

## Proyecto de reforma de la Ley municipal y provincial en Italia

El proyecto de nueva Ley municipal y provincial italiana lleva larga gestación. A pesar del cuidadoso trabajo de una Comisión compuesta por relevantes personalidades de la Política, de la Administración y de la Cátedra, el Ministerio del Interior ha tenido que llevar a cabo un prolongado examen del proyecto y, por fin, ha considerado oportuno no presentarlo al Parlamento; por el contrario, a petición de la Asociación Nacional de Municipios y de la Unión de Provincias, ha decidido abrir información pública sobre el proyecto.

Los primeros comentarios reconocen la ingente labor realizada por la Comisión, pues el estado de la legislación municipal y provincial italiana es verdaderamente farragoso. Pero, aun con frases laudatorias para los altos funcionarios, magistrados y catedráticos, todos ellos expertísimos en materia administrativa, parece que se hubiera deseado la participación de funcionarios cualificados de las Entidades locales. En efecto, la Ley de 1915, que ha servido de punto de partida, contemplaba una vida plácida, tranquila, no inquietada, como ahora, por las rivalidades electorales y las necesidades crecientes de todo orden. Y hubiera convenido—afirman algunos comentaristas— la incorporación de personas más cercanas a la vida de Municipios y Provincias, a las actividades de ámbito local, lo que habría permitido el estudio de una reforma de vasto alcance y de vital interés para las Entidades locales.

El problema inicial más debatido en la propia Comisión redactora, fué sobre el mismo ámbito del proyecto. ¿Debía abarcar la Región, la Provincia y el Municipio? Hay, sin duda, un estrecho paralelismo entre las esferas regional, provincial y municipal; al-

gunas materias podrían haber sido objeto de tratamiento unitario, común a las tres esferas. Sin embargo, como explica la exposición de motivos, la realidad es que hoy, en Italia, la Región es un ente de rango constitucional, con distinto relieve, de naturaleza diferente a la de los otros Entes territoriales. Por eso prevaleció el criterio de prescindir del ordenamiento regional, y circunscribir el proyecto al tradicional ámbito de lo municipal y provincial exclusivamente.

## 1. ESTRUCTURA DEL PROYECTO

Consta el proyecto de doscientos cincuenta artículos, agrupados, salvo los preliminares, en siete títulos; algunos de éstos se dividen, a su vez, en capítulos; estos últimos nunca se subdividen, a pesar de que algunos son de gran extensión (treinta y cuatro artículos tiene el VIII del título III) y abarcan materias un tanto heterogéneas.

La sistemática corresponde a la habitual de leyes anteriores. Difiere bastante de las leyes españolas, que, en este aspecto, han logrado alcanzar —sin que ello sea pretencioso— una construcción ajustada al mayor rigor científico. Se nota, en general, cierta timidez para prescindir de antiguos moldes, y regular de modo unitario aquellos aspectos que formalmente son comunes a todas las Entidades locales; han preferido los autores utilizar abundancia de reenvíos y dejar sólo, para las disposiciones comunes a todas las Entidades, un mínimo de proyectos.

Las disposiciones finales y transitorias constituyen un título, el séptimo, con articulado normal, lo que, innegablemente, facilita las referencias y refleja extremada uniformidad.

Los pocos comentarios que la sistemática ha suscitado en Italia han sido favorables, pues responde a criterios allí consagrados. Es de esperar que algunos detalles defectuosos, sobre todo visibles en el título IV, serán fácilmente subsanados.

Para resumir, a grandes líneas, el esquema formal del proyecto, indicaremos sólo que, después de siete artículos colocados bajo la rúbrica de «disposiciones preliminares», los distintos títulos son los siguientes:

Título I.—Circunscripciones municipales y provinciales.—Autoridades gubernativas. Consta de seis artículos.

Título II.—Órgano regional de control sobre los actos de las Entidades locales. Consta de doce artículos.

**Título III.—El Municipio.** Comprende ciento treinta y seis artículos, encuadrados en once capítulos, en la siguiente distribución de materias: Alteraciones de las circunscripciones municipales; la Administración municipal; el Consejo municipal; la Junta municipal; el Alcalde; publicación de los acuerdos; controles sobre los actos municipales; hacienda y contabilidad; responsabilidad de los Administradores y dependientes del Municipio, y acción popular; los dependientes del Municipio; las infracciones de Reglamentos y Ordenanzas.

**Título IV.—La Provincia.** — La Administración provincial. Comprende treinta y cuatro artículos; los tres primeros sueltos, y los otros treinta y uno, agrupados en cuatro capítulos. El primero de éstos trata del Consejo provincial. El segundo, de la Diputación. El tercero, del Presidente de la Diputación. El capítulo IV abarca todas las materias ya tratadas paralelamente, en la esfera municipal, por los capítulos VI al XI del título III, y a cuyos preceptos se remite.

**Título V.—Las Mancomunidades entre Municipios y Provincias.** Lo integran trece artículos.

**Título VI.—Disposiciones comunes a la Administración municipal, provincial y mancomunada.** Consta de treinta y cinco artículos, distribuidos en cuatro capítulos, con las siguientes materias: Circunscripciones territoriales y representación; sesiones y acuerdos; ejercicio, por los Municipios, Provincias y otras Entidades locales, de funciones del Estado y de la Región; gestiones extraordinarias.

**Título VII.—Disposiciones finales y transitorias.** Integrado por seis artículos.

## 2. LAS DISPOSICIONES PRELIMINARES

Los siete artículos iniciales del proyecto, agrupados bajo el epígrafe de disposiciones preliminares, contienen preceptos fundamentales sobre régimen jurídico: anulación y revocación de actos administrativos, y recursos contra éstos.

La propia Administración, en principio, puede anular sus actos, por ilegalidad de los mismos. Tiene competencia para ello, dentro del término de un año, la propia Autoridad de que emanaron o la Autoridad jerárquica superior; el Presidente de la República

puede asimismo anularlos por dos motivos: incompetencia y violación de ley.

También puede la Administración revocar sus propios actos cuando tienen vicios *di merito*, o por alteración de las circunstancias de hecho, o por nuevas exigencias del interés público. Compete la revocación a la misma Autoridad de que emanó el acto, o a la jerárquicamente superior.

Normalmente, los efectos de la anulación y de la revocación por vicios *di merito* se retrotraen a la fecha del acto; en cambio, la revocación por alteración de las circunstancias de hecho o por nuevas exigencias del interés público no surten efecto retractivo.

No deben anularse ni revocarse los actos cuando ello resulte abiertamente contrario al interés público o a la equidad. Y en ningún caso pueden ser objeto de anulación ni revocación las resoluciones declaratorias de capacidad, poderes o derechos.

En cuanto a recursos, es principio general que los actos no son recurribles ante la misma Autoridad de que emanaron, y que las resoluciones de las Autoridades gubernativas inferiores son recurribles ante el superior jerárquico. Los recursos que las leyes italianas denominan genéricamente «ante el Gobierno», pueden ser resueltos por el Ministro correspondiente, salvo que la resolución recurrida hubiese emanado de él mismo, en cuyo caso, previa deliberación del Consejo de Ministros, se resolverá el recurso mediante decreto.

### 3. AUTORIDADES GUBERNATIVAS Y ORGANO REGIONAL DE CONTROL

El título I configura el cargo de Prefecto de modo muy similar al de nuestro Gobernador civil. Vigla la marcha de la Administración en general; coordina la actuación de la central y la local; promueve la decisión de competencias entre los órganos administrativos y los jurisdiccionales; tutela el orden público y la seguridad colectiva; dispone de la fuerza pública y puede pedir la intervención de otras fuerzas armadas. De los actos realizados en el ejercicio de su cargo sólo responde ante la superior autoridad administrativa, y no puede ser procesado sino con autorización del Presidente de la República, oído el Consejo de Estado.

En cada Provincia hay un Prefecto, un Viceprefecto que lo sus-

tituye en caso de vacante, ausencia o impedimento, y una oficina de Prefectura.

Mayor novedad ofrece para nosotros el órgano regional de control, de que trata el título II. Son las llamadas Comisiones provinciales de control, compuestas por nueve miembros: cinco de ellos, especialistas en materias administrativas, nombrados por el Consejo regional cada cuatro años, entre quienes figuran en las listas electorales de cualquier Municipio de la Región; los otros cuatro, designados por el Comisario gubernativo regional (dos del escalafón administrativo del Ministerio del Interior, uno de la escala de contabilidad del mismo Ministerio y uno de la escala de Hacienda).

Estas Comisiones provinciales —como luego se va viendo en el articulado del proyecto— ejercen control de legalidad sobre todos los actos municipales, e incluso control *di merito* sobre los más importantes, que el propio proyecto va enumerando.

El control de legalidad llega hasta la anulación de los acuerdos municipales, cuando implican violación de ley. Y para hacer posible tal control todos los acuerdos deben ser puestos en conocimiento de la Comisión en el plazo máximo de ocho días; en principio, ningún acuerdo es ejecutivo hasta que la Comisión provincial lo haya visado, o hayan transcurrido veinte días sin formular reparos al mismo, aun cuando, sin perjuicio de someterlo a control, puede declarar el Consejo municipal su inmediata ejecutividad, con el voto de la mayoría absoluta.

El control *di merito* se ejerce en forma análoga al de legalidad, aun cuando su alcance es distinto. En primer lugar, sólo se sujetan al control *di merito* determinados actos, los más importantes o de mayor trascendencia, verbigracia, la aprobación del presupuesto, las transferencias de crédito entre capítulos distintos, la imposición de exacciones, la constitución de Mancomunidades, las enajenaciones, los Reglamentos y Ordenanzas, la asunción directa de servicios públicos, los planes de urbanización, el señalamiento de indemnizaciones, por razón del cargo, al Alcalde y Tenientes de Alcalde, etc. Por otra parte, las facultades de la Comisión, en este aspecto, se reducen a requerir al Municipio para que reexamine lo acordado; si el acuerdo se ratifica, necesita el voto favorable de la mayoría absoluta para ser ejecutivo.

El control de los servicios delegados por el Estado en los Municipios se rige por leyes especiales; y para el control en las materias delegadas por la Región, la Comisión funciona solo con siete miembros (tres del primer grupo indicado y los cuatro del segundo).

También están facultadas las Comisiones de control para disponer inspecciones circunstanciales o periódicas, a fin de comprobar si en la marcha de los servicios se observan las leyes y reglamentos.

En algunos casos concretos tienen incluso funciones de sustitución, pudiendo adoptar decisiones cuando los órganos del Municipio omitan acuerdos o actos obligatorios.

#### 4. EL MUNICIPIO Y SUS ORGANOS

Dice el proyecto que «el Municipio es ente autónomo, con funciones administrativas propias», y que «también ejerce, por delegación de la Región, funciones administrativas de ésta».

Los órganos del Municipio son el Consejo municipal, la Junta municipal y el Alcalde, que, con las naturales diferencias, equivalen a nuestro Ayuntamiento, Comisión permanente y Alcalde.

El Consejo municipal es mucho más numeroso que nuestro Ayuntamiento: el número de consejeros va de quince (en los Municipios de menos de 3.000 habitantes), hasta ochenta (en los de más de 500.000 habitantes). En los Municipios minúsculos —también los hay en Italia—, cuando el número de elegibles no excede de quince, todos ellos son consejeros. No contiene el proyecto alusión alguna al sistema de elección, que se rige por las leyes electorales.

La Junta municipal que, a diferencia de nuestra Comisión permanente, existe en todos los Municipios, por pequeño que sea su censo de población, se compone del Alcalde, que la preside, y de un número variable de vocales, que va desde cuatro (en los Municipios que no exceden de 10.000 habitantes) hasta catorce (en los Municipios de más de 500.000 habitantes). Los vocales de la Junta son elegidos por el Consejo municipal, de entre los propios consejeros.

El Alcalde tiene, como en España, el doble carácter de Jefe de la Administración municipal y delegado del Gobierno. Es elegido siempre por el Consejo municipal. Los Tenientes de Alcalde, que lo sustituyen en casos de vacante, ausencia o impedimento, tienen igual consideración que el titular en el ejercicio de sus funciones. Como distintivo externo, el Alcalde usa una banda tricolor, con el escudo de la República.

Cuando existan poblados o núcleos alejados de la capitalidad del Municipio, y con dificultades de comunicación, el Alcalde puede

delegar sus funciones en cualquier vecino elegible para consejero, que resida en el núcleo.

Los Municipios con población superior a 60.000 habitantes, aun cuando no tengan núcleos o poblados alejados del casco urbano, pueden ser divididos en barrios, por acuerdo del Consejo municipal, y, en tal caso, también puede el Alcalde delegar sus funciones en la forma indicada.

Es obligatoria la residencia de un delegado del Alcalde en las Entidades menores —con patrimonio separado—, que asume las funciones de delegado del Gobierno y vela por la observancia de los acuerdos municipales.

La distribución de competencias entre el Consejo, la Junta y el Alcalde responde al criterio normal de mayor a menor importancia de los actos.

Así, competen al Consejo las funciones fundamentales de organizar las oficinas y servicios municipales; el nombramiento y sanción de los empleados y resoluciones sobre la situación de los mismos; aprobar el presupuesto y las cuentas, las transferencias de créditos entre capítulos distintos del Presupuesto etc., etc. Como principio general expreso, se le atribuyen todos los asuntos que no sean de la competencia de la Junta o del Alcalde.

A la Junta municipal le están atribuidas, más que nada, funciones preparatorias de los acuerdos del Consejo, cuyas sesiones y orden del día señala ella misma; también se le confieren atribuciones de menor importancia, como el nombramiento de personal asalariado transferencia de créditos dentro del mismo capítulo del Presupuesto, entablar las simples acciones posesorias, etc., y en los grandes Municipios se le otorga facultad para celebrar contratos y realizar actos de disposición que no excedan de determinado importe (que el proyecto fija detalladamente, según el censo del Municipio) y duración; acuerdos y actos que debe comunicar al Consejo en la primera sesión que éste celebre. Por último, puede adpcrar, en casos de urgencia, acuerdos de la competencia del Consejo, que éste ha de ratificar en la primera sesión que celebre.

Al Alcalde se le reservan facultades eminentemente ejecutivas, y las representativas del Municipio; también puede apercibir y suspender preventivamente a los empleados y asalariados. Como delegado del Gobierno, le compete, por otra parte, velar por el orden público, la seguridad e higiene; la marcha del Registro civil y del censo de población.

Prevé el proyecto el cese de los titulares de los distintos órganos, en concordancia con el criterio general que lo inspira. Así el Alcalde puede ser removido por acuerdo del Consejo, adoptado por mayoría absoluta. Cada uno de los miembros de la Junta, o todos ellos, pueden ser removidos por acuerdo del Consejo, adoptado también por mayoría absoluta. El Consejo municipal puede ser disuelto por decreto motivado del Presidente de la República, en los casos que prevé el proyecto: 1.º, por violar grave o repetidamente la ley; 2.º, por no cumplir la indicación de las Autoridades gubernativas de remover a la Junta o al Alcalde que hubieren cometido tales violaciones, y 3.º, por no poder funcionar debido a falta de consejeros. Para el período que transcurra hasta la elección y constitución del nuevo Consejo municipal, se prevé como órgano extraordinario de gestión una Comisión de tres miembros, que asume las funciones normales de la Junta municipal y, en los asuntos inaplazables, las del Consejo, y cuyo Presidente asume, a su vez, las funciones de Alcalde. En los Municipios de menos de 25.000 habitantes, se prevé el posible nombramiento de un gestor único.

## 5. LOS DIVERSOS ASPECTOS DE LA ACTIVIDAD MUNICIPAL

A fin de no romper de modo rotundo la trayectoria del proyecto, nos vemos obligados a reunir en este epígrafe conjunto la mayoría de los aspectos fundamentales que abarca el capítulo VIII del título III. Efectivamente, en él se comprenden — y nos ha extrañado un tanto—, sin subdivisión sistemática alguna, preceptos sobre patrimonios, contratación, obras, servicios y Hacienda. Procuraremos, como en los epígrafes anteriores, agrupar, por materias, las líneas fundamentales del proyecto.

a) *Bienes*. Se clasifican en *demaniales* y *patrimoniales*. Los inmuebles patrimoniales deben ser, normalmente, dados en arriendo; pueden ser dados en aprovechamiento común cuando las condiciones especiales del lugar lo exijan, pero siempre mediante canon que no podrá ser inferior a los gastos que al Municipio le supongan tales bienes.

Las inversiones en valores mobiliarios deben ser en títulos nominativos emitidos por el Estado o con garantía de éste. Está prohibida la adquisición de deuda pública exterior.



El inventario de todos los bienes de cada Municipio debe estar siempre al día ; y debe existir inventario separado para cada establecimiento o institución dependiente del Municipio, y para las Entidades menores con patrimonio propio.

La enajenación de bienes, la constitución de servidumbres y enfiteusis están sujetos al control *di merito* por la Comisión provincial de control, salvo que sean de valor inferior al que señala el proyecto, según escala en relación con el censo de población.

b) *Contratación*. Como sistema normal de contratación, se establece la subasta pública. Se permite la licitación privada, cuando el contrato verse sobre cantidades inferiores a las que el proyecto establece, y, además, cuando el Consejo municipal lo acuerde por mayoría absoluta. También puede el Consejo acordar, por mayoría absoluta, la contratación directa en los casos de necesidad o conveniencia para el Municipio.

Para las obras o suministros que exijan técnica o medios especiales, el Consejo también puede acordar, por mayoría absoluta, invitar a las empresas especializadas a presentar proyectos y condiciones de ejecución. La resolución, previo examen, cuya modalidad será prefijada en el acuerdo, puede tener en cuenta los elementos técnicos y económicos de cada oferta e incluso las garantías de capacidad y seriedad de cada empresa.

El Secretario está facultado para extender, en exclusivo interés de la Administración municipal, los contratos y las actas de subastas.

Los Municipios de más de 30.000 habitantes o capitales de Provincia, deberán tener un pliego general de condiciones de contratación.

c) *Hacienda*. Uno de los aspectos fundamentales en la materia —los ingresos— no se aborda en el proyecto ; éste se limita a decir que las exacciones municipales serán previstas y reguladas por leyes especiales. Faltando tema de tan primordial interés veamos algunos otros extremos.

Enumera el proyecto los gastos obligatorios por este orden : los de conservación del patrimonio ; oficina y archivo municipal ; haberes del personal ; servicios de interés estrictamente local, y funciones impuestas, en general, por la Ley. Y como gastos voluntarios, cuando el presupuesto lo permita, se conceptúan los demás que se destinen a costear servicios y oficinas de utilidad pública, en relación con los intereses locales.

Nota interesante es que los servicios de Tesorería pueden concertarse con la Caja de depósitos y préstamos, las Cajas de Ahorro, el Banco de emisión o los Institutos de crédito de derecho público o interés nacional. El convenio habrá de especificar las normas para el control de los ingresos, la situación de las cuentas corrientes y el pago de los mandamientos.

Las cuentas de cada ejercicio deben ser redactadas por el Tesorero dentro del primer cuatrimestre del año siguiente; el Alcalde las somete a dos revisores (elegidos por el Consejo entre sus miembros no designados para formar la Junta municipal), que han de efectuar la revisión en el término de dos meses; el Consejo municipal adopta el acuerdo pertinente sobre su aprobación, y se pasan a conocimiento de la Comisión provincial de control. Si la Comisión provincial observa en ellas alguna irregularidad, da cuenta al órgano jurisdiccional contable de la región, para el fallo que proceda, que es recurrible ante el Tribunal de Cuentas.

Por lo que respecta a las operaciones de crédito, establece el proyecto determinadas limitaciones: ha de estar garantizada la amortización; debe tener por objeto la financiación de gastos extraordinarios, y el acuerdo ha de adoptarse por mayoría absoluta de hecho del Consejo municipal. La emisión de títulos requiere, además, la previa autorización del Ministro de Hacienda, de acuerdo con el del Interior, oída previamente la Comisión provincial de control.

## 6. EL PERSONAL DE LOS MUNICIPIOS

Bajo el concepto genérico de dependientes municipales se comprenden los empleados y los asalariados. El proyecto se limita a sentar unas cuantas normas generales, a hacer los pertinentes envíos a la legislación de funcionarios del Estado y a encomendar a los Reglamentos especiales de cada Municipio la regulación detallada del estatuto de sus dependientes.

El ingreso de los empleados administrativos y técnicos ha de tener lugar por concurso público juzgado por una Comisión calificadora designada por el Consejo municipal; los nombramientos han de ajustarse al riguroso orden de calificación establecido por la Comisión.

Las condiciones generales de capacidad para el ingreso como empleado o como asalariado son las normales de ciudadanía, buena

conducta, condiciones físicas, etc.; las edades son un poco más bajas, pues se señala la mínima de dieciocho años y la máxima de treinta, que se amplía a treinta y cinco cuando se exige título superior.

Las incompatibilidades generales son en extremo rigurosas, pues comprenden no sólo otros empleos retribuidos del Estado o de los Entes públicos, sino también cualquier empleo privado, el ejercicio de profesiones, comercio o industria, y la condición de administrador, consejero o síndico —aunque sea sin retribución— en cualquier sociedad constituida con fin de lucro.

En materia disciplinaria, el proyecto se remite a la legislación de funcionarios civiles del Estado, aun cuando recalca que ninguna sanción puede ser impuesta sino mediante resolución motivada, pliego de cargos, etc. Las sanciones más graves no pueden aplicarse sin previo informe de la Comisión de disciplina, cuya composición se prevé con cinco miembros: dos consejeros municipales, el Secretario y dos empleados.

El cese se regula con evidente amplitud de motivos. El *licenziamento* puede acordarse por supresión del cargo o reducción de la plantilla. La *dispensa*, o despido, que ha de decidirse por resolución motivada, con audiencia del interesado, puede estar motivado por imposibilidad física, por incapacidad profesional y por escaso rendimiento. Y, por último, cuando se descubra que un funcionario consiguió su ingreso en virtud de documentos falsos, o mediante otros actos fraudulentos, incurrirá en *licenziamento* con pérdida de derechos pasivos y de toda indemnización.

Se deja en libertad la fijación de sueldos y salarios, indicando, sin embargo, el proyecto, que se deberán establecer en proporción equitativa con el del Secretario, teniendo en cuenta además la situación financiera del Municipio, las condiciones económicas de la localidad, los requisitos exigidos para el ingreso, la naturaleza e importancia del servicio, la relación entre los diversos grados jerárquicos, y demás elementos de juicio. El propio precepto prohíbe a los Municipios asumir a su cargo las cuotas que el personal deba satisfacer por su afiliación a la Caja de previsión o por otras obligaciones derivadas de la Ley.

## 7. RESPONSABILIDAD DE LOS ADMINISTRADORES Y DEPENDIENTES MUNICIPALES

Los Administradores y dependientes del Municipio, o de Instituciones o Establecimientos municipales, resarcirán al Ente los daños que le irroguen con dolo o culpa. Si el hecho es imputable a varios, responderán solidariamente, y cuando sea desigual la responsabilidad, por las diferentes atribuciones y deberes de los distintos cargos, cada uno responderá de la parte que le corresponda.

Según el proyecto, se hallarán exentos de responsabilidad los miembros de los órganos deliberantes que no hayan tomado parte en la adopción del acuerdo, por causa justificada, así como quienes hayan hecho constar su voto en contra, o haber formulado reclamación o propuesta para evitar el acuerdo o acto del que haya derivado el daño. También están exentos de responsabilidad los dependientes (empleados, asalariados) que hayan actuado en virtud de obediencia debida. No responden tampoco los superiores jerárquicos por el daño que su subordinado cause en el ejercicio de sus funciones, siempre que en el destino del mismo a sus órdenes no se hubiere cometido grave infracción de Ley y que el superior no sea gravemente culpable en cuanto afecte al deber de vigilancia.

La acción de responsabilidad contra los administradores la promueve la Comisión provincial de control; contra los dependientes puede promoverla el Alcalde, previo acuerdo del Consejo municipal, y también la Comisión de control si el Municipio no procede a ello.

## 8. MULTAS

Dedicamos un apartado especial a esta materia —el proyecto le dedica un capítulo—, por el interés que pueden tener las modalidades de imposición de esta sanción pecuniaria.

Como norma general, prevé el proyecto que la infracción de los Reglamentos y Ordenanzas municipales, y de los bandos del Alcalde se castiga con multa que puede llegar hasta cinco mil liras.

La imposición de la multa puede tener lugar de dos formas: una que calificamos de inmediata y genérica, y otra que cabría denominar mediata e individualizada.

La imposición inmediata y genérica se lleva a cabo directamente, por el agente o funcionario que ha observado la infracción,

cuando la cuantía de la multa está prefijada en bandos que han tenido que ser publicados previamente.

La imposición mediata e individualizada tiene original tramitación: se comunica al infractor la contravención que ha cometido, indicándole debe solicitar del Alcalde el señalamiento de la multa, dentro de los límites establecidos por la Ley; el Alcalde puede negarse al señalamiento de la multa, cuando la contravención haya causado daño a un tercero, o al Municipio, mientras el culpable no indemnice previamente a aquél, o repare los efectos de la transgresión. Si el infractor no pide el señalamiento de la multa en el plazo que al efecto se le concede (diez días, por lo general), o el Alcalde se ha negado a tal señalamiento, por no haber sido indemnizado el tercero, o reparados los efectos de la transgresión, o si efectuado el señalamiento de la multa ésta no hubiese sido pagada, el Alcalde pasa el tanto de culpa al Juez de primera instancia y el infractor queda incurso en procedimiento penal.

Las sumas recaudadas por multas pasan a las arcas municipales, pero un tercio se reintegra a un fondo especial para premiar a los agentes encargados de la imposición de aquéllas.

## 9. LA PROVINCIA Y SUS ORGANOS

Paralelamente al Municipio, el proyecto define a la Provincia como Ente autónomo, con funciones administrativas propias; también ejerce funciones administrativas delegadas de la región, y puede, asimismo, asumir servicios de interés local, dentro de su circunscripción, mediante concierto con otros Entes públicos.

Organos de la Provincia son el Consejo provincial, la Diputación provincial y el Presidente de la Diputación; estructura tri-orgánica paralela de la municipal, aun cuando con algunas divergencias, ya que el Consejo funciona un poco independizado, con Presidente, Vicepresidente, Secretario y Vicesecretario propios, renovables todos los años y distintos de los de la Diputación, hasta el punto de que el proyecto establece la incompatibilidad entre el cargo de Presidente del Consejo provincial y el de Presidente de la Diputación.

El Consejo es bastante numeroso, de 30 a 60 miembros, según el censo de población de la Provincia; ha de reunirse tres veces al año, y puede hacerlo también por acuerdo de la Diputación, o a petición de una tercera parte de los consejeros.

La Diputación está integrada por 6 a 10 Diputados, según el censo de población, designados por el Consejo entre los propios consejeros, y pueden ser removidos en todo momento por el mismo Consejo.

El Presidente de la Diputación es designado también por el Consejo provincial, entre los consejeros.

La distribución de competencias entre los tres órganos de la Provincia responde a criterios muy parecidos al de los tres órganos del Municipio.

En los demás aspectos de la Administración provincial, el proyecto se remite a lo previsto para la Administración municipal.

## 10. LAS MANCOMUNIDADES O CONSORCIOS

Como principio general, tanto los Municipios, entre sí, como las Provincias, como unos y otras recíprocamente, pueden mancomunarse para servicios de interés común. De tales Mancomunidades o Consorcios pueden formar parte, asimismo, otras Entidades públicas.

El proyecto se limita a unas pocas normas fundamentales sobre la materia, ya que los Estatutos de cada Mancomunidad habrán de contener las disposiciones pertinentes sobre el nombre, los fines, la sede, la duración, los órganos, la contribución de cada Ente, etc.

Las Mancomunidades son personas jurídicas públicas, cuyo reconocimiento corresponde: al Prefecto, si todos los Entes mancomunados pertenecen a la misma Provincia; al Comisario gubernativo regional, si pertenecen a Provincias distintas, y al Ministro de Interior si pertenecen a diferentes Regiones.

Con carácter preceptivo, toda Mancomunidad tendrá una Asamblea, un Consejo directivo y un Presidente (sin embargo, cuando no sea necesario, cabrá prescindir del Consejo directivo), y los representantes han de renovarse cada cuatro años como máximo.

Para su servicio, pueden las Mancomunidades tener personal propio o utilizar el de los Entes mancomunados.

## 11. NORMAS GENERALES COMUNES A TODAS LAS ENTIDADES

Han sido muy pocos los autores del proyecto en nutrir el título VI, que contiene disposiciones comunes a Municipios, Provin-

cias y Mancomunidades. Ya lo indicamos al principio de este comentario. De las variadísimas normas comprendidas en el título, las que pueden ofrecer mayor interés son las relativas a representación y al régimen de sesiones y acuerdos.

a) *Representación*. El mandato de los consejeros, tanto municipales como provinciales, dura cuatro años; transcurridos éstos, el Consejo se renueva por completo. Ahora bien, tal mandato, a pesar de su duración definida, se prorroga hasta el momento mismo en que asumen el suyo los nuevos elegidos. Cuando, dentro del período de mandato normal, se produce vacante, y se procede a la elección de quien sustituya al Consejero que ha causado baja, el mandato del sucesor sólo dura lo que el del antecesor.

Son bastantes los casos en que la Ley alude al miembro más «antiguo» (*anziano*), y el propio proyecto nos define lo que es esa antigüedad (*anzianità*): está representada, primero, por la fecha de la elección; para los elegidos en la misma fecha, por el mayor número de votos, y para los que han obtenido igual número de votos en la misma elección, por la mayor edad.

Se recoge, como motivo de cese, la falta de asistencia a determinado número de sesiones consecutivas (seis o tres, según el órgano y el número legal de sus miembros); cese que ha de ser acordado por el Consejo respectivo, previa audiencia de los interesados.

También cabe el cese voluntario por dimisión, que ha de ser presentada ante el Consejo respectivo y aceptada por éste; en caso de silencio, o de no aceptación, el dimisionario puede acudir ante la Comisión provincial de control.

Por razón del cargo, pueden percibir indemnizaciones el Alcalde, el Presidente de la Diputación, los componentes de las Juntas municipales y de la Diputación provincial, pero tales indemnizaciones son incompatibles con cualesquiera otras asignaciones a cargo del Estado o de otras Entidades públicas.

b) *Sesiones y acuerdos*. Se establece el principio general de la publicidad de las sesiones del Consejo. Para su celebración en primera convocatoria, se requiere la asistencia de la mayoría; en segunda convocatoria ha de asistir un número mínimo que señala el proyecto en cada caso, y que viene a ser tras poca variación, ligeramente superior a un tercio de los miembros. Entre la primera y la segunda convocatoria han de mediar, por lo menos, veinticuatro horas. Tales números mínimos de asistentes han de reflejarse en los acuerdos, y, por consiguiente, no se cuentan como asis-

tentes los que se ausentan en el momento de la votación ni los que han de abstenerse por tener interés en el asunto. A su vez, los acuerdos han de reunir mayoría de presentes, salvo que la Ley exija mayoría especial; y no se permite segunda votación inmediata sobre el mismo asunto, salvo los casos en que así esté dispuesto (casos, normalmente, de elección de personas para cargos determinados).

Las propuestas han de ser presentadas por el Presidente o por los miembros del órgano respectivo; unas y otras han de figurar en el orden del día, en el que se relacionan, primero, las del Presidente, y, a continuación, las de los demás miembros.

Durante la celebración de las sesiones tiene el Presidente amplios poderes discrecionales para mantener el orden, la observancia de la ley y la regularidad de los debates y acuerdos, y está facultado para suspender y levantar la sesión y para expulsar al público que perturbe el orden.

Corresponde al Secretario levantar acta, debiendo reseñar en la misma los puntos principales objeto de discusión y el número de votos en pro y en contra de cada propuesta. Las actas han de ser aprobadas en sesión, pero sólo han de firmarlas el Presidente, el miembro más antiguo y el Secretario.

En casos concretos, pueden los órganos deliberantes encomendar las funciones de Secretario a uno de sus propios miembros, para deliberar sobre tal o cual asunto; en tales casos, el Secretario titular debe ausentarse del salón durante el debate y la adopción del acuerdo, pero todo ello ha de reflejarse expresamente en el acta.

Carece de relieve, para nosotros, el contenido de las disposiciones transitorias.

Con lo dicho puede formarse el lector una idea suficiente de las directrices y sentido del proyecto.

A. C. C.