no tenían ni tienen montes. No se intente desmentir esto con el catálogo de los de utilidad pública, hijo también de esa misma frase. Los «montes de los pueblos» son los concejiles o municipales, y en el fondo es un «problema» idéntico al de las «Entidades menores». Si acabásemos de borrar y olvidar las leyes desamortizadoras con todas sus consecuencias y derivaciones en relación a los bienes municipales que se salvaron, no más que a medias, de aquel atentado, e hiciésemos lo mismo, como una de tales consecuencias, con lo erróneo y teórico de las que *crearon*, con aquel motivo inicial, la legislación que exceptuó y rige los montes *catalogados*, estaríamos en camino de solución. Las leyes de Partidas,

mucho más realistas y prácticas, no dicen sobre tales bienes lo que se les viene atribuyendo por la literatura doctrinal y legalista ni dan pie para ello ni para las denominaciones que se les vienen dando, y menos para la clasificación legal de los bienes municipales que vienen haciendo nuestras leyes de los siglos XVIII al XX, incluido el Código civil. Si, con arreglo a ellas, excluyésemos los bienes que no son a secas «comunales» ni «de propios» (dos expresiones viciosas que no son vulgares) ni del dominio público (uso ni servicio público), es decir, todos los que no encajan en ninguno de los términos de las clasificaciones de la legislación administrativa, quedaría fuera lo de más volumen y lo más sustancioso de tales bienes.

¿Qué monte municipal merecería escuetamente la calificación de «comunal» si nos atuviésemos a la definición legal y jurisprudencial de que no produzca algún ingreso ordinario al Concejo por frutos, madera, etc...?

¿Cuál «de propios», si no ha de tener ningún aprovechamiento o disfrute «comunal» de pastos, leñas...?

¿Qué bienes municipales no tienen un aspecto o matiz de cierto carácter público, mejor dicho, de interés social, por la razón de ser pública la entidad propietaria, del uso a que se destine, del destino de sus productos, sean cuales fueren, incluidas las meras rentas?

¿No son públicos los fondos municipales? ¿No se destinan los productos de todos aquellos bienes, en su totalidad, a fines de carácter público, circunstancia que si justifica una protección especialísima, no borra ni altera la patrimonialidad de los bienes, sino al contrario? ¿Es que hemos de atenernos a un patrón único y extraño de clasificación perpetua?

Todos ellos, por tanto, debieron merecer las mismas exenciones tributarias, todos la misma protección de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Los distinguos obedecen a que la clasificación legal de tales bienes ha prescindido siempre de la verdadera naturaleza y realidad de los mismos, y no supo hacer distinción entre los *bienes raíces* y algunos de sus productos.

La legislación de montes hizo lo mismo en otro orden. Según

ella, esa clase de bienes son «de las provincias y de los pueblos», entidades que tan sólo por rarísima excepción tendrán alguno.

A esa desorientación y confuso concepto de nuestras leyes modernas se debe en general el que los Municipios y sus Ayuntamientos, que son los propietarios de su casi totalidad, no aparezcan con montes *catalogados*, y que los suyos figuren nominalmente a nombre de determinados pueblos del mismo Municipio. Por ello, y nada más que por ello, los expedientes de excepción de venta se hicieron por los propios Ayuntamientos, pero a nombre de sus pueblos, lo que en algunos casos, muy pocos, ha dado lugar a que se hayan alzado o se alcen con ellos en perjuicio del Municipio y de los otros pueblos del término; en otros, a mero embrollo jurídico, y en los más, la casi totalidad, a que todo eso, leyes y catálogo, siga siendo letra muerta en todo lo que no sea guardar las apariencias de legalidad en espera de que al cabo de los años mil la propia ley restablezca las aguas a su antiguo cauce. Mientras tanto la mayor parte de esos bienes están como sin dueño. Los pueblos no actúan porque saben que no son los propietarios y porque ni tuvieron ni tienen órgano ni medio de gestión ni defensa. Los Ayuntamientos, porque la «Administración Forestal» no les reconoce personalidad más que a efectos intrascendentes. Por esto siguen desmembrándose y perdiéndose tales bienes. No es cierto que el patrimonio concejil lo desmembrasen o dilapidasen los Ayuntamientos; ilusorio creer que lo conservaron y conservan la guardería y tutela estatales, al menos tal como las conciben nuestras leyes. Por su naturaleza, los montes necesitan el cuidado inmediato y directo de los Ayuntamientos propietarios; pero esto será eficaz tan sólo si las leyes les facilitan este cometido difícilísimo con toda clase de protecciones especiales. Proteger especialmente un servicio de abastecimiento de agua potable, de alcantarillado o de alumbrado público, mucho más fáciles de defender eficazmente que los montes, e imponer contribución estatal y dejar que cualquiera se apropie un monte del mismo Municipio y aun dar prácticamente facilidades para esto al amparo de ciertos preceptos legales que desconocen la trascendencia social de todos ellos y la dificultad de luchar con éxito contra los usurpadores de estos bienes (cuyos productos hicieron posible el establecimiento

de tales servicios, lo mismo que su conservación), es manifiesta inconsecuencia. Los Ayuntamientos no son entidades particulares o privadas en ningún aspecto de sus actividades, aunque haya de admitirse que a veces, alguna de éstas, excepcionalmente y en razón del otro contratante, deban ser consideradas como de carácter civil.

El expresado carácter social que tienen los montes concejiles, que no cabe en el estrecho marco del Derecho civil romanista, y las causas de la expresada complejidad aparente del problema, aconsejan o imponen su simplificación sustituyendo, en cuanto a ellos, las clasificaciones legales y cuanto de ellas se deriva, por un precepto que obligue a respetar perpetuamente los aprovechamientos comunes *a favor de las familias* del término en la forma en que tradicionalmente los vengán disfrutando. Se dice familias y no vecinos, porque lo de «vecinales», aplicado a esta clase de aprovechamientos, es otro error legal que debiera corregirse. Nuestras frívolas leyes del siglo XIX no han tenido nunca en cuenta a este y otros fines, que el concepto tradicional de *vecino* de nuestras Ordenanzas concejiles no corresponde al individualista de ahora, sino al de cabeza de familia, al jefe de casa. El que ponía casa, comúnmente al contraer matrimonio; el que «constituía hogar» era el que «se encabezaba como vecino» y al que se concedía tal carácter, con las cargas y derechos correspondientes, previa solidaridad. De aquí viene la frase, tan corriente, de *todo hijo de vecino*, y el que en los pueblos hubiera, a tales efectos, *medios vecinos*, cuyos derechos y gravámenes eran asimismo regulados. A tales olvidos e imprevisiones, con otros semejantes, se deben no pocas de las tergiversaciones del régimen genuinamente tradicional que se encuentran en nuestras leyes y tratadistas, incluídos hasta los más fervorosos defensores teóricos de lo tradicional, con lo que, en lugar de restablecer las tradiciones, se vician o tergiversan.

La raíz para conceptuar adecuadamente los bienes concejiles ha de buscarse en el origen más remoto de la propiedad concejil común, de la que todo lo concejil ha derivado, y en el modo de su adquisición originaria de ocupación, que es, en general, la de todos los pueblos del mundo. No de la romana, ni de la visigoda, ni de la «donación real» de la Reconquista, ciertas, hasta cierto

punto, en algunos casos, pero que no son las que aquí interesan ni las a tener en cuenta a este fin. Todo otro modo posterior y accidental desaparece esencialmente ante el hecho del reasentamiento o retorno de un pueblo de manera permanente sobre un territorio. La donación real era casi siempre una restitución hecha a la población huída o aherrojada y expoliada al liberarse el territorio de sus usurpadores, mero restablecimiento de situaciones primitivas de mera ocupación de origen, aunque se les diese otro nombre y, los reyes sacasen de ello partido.

Por todo ello, lo que no es de nadie en particular, es común del Concejo, pertenece a la comunidad de familias que lo constituyen. Para que la ocupación particular tenga eficacia ha de ser de tiempo inmemorial o autorizada por la comunidad concejil. De no darse ninguna de estas dos circunstancias, la de ocupación inmemorial o el título, el suelo del término pertenece al Concejo, como patrimonio común, tenga o no tenga otro título de dominio, y disfrútase directamente por la comunidad o a través de su Ayuntamiento. El contorno del término jurisdiccional de éste, en coincidencia exacta ineludible con el del patrimonio común ocupado, y aquél subordinado a éste, constituye la primigenia unidad básica y económica de subsistencia de cada Concejo en una de las dos formas tradicionales: De una parte, la gran porción común a la colectividad formada por las familias ocupantes. De la otra, la que desde el principio se asignó particularmente a cada familia o se les fué adjudicando en adelante por la misma comunidad. Ambas son complementarias. Una destinada a satisfacer las necesidades privadas de cada familia. La otra para remediar las comunes. Pero ninguna del dominio público. Todo su conjunto formaba el patrimonio común o colectivo ocupado, que fué reduciéndose por las asignaciones *familiares*, nunca individuales. Es chocante el olvido general de estas circunstancias originarias.

El remanente colectivo se aprovechaba y aprovecha en su conjunto por la comunidad, bien directamente, bien a través del Ayuntamiento. Pero ni por su origen ni por su naturaleza es diferenciable este patrimonio. Se diferencian tan sólo por la forma o modo, directo o indirecto, de disfrute por la comunidad concejil. Los bienes de aprovechamiento directo son los comunes. Los de

disfrute indirecto son los que nuestras leyes califican de públicos, los que la de Régimen Local llama de uso público y de servicio público, incurriendo en la incorrección de calificarlos de municipales. Los municipales son los bienes y los servicios; pero no el uso ni la utilización, que son generales.

Podría, por tanto, decirse, a fines de clasificación, siempre un tanto teórica y relativa, que los bienes concejiles o municipales pertenecen al Concejo o Municipio y se dividen en colectivos y comunes. Los primeros están colectivizados y los administra el Ayuntamiento en beneficio de la comunidad. Los segundos, los aprovecha directamente la misma comunidad de familias del término con sujeción a reglas dadas por el mismo Ayuntamiento. Este administra los colectivizados y regula el disfrute, uso o aprovechamiento de los comunes. Reducido todo esto a cuadro sinóptico, tendríamos:

LOS BIENES CONCEJILES O MUNICIPALES SON..	}	COMUNES...	{	Los que se aprovechan, usan o utilizan directamente por las familias del término municipal o las de más arraigo en el mismo, según usos y costumbres tradicionales sancionadas por el Ayuntamiento.
		COLECTIVOS		Los que administra el Ayuntamiento.

Del territorio o suelo ocupado desde tiempo inmemorial por los pueblos o poblados que constituyen un Concejo, es patrimonio concejil común o colectivo todo lo que no se acredita o no es notorio que ha dejado de serlo. Una regla práctica y legal como ésta, en unión de la imprescriptibilidad y la inalienabilidad, salvo, en cuanto a esto último, si dejan de servir al destino propio, sería quizá lo único que permitiese una eficaz recuperación y conservación de tales bienes.

Debe tenerse presente, no obstante, y de modo particular, en relación a los montes, patrimonio de mayor importancia en la mayoría de los Municipios, que será muy raro el que no participe de una y otra modalidad de aprovechamiento, uso o disfrute, en parte directo y común, en parte a través de la Administración municipal, ya que los predios no son divisibles por sus productos.

En algunos casos las leyes especiales imponen, contrariamente a los buenos usos y costumbres tradicionales, la venta en subasta pública de determinados productos de los montes, con lo que, con arreglo a la clasificación legal, habrían dejado de ser comunales. Los Distritos forestales hacen caso omiso de esta condición de casi todos los catalogados, como si al catalogarlos hubieran perdido su condición. La Hacienda nacional también tiene sus teorías propias para exigir contribuciones por los montes catalogados, a pretexto de las mejoras y otras aportaciones ilusorias del Estado en beneficio de los mismos.

Debería ayudarse a los Ayuntamientos a costear la planimetría de todos los terrenos de su patrimonio. Esta constancia gráfica permanente, complementada por la declaración de imprescriptibilidad, aseguraría lo que todavía se conserva, que no es poco, aunque no lo mejor en muchos casos. Mucho de lo que ha salido de hecho del patrimonio municipal podría todavía recuperarse si una ley especial de ese sentido práctico, tan raro en ellas, se lo propusiera.

A este respecto hay en cambio que lamentar que el artículo 404 de la Ley de Régimen Local sea de lo más desafortunado a la vez que contradictorio con la propia Ley. ¿A qué santo poderoso se encomendarán los aficionados a la usurpación de terrenos comunes, que tanto y tan eficaz y oportuno poder tiene con nuestros legisladores o con sus auxiliares y comisiones? Háyase o no propuesto ese artículo dar al traste con la legislación especial protectora de los montes catalogados, con su plazo de prescripción y reivindicación administrativa de treinta años, ya muy olvidada de los civilistas, es lo cierto que desde ahora se intentará oponerle este artículo incomprensible sin esa salvedad o excepción. El precepto legal consecuente en su lugar hubiera sido un rotundo mandato de recuperar los bienes del patrimonio municipal dentro de los plazos legales al efecto. Por el contrario, es o parece la autorización legal para no recobrar los que se les hayan arrebatado o para que lo intenten tan sólo por vía tan costosa para la entidad propietaria, que equivalga al amparo de los usurpadores. Equiparar en esto las Corporaciones públicas a las particulares es cerrar demasiado los ojos a la realidad local. Los montes municipa-

les no suelen estar tan vigilados ni pueden estarlo como para que se entere el Ayuntamiento al día siguiente de los intentos solapados de usurpación. El modo de actuar de las mismas Corporaciones es lento por naturaleza, aunque las leyes de procedimiento lo olvidan sistemáticamente. La continuidad de la función administrativa tampoco es tan perfecta como parece suponerse, ni es de presumir que lo será nunca. Los recursos de defensa son muy limitados... En este momento se tiene presente el caso corriente de Municipios con más de un millar de porciones indefinidas usurpadas en montes catalogados, y con más de dos mil se incluyen también los comunales. No será nadie tan iluso que crea en la posibilidad de sostener ese millar o dos millares de acciones judiciales reivindicatorias, pero sí se puede estar seguro de que algunos de los aspirantes a dirigir los pasos del legislador en materia de municipalismo, seguirán hablando de la «incuria» de los Ayuntamientos y de otras supuestas cualidades o virtudes concejiles que no son de mentar aquí.

9. Es de temer que la Comisión de Servicios Técnicos (artículos 237 al 241) resulte demasiado tecnificada.

10. Acertado el matiz asesor-orientador del Servicio de Inspección, sin que se halle exento de inconvenientes y peligros o amenazas en manos de no profesionales muy experimentados. Habrá también que prevenir el peligro de que se convierta en organismo meramente burocrático.

11. Bien la posibilidad del ejercicio de acciones particulares en defensa del interés municipal. Podrá, no obstante, convertirse en arma de doble filo.

12. El artículo 413, en su número 3.º, concede al Secretario y al Interventor, en caso de que les ofrezca duda la índole de un asunto, el derecho a solicitar que un expediente quede sobre la mesa hasta la próxima sesión. Este plazo podrá resultar insuficiente, además de indeterminado. El Reglamento respectivo debería llenar satisfactoriamente esta laguna. Difícil, así planteado este punto, someter a plazo fijo y perentorio una función asesora tan delicada a cargo de funcionarios tan agobiados como suelen estar los de la mayoría de los Ayuntamientos. Ese plazo de estudio de-

bería señalarse en relación a la complejidad del asunto y a la preparación con que el expediente haya llegado a sesión.

13. Por último, en cuanto a esta parte de la Hacienda local, el artículo 707 de la Ley omite con qué garantías habrá de fijarse el precio mínimo del arriendo de los servicios de administración y cobranza de recursos, y también la exigencia de *quorum* para acordarlo. Las mismas omisiones se observan en relación con los conciertos gremiales para el pago de los conceptos de la Contribución de Usos y Consumos de lujo en el artículo 708, y también para el señalamiento de cuantía mínima del concierto, como lo hacía el 450 del Estatuto municipal en su apartado B). La cuantía y circunstancias previsibles de un concierto gremial deberían exigir mayoría absoluta del número legal de Concejales por lo menos. Es una inconsecuencia exigirlos para cada una de las partidas de los presupuestos, al discutir y acordar sobre éstos, y que a este momento pueda llevarse ya, concertado por mera mayoría de asistentes, un contrato por cuantía a veces, con toda seguridad, de un tercio o de medio presupuesto. Para evitar esta posibilidad no se ve precepto en la Ley sin recurrir a argumentos no contundentes (1).

14. Pero el desacierto completo de la Ley es su concepto de la *prestación personal y de transportes*. Casi todo cuanto acoge y dispone viene a ser el reverso de estas prestaciones. En justificación de los autores debe decirse que el desacierto en esto venía ya de lejos. La Ley de 1950 agravó los errores de las anteriores, incluido el Estatuto municipal. No se ha tenido para nada en cuenta la sana tradición, nunca interrumpida más que en cuanto las leyes lo hacían lamentablemente imposible, y hasta se advierte como un empeño en tergiversarla en su conjunto y en amparar con la impunidad a todo insolvente que oponga resistencia o se niegue a las prestaciones.

(1) Acuerdos previstos en este lugar se dieron ya en el año 1951, que hubieron de ser anulados por los Gobernadores civiles, previa advertencia de ilegalidad por el Secretario o el Interventor, fundándose en otros defectos legales, sin que apreciaran el de falta de *quorum* porque, según sus asesores, no lo exige la Ley. Esto confirma que debería exigirlo.

Esta carga concejil y popular no fué nunca individual ni vecinal en el moderno concepto de esta palabra, sino familiar. Tradicionalmente, la prestación personal obligaba y obliga a cada familia al envío de una persona, por lo común su propio jefe u otra igualmente apta por lo menos, sin distinción de edades ni siquiera de sexo. Por esto, la familia o casa que no tenía hombres, ni redimía estas cargas ni buscaba un peón, acudía al trabajo una de sus mujeres. Raro sería el día de prestación que no hubiera un pequeño grupo de éstas a las que se asignaba, naturalmente, un trabajo adecuado y en grupo, como consecuencia de la regla invariable de que a nadie se podía dedicar a un trabajo para el cual no tuviese la aptitud física conveniente y notoria, y a nadie exigir más rendimiento del normal en persona de sus circunstancias. Con las mujeres se era especialmente benignos, pero la jornada era en general corta, y probablemente en ningún pueblo se tuvo por dura la de prestación común. No obstante su escaso rendimiento, era y es necesaria y cumplía y cumple unos fines imprescindibles. Nadie estaba exento. A nadie se le obligaba a acudir en persona. Cualquiera podía enviar un peón o bracero por su cuenta. Estos eran, en toda su pureza necesaria, los principios que regían estos servicios. Objeto de las prestaciones, como medio más ordinario y común, la apertura, arreglo, conservación y limpieza de calles, caminos y fuentes.

Teniendo todo esto presente y sabiendo que esta carga familiar era y sigue siendo unánimemente aceptada por todos los pueblos sin excepción, como necesaria e insustituible en casi todos ellos, no resulta nada fácil explicarse que la Ley las autorice tan sólo para obras y servicios urgentes y de carácter extraordinario (artículo 555), la serie inconsecuente de excepciones del 566, la incompatibilidad entre el personal y la de transportes, siendo como son distintas y compatibles, pues tan sólo gravan a las familias, casas u hogares en tanto cuanto tengan los medios respectivos, y, por último, que no haya previsto ningún medio para hacerlas efectivas en los casos de insolvencia, tan frecuentes entre individuos que no constituyeron familia. Todo esto es una de tantas consecuencias de no haber oído previamente a nadie en verdad prácticamente vinculado a la vida concejil, y de la tendencia a buscar

la representación de los pueblos entre personas que no vivieron nunca en ellos. La Ley pone en esta alternativa : o los pueblos se resignan a vivir sin limpieza pública alguna, sin calles, sin caminos y sin fuentes, o ellos y sus autoridades tendrán que situarse y vivir fuera de la Ley.

• • •

15. *Funcionarios.*—La nueva Ley apenas ha tocado este tema, y este guión ha de limitarse a dos puntos : uno casi meramente teórico, la clasificación general de los funcionarios locales ; el otro, más esencialmente práctico : la forma de provisión de plazas.

En cuanto a la clasificación, el nuevo cuadro legal es notoriamente insatisfactorio. No se nos oculta que todo otro lo será probablemente también. Suele ser la suerte de todas las clasificaciones. Superior a las hasta hoy utilizadas, más exacta y expresiva, a la vez que de más sabor propio (¡ estamos tan hartos de tecnicismos exóticos !) sería ésta :

- a) Facultativos.
- b) Artistas.
- c) Artesanos.
- d) Subalternos.

Dentro de cada grupo se distinguirán los grados o categorías corrientes con sus denominaciones habituales de jefes, oficiales, auxiliares, directores, capataces, peones, etc., etc. ; las especiales de grupo, como asesores, jurídicos, sanitarios, agrónomos... La calificación de administrativos o administradores quedaría reservada a su sentido estricto.

La fórmula legal vigente de provisión de plazas, y más especialmente su aplicación práctica, han sido y son objeto de general descontento. No es de ahora todo esto. El artículo 19 del Reglamento de Secretarios, a cuyo Cuerpo se limitará este trabajo para no alargarlo demasiado, haciendo preceptiva la autorización del 233 del Estatuto municipal en su segundo párrafo, reservó a los de primera categoría procedente de la segunda, la tercera parte de las plazas de aquélla. Esta reserva comenzaría a hacerse efec-

tiva al cumplirse las condiciones que señalaba, lo que tuvo lugar hace más de veinte años. Dichos preceptos establecieron bien claramente un turno especial de provisión al que se asignó desde aquel momento aludido una plaza de cada tres vacantes. Ni lo de la reserva de plazas ni lo de la concesión del turno también especial ha sido respetado ni cumplido en ningún caso.

La Ley municipal de 1935, en su disposición transitoria 5.ª, dispuso que para el escalafonamiento *se dieran dos puestos a la antigüedad representada por el tiempo de servicios efectivos en propiedad, y uno a la oposición*. Tampoco se ha dado nunca cumplimiento práctico y efectivo a este precepto legal que supone turnos de provisión, y entre ellos uno de antigüedad de servicios efectivos prestados. Se advierte también en unas y otras disposiciones el supuesto y la tendencia al automatismo en esta materia, común a todos los Cuerpos.

Vinieron muchos después, pero no como consecuencia de ningún régimen político, sino cuando ya era sistemático el incumplimiento de tales disposiciones legales, por causas un tanto subrepticias y permanentes, las leyes de 23 de noviembre de 1940 y 11 de diciembre de 1942, con la fórmula de la apreciación de circunstancias de conjunto por el Tribunal calificador de cada concurso. El detallismo de ambas hace pensar si persiste el mismo influjo aludido, por lo que se omite meramente en ellas. Sea de ello lo que quiera, la fórmula de la apreciación conjunta de circunstancias es, en sí misma y teóricamente perfecta, por tanto, no ya aceptable, sino plenamente satisfactoria. Pero no para que ese conjunto de circunstancias permanezcan en gran parte ignoradas para muchos interesados ni para ser apreciadas en cada concurso, sino para ser públicamente discutidas, apreciadas y reflejadas primero en un escalafón que merezca este nombre y se tenga al día con la misma publicidad, y para ser luego reflejado en normas legales o reglamentarias en cuya preparación se oiga a los Colegios después de que cada uno de éstos haya oído ampliamente a todos los colegiados.

Tales normas habrían de convertir la provisión en el automatismo más perfecto posible. Con esto se alejaría toda suspicacia de parcialidad así como toda posibilidad de ésta; se simplificaría

y abreviaría la tramitación de los concursos y se pondría término al descontento existente. Es probable que a nadie ofrezca ya duda la necesidad de ponerle fin. Si alguien lo dudara aún de buena fe, podría recomendársele el examen de cómo se han obtenido la mayor parte de las dos o tres docenas de plazas más apetecibles. Claro que no están ahí todas las que son ni son todas las que están. Pero sí en número suficiente a tal fin. Se cree también que nadie sustentará la tesis de que los Cuerpos de funcionarios locales no hayan de regirse por ninguno de los principios más sustantivos y generales que rigen los otros Cuerpos. A la vista de tales principios, se estima que habrá de tenerse en cuenta en relación al de Secretarios:

a) Que el Cuerpo es uno solo, aunque dividido en categorías.
b) Que estas categorías no son compartimientos-estancos. Hay acceso de unas a otras, y el funcionario lleva siempre consigo todas sus circunstancias.

c) Que no existe ningún escalafón de Secretarios que merezca tal nombre.

d) Que un escalafón es la relación bien depurada de funcionarios colocados en orden riguroso de mayores merecimientos profesionales de conjunto de todos los que lo integran debida y públicamente valorados.

e) Que en ese conjunto de merecimientos, *el tiempo de servicios efectivamente prestados* en el concepto escalafonal de referencia, y la eficacia con que se hayan prestado, como resultante práctica de aptitud, celo, honorabilidad, beneficio o interés público, en suma, con que se ha ejercitado la propia función pública, constituye la base y condición indispensable para ganar y valorar todo otro merecimiento, y la circunstancia más esencial de la fórmula de todo automatismo en la asignación de plazas.

f) Que si en el Cuerpo de Secretarios de Administración Local se dan algunas circunstancias peculiares, ellas no justifican la diferenciación de la fórmula legal vigente de provisión.

g) Que la falta de constancia de méritos circunstanciados en el llamado escalafón, y de todo automatismo en la resolución de los concursos son causa de gran lentitud en la tramitación de éstos, de desorientación y descontento ya aludidos.

h) Que el funcionario que no ha prestado servicios carece de todo merecimiento como tal funcionario, y el que deja de prestarlos debe perder puestos en cada revisión escalafonal. El que pierde la aptitud demostrada debería ser baja en el escalafón. Los servicios es lo único que el Estado o las entidades públicas (el interés público) reciben del funcionario. El que obtiene un gran triunfo de ingreso y se dedica a otras actividades o permanece a la expectativa de la mejor plaza de cada Cuerpo, ningún haber tiene a su favor como funcionario. Ahí están, para demostrarlo, las normas por que se rigen todos los demás Cuerpos.

Veamos, por vía de ejemplo y demostración de lo que se deja dicho, lo que ocurre con algunos de ellos:

Primer ejemplo.—El de los Registradores de la Propiedad, artículo 4.º del Decreto de 24 de mayo de 1945: «La provisión de todas las vacantes se verificará, previo concurso, *por antigüedad absoluta en la carrera. Las categorías se determinan también por rigurosa antigüedad.* El escalafón se formó y revisa anualmente *por antigüedad absoluta, y esta antigüedad absoluta se mide por el tiempo de servicios efectivamente prestados.* El que se retrasa en el término posesorio *pierde puestos en el escalafón.*»

Comentario: Una comparación con esto de lo que ocurre con el Cuerpo de Secretarios de Administración Local, por remotas que quisieran situarse las analogías y por muchas que sean las diferencias entre ambos Cuerpos (bien escasas o nulas si se limita la comparación a la primera categoría), pone de manifiesto que tanto en las normas legales de provisión de plazas de Secretarios de Administración Local como en su aplicación práctica, una peculiar tendencia a huir de la antigüedad y de los servicios efectivamente prestados, y, a veces, sustituirlos con un supuesto y engañoso número de escalafones sin más contenido en muchos casos que el indicador de la fecha de ingreso nominal en el Cuerpo.

Segundo ejemplo.—El de los Notarios. Rigen tres turnos de antigüedad absoluta y uno de oposición. De cada ocho vacantes, siete se conceden por antigüedad, más de la mitad de ellas a la de la carrera, el resto, en la clase; y una a la oposición, salvo que acrezca este número con otras no solicitadas por los turnos de antigüedad.

Tercer ejemplo.—El de Secretarios judiciales, más complejo que el de Administración Local y con más de doble número de categorías. Exceptuadas las pocas de la primera y algunas de la segunda, de libre designación pero entre funcionarios de la categoría inmediata inferior, y las de las categorías sexta y séptima, que se consiguen por antigüedad de las inmediatas inferiores de cada clase, hay cuatro turnos.

El primero, de antigüedad de servicios en la categoría.

El segundo, de antigüedad de servicios efectivos en la carrera.

El tercero, de antigüedad en el Cuerpo, único que se mide por la fecha de ingreso; pero no se puede ascender por ninguno de los tres turnos sin pertenecer a la categoría inmediata inferior, y, a los que hayan estado en situación de excedencia voluntaria, es decir, sin prestar servicio efectivo en el Cuerpo, se les exige un mínimo de años de servicios en la categoría inmediata inferior.

Por último, existe un cuarto turno de oposición restringida entre Secretarios, y todos los concursos son de calificación y resolución automática, como los de Notarios y Registradores.

Podría continuarse la relación de ejemplos de todos los Cuerpos sin encontrar nada comparable a lo que ocurre con el de Secretarios de Administración Local. Ni una sola de sus plazas ha sido ganada por oposición. ¿Qué porcentaje alcanzan las obtenidas por el tiempo de servicios efectivamente prestados? ¿Cuál el debido a circunstancias meritorias excepcionalísimas y de conjunto?... Estas y otras preguntas parecidas se hacen muchos de sus funcionarios.

Tal es el fruto y el resultado práctico de un sistema legal de provisión, que si teóricamente es satisfactorio, en la práctica resulta notoriamente inadecuado. Por ello va cundiendo el desasosiego y el deseo de que se le ponga fin con una fórmula legal más rápida y más garantizadora, por más automática, similar a la de otros Cuerpos del Estado, como sería la formación de un buen escalafón que resuma y ordene numéricamente el conjunto de circunstancias de sus funcionarios y se tenga al día, a fin de que todos sepamos a qué atenernos.» (Aquí termina el comentario de mayo de 1951 a la Ley articulada de diciembre de 1950.)

III

AMPLIACIÓN Y AUTOCOMENTARIO DE 1952

Debo apresurarme, y lo hago muy gustosamente, a aclarar y aun rectificar mi criterio inicial en cuanto a la importancia relativa del rendimiento de la Tarifa Quinta de la Contribución sobre Consumos de Lujo cedida por el Estado a los Ayuntamientos, en relación con los pequeños Municipios. La aclaración consiste en que al comentar la Ley de Bases me refería principalmente a que las dificultades y carestía de la vigilancia de ese consumo harían impracticable el arbitrio. La rectificación es, por tanto, relativa: Allí donde circunstancias especiales hagan más fácil y menos costosa la vigilancia eficaz, la exacción representará un buen ingreso, sin que esto signifique ni mucho menos que con él los Ayuntamientos tengan resuelto su problema hacendístico.

Pero nada de esto supone la bondad de la forma en que la Ley ha regulado su aplicación. Era de suponer, y prácticamente viene ya demostrándose que esta exacción, por lo demás, no era ni es en modo alguno desdeñable, ni aun en las más modestas municipalidades, por falta de base impositiva, y que su rendimiento, si pudiera ser bien descubierto y comprobado el consumo, resultaría prácticamente proporcional al número de habitantes de cada término. Lo que lo hace improductivo o antieconómico, ya queda dicho, es la carestía de un servicio de vigilancia, muy especialmente en Municipios de población muy dispersa, de que es buen ejemplo el de Llanes, con poco más de veinte mil habitantes, cuyo territorio tiene más de cuarenta kilómetros de largo por siete a quince de ancho, más de un centenar de pueblos y un intrincado laberinto montañoso circundante de abrupta cordillera, circunstancias que permiten todos los accesos y escapatorias imaginables al contrabandista, sin que baste a evitarlo la existencia de un gran número de vigilantes. Por ello, aunque el rendimiento de la exacción, bien vigilada, podría alcanzar por sí solo a cubrir un tercio del presupuesto, el Ayuntamiento se ve en la necesidad de renunciar a una buena parte del devengo efectivo y a resignarse

a la inmoralidad que supone el que parte de una exacción desembolsada por los contribuyentes se sustraiga a los fines públicos propios de la misma.

Si no en esta misma proporcionalidad, a todos los Ayuntamientos les resulta muy cara y dificultosa la efectividad de esta exacción en la forma regulada por la Ley. Es esa forma legal, a la vez que la de otras exacciones, la que debería modificarse, simplificándola y abaratándola. Ello, por ser obra legislativa, resulta imposible a los Ayuntamientos. Posible y aun fácil, a la vez que conveniente, para el Estado. ¿Cómo? Disponiendo la Ley que se vigile esa producción y no su consumo, y gravándola en fábrica o lugar de origen con cargo al consumidor, acumulándole el impuesto sobre el vino y la sidra y el arbitrio sobre el consumo de bebidas espirituosas y alcoholes, más el de diez por ciento sobre consumiciones en hoteles y similares. Esta vigilancia, lo mismo que su recaudación, correría a cargo del Estado o Administración central con el auxilio de los Ayuntamientos, y el producto global sería distribuido en su totalidad entre todos los Ayuntamientos en proporción al número de sus habitantes.

Esto significaría una gran simplificación y abaratamiento de la gestión, unificaría adecuadamente el impuesto en todas sus manifestaciones, y el Estado, al que interesa siempre a múltiples fines, conocer toda clase de producción, y al efecto dispone de servicios especiales, apenas le ocasionaría esta modificación gasto ni complicación alguna. A cargo especial de los Ayuntamientos correría así tan sólo la vigilancia, más a su alcance, de algunos establecimientos de consumo, como cafés, hoteles, restaurantes, cabarets, espectáculos, sociedades determinadas, lugares de juego y muy poco más, todos ellos lugares cerrados, lo que podrían hacer con éxito sin agotarse en el caro e inútil empeño, enojoso además para el contribuyente de buena fe, de vigilarlo todo, de molestar a todos y de poner puertas al campo.

Si así se hiciera, el actual contrabando habría casi terminado. Y si se hiciera algo parecido con las carnes, supuesta la buena utilización de las aduanas en lo que les afecta, habríamos logrado acabar con la enojosísima pejiquera de los fieltos o estaríamos en camino de lograrlo, con aplauso general.

No obstante, todo ello no se cree que bastaría para acabar con la necesidad de recurrir a otros refuerzos de las haciendas municipales. Un ligero gravamen al sobrante de la producción agrícola-pesquero-ganadera intransformada de cada término, la cesión de la Contribución Territorial sobre la riqueza ganadera desglosada de la rústica, con alguna forma sencilla de repartimiento general tan sólo en casos de notoria insuficiencia de los demás recursos, permitiría la supresión de los cupos de compensación, lo mismo que de los recargos correspondientes de Territorial y considerar resuelto de modo un tanto permanente y definitivo el problema de las haciendas municipales, consiguiéndose con ello, a la vez, una gran simplificación para el Estado y mayor independencia de una y otra hacienda.

JOSÉ D. Y DÍAZ-CANEJA