

El nuevo Reglamento sobre régimen jurídico de bienes de las Corporaciones locales

A Don Carlos García Oviedo. *In Memoriam*

No es necesario ponderar la trascendencia que la disposición, aprobada por Decreto de 27 de mayo de 1955, tiene para la vida jurídica y económico-administrativa. En cuanto a esto último bastará llamar la atención acerca del hecho de que dentro del nuevo ordenamiento se regulan los medios, muchas veces directos, que para la realización de sus servicios disponen los nueve millares de Corporaciones territoriales que integran la nación española.

Conocida es la distinción de Brinz entre bienes fiscales y bienes administrativos, aceptada en general por la doctrina administrativista española. La segunda clase de bienes corresponde a aquellos que, como ha dicho Royo Villanova, no constituyen bienes valorables por su valor en cambio, sino por su valor en uso. Por ello, coincidiendo con Santi Romano, los acabamos de calificar de medios de empleo directo, porque están inmediatamente destinados —por afectación o por naturaleza— al uso público o a la realización de un servicio público (1), a diferencia de los medios «instrumenta-

(1) ORESTES RANELLETTI, en *Scritti in onore* de aquél, critica diversas formas de «propiedad pública vinculativa» que suele a veces confundirse con cosas que no pierden su condición de propiedad privada, aun cuando se sometan a restricciones, así como también que en algunas

les», esto es, los bienes o cosas que un Ayuntamiento utiliza igual que los pudiera utilizar un particular. Si la Administración la concebimos como un conjunto de servicios públicos (y en lo local intuitivamente surge esta idea sin dialécticas reservas mentales ni visos de polémica) la ordenanza que establezca el régimen legal de los bienes destinados a realizarlos tendrá una gran estimación administrativa. Económicamente afecta a más de 9.000 peculios político-administrativos, peculios que en algunos casos constituyen el complejo patrimonial más importante del lugar donde se encuentran localizados (2), pero sobre todo que requieren una consideración particularizada.

Es menester administrativizar las instituciones administrativas, diríamos con el llorado maestro García Oviedo, a quien rendimos con estas líneas nuestro más sincero recuerdo y aprecio por todas sus aportaciones a la ciencia administrativa española y, sobre todo, a lo que representa esa dirección por él propugnada. Uno de los mayores influjos que en nosotros produjo cuando preparábamos nuestra Cátedra de Derecho administrativo es esa directriz que a muchos les parecerá el huevo de Colón de la doctrina en este campo del Derecho. Pero así es durante muchos años el régimen jurídico de la Administración, quizá forzado en el orden de la positividad por el artículo 16 del Código civil, ha estado impregnado de civilismo y, lo que es peor, los estudiosos operando sobre una base de Derecho civil querían superar las tradicionales concepciones.

doctrinas e incluso textos legales (él aludía al proyecto del Libro II de lo que después fué el Código civil italiano) se prescindía de cosas destinadas a servicios públicos por el hecho de no ser de uso público y general interés. El Derecho español que se inicia ya con la Base 19 de la Ley de Régimen local de 1945 supera ambas preocupaciones y, como veremos, el Reglamento de 1955 sistematiza plenamente los dos tipos de bienes de dominio público y de propiedad privada de las Corporaciones locales.

(2) Cfr. las referencias de JAVIER RUIZ ALMANSA, *Participación de los Ayuntamientos en la riqueza forestal española*. De los 50 millones de hectáreas que aproximadamente comprende el territorio nacional un 15 por 100 (7,3 millones de hectáreas), equivalente a la tercera parte de nuestros montes, son de las Entidades locales. REV. EST. VIDA LOCAL, número 52, pág. 584.

Quizá se había olvidado algo la historia o nos habíamos divorciado de ella. López Rodo (3) alumbró un buen camino, pero seguía faltando una base legal adecuada, una plataforma técnica y un instrumento apto para los periplos interplanetarios en el universo jurídico. Como en el mito de Anteo, el jurista perdía su fuerza, su gracia y, a veces, su razón, cuando perdía el contacto con la madre tierra, siendo en este caso la madre tierra el *ius civile*. Al Administrativo se le tenía como una sucursal, como una provincia del Derecho civil. A sus estudiosos, como juristas, sumidos en un complejo de inferioridad incapaces de llegar a las grandes creaciones de un Sohm, un Ihering, un Windscheid, un Savigny. Quizá arrancaba todo ello de las enormes lagunas, colmadas por el Derecho civil al cabo de los siglos, que unas veces secaba el legislador en lo administrativo con un drenaje artificial que los reducía a terrenos estériles a través de una legislación incongruente, incoherente e incontentida. En efecto, la falta de coordinación, la ciega servidumbre al «precedente» (especie de mito de Prometeo al revés), sobre todo el afán de dictar disposiciones y más disposiciones dispersas, alterando a veces por medio de una norma subalterna lo dispuesto en el precepto de rango más superior ha originado males sin cuento a la legislación administrativa. Los árboles no dejaban ver el Derecho. Si a esto se une la dinamicidad, en ocasiones exigencia técnica de una adecuada regulación, hemos de concluir por fuerza en la falta de ambiente propicio para el desarrollo de aquél.

* * *

Si la ordenación del Régimen local, desde antes de los tiempos de Maura, ya constituyó preocupación obsesiva, el desenvolvimiento de las distintas instituciones en que se concreta llegó a tener no sólo en los Estatutos, sino en los Reglamentos de Calvo Sotelo,

(3) Además de la obra del joven e inteligente administrativista catalán, que cuajó aquellas investigaciones en la Universidad compostelana, debe mencionarse también a CIRILO MARTÍN RETORTILLO en su monografía sobre *Montes de los pueblos* (Barcelona, 1944), en su enfoque de algunas doctrinas tradicionales (Bovadilla, etc.). También sobre montes el estudio de GUARTA (Santiago, 1951) recoge aspectos de sumo interés.

un momento de exaltación. Pero cabalmente entre esos reglamentos se echaba en falta el que nos ocupa. Sólo el propio Estatuto municipal y, de soslayo, el Reglamento de Hacienda municipal trataban algo los bienes de los Municipios; en la esfera provincial el «calvero legislativo» era aún más desolador. Compare cualquier jurista los preceptos de aquellas disposiciones con las normas que rigen el Derecho patrimonial civil o, más estrictamente, los derechos reales... Ello aparte naturalmente de que las normas civiles están impelidas en su vigencia teórica y positiva por ese elan vital que les da su inclusión en el Código. Un cuerpo legal, concluiremos con F. de Castro y A. Hernández Gil, es algo más, bastante más, que Derecho positivo reducido a sistema. Si a esto unimos coyunturas pedagógicas desfavorables (4), hemos de encontrarnos lógicamente con un campo un tanto yermo.

No queremos con esta descripción sombría llegar a sugerir que el nuevo Reglamento puede ser la droga maravillosa, el remedio universal, la herramienta capaz por sí sola de profundizar en el abandonado campo de los bienes administrativos; pero sí puede servir de incentivo para el estudio de esta parcela del Derecho.

Si cuantitativamente tiene importancia por la serie de complejos patrimoniales a los que ya dijimos afecta cualitativamente, no podemos olvidar su impacto en el régimen general del Código civil y en otras facetas del Derecho español en general (5). No cabe duda

(4) Una de las razones del «atraso administrativo» lo ha constituido la de faltarnos un CASTÁN para contestaciones en pruebas oficiales. Lo intentó, con fortuna, JORDANA, pero, durante cerca de treinta años, su obra estuvo agotada y en el último cuarto de siglo los sucedáneos carecieron de altura, limitados en general a un dogmatismo de meras cronologías. Los textos universitarios, con el afán de comprimir, no podían desarrollar el derecho positivo, habían de esquematizarlo, y si la normación ya era de por sí esquemática, no cabía pensar en verdaderas construcciones doctrinales que superasen en mucho la del momento inicial de emancipación del Derecho administrativo.

(5) No sólo el Derecho civil y el administrativo resultan afectados; también el Derecho procesal (por ejemplo, a través de algún precepto del Título II) e incluso el Derecho penal (el art. 106 parece descubrir una nueva figura de delito, al considerar punible cualquier «tergiversación respecto al carácter y naturaleza jurídica de los bienes que se pretenda enajenar o permutar»).

de que el nuevo Reglamento, por su puro alcance funcional, ha de diseñar inéditas instituciones inspiradas en doctrinas, si no opuestas, sí un tanto marginales al ordenamiento jurídico tradicional. Complétase la teoría del dominio público en términos que rebasan los fundamentos clásicos apuntados en el artículo 339 y concordantes de aquel gran cuerpo legal y en sus leyes complementarias, como la de Aguas, Minas, Montes, Puertos, Ferrocarriles, Hipotecaria, etc. No hay duda de que, en cuanto al fondo, el Reglamento tiene notable importancia jurídica. Otro tanto quizá podríamos decir en cuanto a la forma.

Ya el hecho de dedicar un reglamento especial a desarrollar los artículos de la Ley de Régimen local correspondientes a bienes pregona la consideración otorgada por el legislador. Esa especialización normativa había de redundar en pro de una regulación más perfecta.

Divídese el Reglamento en dos títulos (algo desiguales, porque la parte más sustantiva aparece en el I) que albergan 125 artículos; tiene, además, cuatro disposiciones adicionales y cinco transitorias, siendo de destacar en aquéllas la regla de analogía que se establece para todo lo no previsto en el Título I (6). Este se estructura en cinco capítulos dedicados, respectivamente, a «clasificación», «adquisición», «conservación», «disfrute» y «enajenación». Esta sistemática pentapartita parece irreprochable tanto desde el punto de vista de la que pudiéramos llamar morfología estética como desde el estricto «exhaustivismo» normativo, ya que dentro de ella se encierran, como vamos a ver, todos los problemas fundamentales del régimen de bienes.

* * *

(6) En este sentido surge en nuestro ordenamiento jurídico un principio de prelación analógica sobre el artículo 16 del Código civil; es decir, que antes de las disposiciones de este cuerpo legal, como derecho supletorio o subsidiario, «regirán las normas de Derecho público y privado aplicables a la Administración general del Estado». Llamamos la atención de que esta analogía *juris* (es decir, más que analogía *legis*) se da únicamente en relación con las normas de los artículos 1 a 106, pero no del 107 al final.

El capítulo I desarrolla la clasificación conceptual y diagramática que ya fuera formulada legalmente hace diez años en las Bases de 1945. Pero aparte del relieve doctrinal que los ocho artículos que comprende pudieran tener, se nos da resuelta cuestión tan trascendental como es la relativa a la naturaleza jurídica de los bienes que integran el patrimonio. Es decir, no sólo nos define, sino que nos describe este patrimonio precisando el carácter de cada una de las partes integrantes.

Como afirma el preámbulo, es evidente el carácter de novedad que dicha Reglamentación contiene en sus disposiciones *extra legem*, las cuales, por «primera vez en la historia legislativa española», desarrollan «vitales aspectos» del patrimonio municipal y provincial.

Ya la Ley de Bases había trazado unas definiciones y clasificaciones conceptuales, cuyo alcance normativo doctrinal se concretaba, además, por medio de ejemplificaciones. El Reglamento, no en balde común a Municipios y Provincias, refunde los artículos 183 y 281 de la Ley (7), así como sus inmediatas concordantes; aquéllos se subsumen en el 2.º del Reglamento. El dualismo formal (bienes de dominio público y patrimoniales), desdoblado a su vez en otras dos clases de bienes, por lo que a Municipios y Entidades locales menores se refiere, fué, ya lo hemos insinuado, una de las aportaciones más interesantes de la Ley de 1945 a la doctrina del Derecho administrativo (8). El Reglamento de 1955, anunciado

(7) Recientemente (mayo-junio 1955, pág. 430 y ss.) se ha hecho en esta Revista acerba crítica del citado artículo 183, refiriéndose a la «inutilidad práctica de una clasificación innecesaria». Parecen un tanto exageradas y no demostradas positivamente algunas de las alegaciones de J. D. DÍAZ-CANEJA. Coincidimos, sin embargo, con él en lo relativo a montes y a bienes comunales. (En los cursos profesados en todos estos años en el Instituto, así como en la Universidad, hemos criticado la patrimonialización de los últimos que el legislador efectuó quizá por afanes de simetría sistemática.)

(8) El impacto doctrinal lo recogió oportunamente GARCÍA OVIEDO en el número 28 de esta Revista, pág. 549: *La teoría del dominio en la nueva Ley de Bases de Régimen local*. Cfr. RUIZ DEL CASTILLO, núm. 22, página 606, quien en unas notas generales sobre aquella Ley asimismo lo pone de manifiesto.

en cierto modo por la Ley de 1950, tenía forzosamente que operar sobre la base de aquel esquema conceptual (9). Pero la idea de uso público se aplica no sólo a los bienes que ya tienen ese destino (10), sino, a tenor del párrafo 2.º del artículo 3.º, a «los inmuebles adquiridos, voluntariamente o por expropiación, para realizar planes de ordenación urbana», ya que «tendrán la consideración de bienes de uso público a partir del momento en que se perfeccionare la

(9) Con ello comprobamos, como ha dicho ZANOBINI, que el concepto de cosa tiene en el Derecho público una aplicación más extensa que en el Derecho privado. Se dan, según él, los siguientes caracteres del dominio público: *a*), negativos (imprescriptibilidad, intransmisibilidad, etcétera), y *b*), positivos: 1.º El ente público goza de las cosas de modo diverso, pero sustancialmente análogo al propietario privado; el uso por parte del público no es más que el modo especial que tiene el ente de usar esta clase de bienes, pues por otra parte hace suyos los frutos (excepto en los bienes comunales) y las accesiones. 2.º Reglamentación de su uso y conservación. 3.º Protección jurídica mediante órdenes de policía. (Cfr. arts. 107 y ss. del Reg. 1955).

Los bienes de uso y servicio público descritos en los artículos 3.º y 4.º de este Reglamento reúnen las seis notas sustanciales que como caracteres del dominio público ha descrito CAETANO: *a*), sujeto, una persona de Derecho público (más estrictamente, un ente territorial); *b*), tendencia a producir la cosa el máximo de utilidad; *c*), que sea utilizada por todos o en provecho de todos; *d*), uso directo o rendimiento a la comunidad; *e*), inalienabilidad, salvo desafectación o concesión a particular; *f*), *jus excludendi* frente a terceros.

Al hablar de Entidades territoriales nos referimos no sólo a Ayuntamientos y Diputaciones, sino también a las Entidades locales menores. Diversos ensayos y notas publicados en esta Revista sobre dichos núcleos inframunicipales. (Cfr. especialmente núm. 35, GARRIDO FALLA, y varios autores en núm. 80, marzo-abril, 1955) revelan cómo protagonizan esa titularidad del dominio público, así como esa categoría particularizada del mismo que para nosotros son los bienes comunales.

(10) Varios criterios recuerda GUICIARDI para la determinación de los bienes:

a) Destino de los mismos: *a'*), uso público; *b'*), afección a un servicio público (escala jurídica del dominio público); *c'*), fin administrativo (SANTI ROMANO, los bienes que usa una persona de Derecho público para realizar sus fines).

b) Caracteres extrínsecos o intrínsecos: *a'*), afectación formal (HAURIU y ALIBERT. Este último sobre la base jurisprudencial del Consejo de Estado francés); *b'*), destino natural, cualidad funcional para la utilidad pública, es decir, utilidad pública inherente.

transmisión, aunque sus edificaciones no estuvieren demolidas y continuaren ocupadas por los antiguos dueños, arrendatarios o precaristas».

También el artículo 4.º amplía las ejemplificaciones de los bienes de servicio público al aludir a restaurantes, campos de deportes, piscinas, teatros, cines, frontones, asilos, parques de vehículos y demás expresados en los apartados *c*) y *d*) (11). Los montes provinciales catalogados, que ya figuran mencionados en el 282 de la Ley, también se les da este carácter.

El artículo 6.º establece la ingravabilidad fiscal de los bienes de dominio público. La exención tributaria se extiende y entiende incluso para las fincas expropiadas que se les va a dar aquel carácter. En cambio, las otras notas (imprescriptibilidad, inalienabilidad, etcétera), que señalará la Ley como notas formales del Derecho público, se silencian en esta parte del Reglamento y hubiera sido conveniente recordarlas, ya que el propio legislador parece haberlas olvidado en relación con la primacía que el artículo 8.º, apartado 4.º, *b*), da a la doctrina de la afectación. Si los bienes comunales, como había sancionado la doctrina (Fernández de Velasco) y la jurisprudencia (S. 6 abril 1921) y posteriormente las leyes de 1945 y 1950 (vid. art. 188 de ésta) son imprescriptibles. ¿Cómo puede admitirse su conversión por prescripción adquisitiva, como señala el citado párrafo *b*) del apartado 4.º del artículo 8.º? Salvo esta anomalía legal, que por contraste constituye a su vez importante cauce jurídico para la situación indefinida de algunos bienes, hemos de resaltar el acierto de la dosificación de los dos criterios tradicionales, el funcional y el formalista, en la determinación de los bienes de dominio público. El criterio funcional, el del destino,

(11) Además de aquéllos mencionan los hospicios, albergues, hospitales, laboratorios, casas de socorro, centros de desinfección, evacuatorios, lavaderos y cementerios; los parques de extinción de incendios, elementos de transporte terrestre, marítimo, fluvial, subterráneo y aéreo, estaciones, puertos y aeropuertos; pero, además, termina dicho artículo, como la Ley con una cláusula general al referirse a «cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos».

aparece remachado en el artículo 7.º para la calificación de patrimoniales.

* * *

Decíamos que el capítulo II regulaba los modos de adquisición ; pero, en verdad, no debe creerse que sus preceptos son estrictamente formalistas o procesales, limitados a determinar los procedimientos o maneras de adquirir (indudablemente en términos un tanto sumarios, pese a la remisión al Reglamento de contratación) ni a marcar algunas restricciones a lo que técnicamente se considera plena capacidad de obrar (12), sino que, además, contiene normas programáticas harto sustantivas. Así, por ejemplo (aunque también sea en forma algo sumaria), cuando en la Sección 2.ª (arts. 13 a 15) trata de materia de tanto interés como el urbanismo, principalmente a efectos de constituir patrimonios municipales de suelo, los cuales, por un lado, parece constituir un nuevo género de bienes que rebasa la tipología simétrica trazada en el anterior capítulo (13).

* * *

(12) No queremos con esto referirnos a limitaciones que ya estaban implícitas en la doctrina tradicional (por ejemplo, aceptación de herencias a beneficio de inventario) ni a su capacidad legal *jure successionis* (Cfr. MALLOL, *Participación municipal en las herencias abintestato*, REVISTA EST. VIDA LOCAL, núm. 33), sino a otras reglas más nuevas que, aunque parezca paradójico, casi recuerdan medidas desamortizadoras.

Así el apartado b) del artículo 11 exige autorización del Ministerio de la Gobernación e informe previo del de Hacienda para adquirir valores mobiliarios, además de concretar otras limitaciones. El apartado a) del propio artículo es, en cambio, más liberal en cuanto a adquisición de inmuebles. No exige más que informe pericial y acuerdo de la Corporación, si bien suscita las dudas de a qué clase de acuerdo se refiere y quién ha de efectuar el asesoramiento. ¿Un arquitecto, un ingeniero agrónomo, un economista, un aparejador, un ayudante o perito?

(13) En efecto, el artículo 15 confiere un carácter especial a los bienes de propios incluidos en los planes generales de ordenación urbana. Sin llegar a declarar de dominio público, y no olvidemos la teoría de un reputado administrativista de que el urbanismo consiste en esencia en transformar extensos núcleos de bienes de la categoría de pro-

El capítulo III también se divide en Secciones: comprende una relativa a inventario y registro, otra a administración, otra a deslinde y reivindicación. Cada una de ellas contiene reglas detalladas. El inventario suscita, por ejemplo, una clasificación jurídica de bienes más amplia que la del artículo 2.º y sucesivos, además de la especial del 15. En efecto, digna de curiosidad y habrá que tener en cuenta, a efectos inventariables, esta clasificación material que comprende hasta ocho clases de bienes (14). El artículo 19 puntualiza los dieciocho datos que han de ser escogidos para inventariar los bienes inmuebles; menor desde luego es el número de circunstancias que para las otras clases de bienes se indican, aunque el artículo 25 en relación con los semovientes sea más lacónico, no obstante hacer alguna mención intrascendente (15).

riedad privada a la de bienes de dominio público, sin llegar, decimos, a esa conversión automática, que incluso prevé el artículo 3.º (son bienes de uso público... «los inmuebles adquiridos voluntariamente o por expropiación para realizar planes de ordenación urbana»...) los bienes de propios de una Corporación incluidos en un plan general de ordenación quedan *afectos al Patrimonio municipal del suelo*. No define el legislador éste. Hemos de estimarlo como un tipo intermedio entre dominio público y bienes patrimoniales. Quizá son bienes patrimoniales cualificados a los que deberían extenderse las notas de inalienabilidad e imprescriptibilidad. Al menos para los Ayuntamientos titulares de aquéllos parece que, mientras dure la afectación, tienen carácter de *res extra commercium*.

(14) El artículo 17, aunque no formalmente, materialmente si nos sugiere las teorías de RIGAUD y demás discípulos de las escuelas de HAURIU y DUGUIT, al construir las doctrinas de los «derechos reales administrativos». En efecto, el citado artículo hace la siguiente clasificación: 1), inmuebles; 2), derechos reales; 3), muebles de carácter histórico, artístico o de considerable valor económico; 4), valores mobiliarios, créditos y derechos de carácter personal de la Corporación; 5), vehículos; 6), semovientes; 7), muebles no comprendidos en los anteriores enunciados; 8), bienes y derechos revertibles.

Todavía faltan otros tipos de bienes; así, por ejemplo, algunos municipalistas consignan como un tipo sustantivo de bienes los baldíos (BERMEJO GIRONÉS: *Derecho de Entidades locales*. Madrid, 1949, vid. el capítulo 20 dedicado al Patrimonio).

(15) Así al consignar, a tenor del apartado d), la «persona encargada de la custodia», se incurre en detalle poco humano que, aunque pudiera tener interés práctico en algunos casos, degrada al hombre

Plausible parece la regla de especialización de inventarios de Fundaciones y Establecimientos con personalidad propia (art. 30) y asimismo lo hubiera sido desdoblar el artículo 35 en varios, para constituir Sección independiente, ya que la inscripción de bienes en el Registro de la Propiedad ni es un sucedáneo ni un complemento del inventario. Este no puede considerarse como un auto-registro de bienes, aunque materialmente o de hecho pudiera estimarse como tal (16).

La Sección 2.^a, relativa a administración, da normas sucintas sobre custodia de caudales, conservación de montes, caza y pesca, remitiéndose a otros efectos al Reglamento de Haciendas e Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones locales.

La Sección 3.^a, que se intitula deslinde, reivindicación y defensa de bienes, faculta a las Corporaciones para promover aquél, definiéndolo en el artículo 45; en el 52 se define el apeo y el artículo siguiente reconoce la doble garantía jurisdiccional (contra los actos de deslinde) (17). Verdaderos interdictos administrativos se describen en el artículo 55, y también se prevé además de esta «protección ofensiva» una especie de «defensa pasiva» en el 57, al prohibir a las Entidades locales allanarse a las demandas que afecten a derechos de sus patrimonios.

* * *

al convertirlo en circunstancia inventariable accesoria a efectos de identificación de animales.

(16) ¿Quid del registro de aprovechamiento de aguas, inscripciones de patentes, concesiones, etc.? ¿Habrán de entenderse implícitos en el artículo 35? Parecería forzar o violentar su normativa el darle tal alcance. Hubiera sido, pues, oportuno desarrollar aquél y completarlo con otros preceptos. Cfr. ARROYO BARBERÍA (*La inscripción del patrimonio de Corporaciones territoriales*, REV. EST. VIDA LOCAL, núm. 29, pág. 790), desarrolla el concepto de «tercero» a los efectos de estas inscripciones, tanto del «tercero simple» como del tercero cualificado o «tercero adquirente». Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La inscripción de los bienes municipales*.

(17) Contencioso-administrativa, si se aducen infracción de procedimiento, y ordinaria civil, si se alegan derechos de propiedad o servidumbre.

El capítulo IV, dividido en tres Secciones, es uno de los más interesantes y de mayor aportación legislativa a futuras construcciones doctrinales. La teoría del aprovechamiento de bienes se prolifera, por ejemplo, al tratar de la utilización de los bienes de dominio público (18).

Se considera «uso común» el correspondiente por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados, y se estima: «general», cuando no concurren circunstancias singulares, y «especial» si se dan circunstancias de este carácter por peligrosidad, intensidad del uso o cualesquiera otra semejante. Es «uso privativo» el constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados. «Uso normal» el que sea conforme con el destino del dominio público a que afecte, y «uso anormal», si no fuere conforme con dicho destino.

La regulación de licencias para el uso especial se prevé *intuitu personae* en algunos casos, mientras que en otros, cuando se hubiera de limitar el número de autorizaciones (19) a administrados de la misma condición, el artículo 61 dispone que habrá de recurrirse al sorteo.

Los artículos siguientes regulan las «concesiones» de dominio; el 63 dispone trece cláusulas forzosas, que en ellas han de figurar,

(18) Así, frente a la doctrina tradicional tripartita esbozada en algunos de nuestros Tratados de Derecho administrativo (uso común, uso especial y uso común intensificado), se perfilan hasta cinco clases de aprovechamiento del dominio público: uso común general, uso común especial, uso privativo, uso normal y uso anormal, aunque realmente las dos últimas, como se desprende de su propio concepto (que en nada amplía el art. 59 ni el 62), dice más de la «forma» que de la sustancia; es decir, no describe puntualmente el contenido o alcance de este modo de aprovechamiento. Su diferenciación con aquéllos más parece metafísica que jurídica, entendiendo la palabra metafísica en el *modi res considerandi* de ORTEGA.

(19) El Reglamento maneja indistintamente los términos licencia y autorizaciones. Cfr. doctrinas de ALCIDES GRECA, ZANOBINI y FERNÁNDEZ DE VELASCO, con VILLAR PALAIS, en el artículo *Concesiones*, de la Enciclopedia Seix.

sin perjuicio de las facultativas que las Corporaciones quieran fijar en cada caso (20).

Para la adjudicación de concesiones el Reglamento diseña una figura de administrado cualificado. No es sólo la clásica de concesionario, sino una categoría inmediata inferior, la de *primer peticionario*. Cuando una persona pretende una ocupación privativa de dominio público y su propuesta es admitida a trámite, se convierte en semejante categorización jurídico-administrativa, la cual supone una serie de obligaciones y atribuciones, sobre todo queda investido de cierto derecho de tanteo (21). Los artículos 66 y 67 regulan la redacción de los proyectos de concesión y el 68 al 73 la formalización de los concursos para otorgarlas.

La Sección 2.^a de este capítulo, que versa sobre utilización de

(20) También hay que tener en cuenta, además de aquellas cláusulas, los requisitos de los artículos 65 y siguientes; tan ineludibles son que el 64 declara nulas las concesiones otorgadas sin observar su cumplimiento. Tendríamos, pues, en las concesiones, de un lado, *requisitos* esenciales (los del art. 63), y de otro lado, requisitos integrales (los del artículo 65 y ss.).

(21) No es un derecho de tanteo absoluto, sino relativo. El artículo 71, al menos, así lo delimita: «1. El peticionario inicial a que alude el artículo 65, tendrá derecho de tanteo si participare en la licitación y entre su propuesta económica y la que hubiere resultado elegida no existiere diferencia superior a un 10 por 100.

2. El propio derecho corresponderá en iguales circunstancias al titular del proyecto que hubiere resultado elegido en el concurso previo de proyectos de haberse celebrado si en las bases del mismo se le otorgare, como premio, tal derecho, a tenor de lo previsto en el apartado c) del párrafo 2 del artículo 66.

3. Podrá ejercerse este derecho en el acto de la apertura de pliegos, que se prolongará al efecto treinta minutos después de la adjudicación provisional.

4. Si hicieren uso del derecho de tanteo las personas a que se refieren los párrafos 1 y 2 se otorgará, de las dos, a quien hubiere presentado la propuesta más económica, y si existiere empate entre ambas se resolverá por pujas a la llana, en la forma dispuesta en la norma cuarta del artículo 34 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, partiendo de la base de la propuesta sobre la que se ejercitare el indicado privilegio.

5. En el acta de licitación se hará constar si se hizo uso o no del derecho de tanteo.»

los bienes patrimoniales, entendemos es excesivamente concreta e incompleta, pues solamente se ocupa del arrendamiento mediante subasta y de la cesión de viviendas a funcionarios (22). Son bastantes los aspectos prácticos que la administración de los patrimoniales suscita que quedan silenciados en el Reglamento.

La Sección 3.^a se dedica a la regulación del aprovechamiento de los bienes comunales, materia ésta que por su importancia político-social había sido objeto de especial acogida en las leyes municipales. Muchas de esas reglas se repiten en los artículos del Reglamento; así el 77 y 80 son trasunto del 192 de la Ley (23).

El 86, salvo sus últimos párrafos, es un reflejo del párrafo 4.^o del mismo artículo de la Ley. El 81 del Reglamento parece también trasunto del párrafo 3.^o del citado 192; pero, además de una remisión del artículo 41 del Reglamento de contratación, fija también el destino del producto de aprovechamientos onerosos (24). El

(22) Resulta un poco draconiano el artículo 76, ya que prevé con causa extintiva de la cesión de viviendas la excedencia por matrimonio. Si la vivienda cedida por el Ayuntamiento o la Diputación no la necesitan, indiscutiblemente estas Entidades para otros funcionarios, ¿por qué prever aquella extinción automática?

(23) Si bien en ésta no figuraba la copulativa al referirse a vecinos cabeza de familia, con lo que parecía aludirse a aquellos que reunían, además, dicha condición. El Reglamento, en el artículo 80, especifica que la adjudicación de lotes o suertes se hará a los vecinos y cabezas de familia. Claro es que al establecerse una proporcionalidad demográfica directa (frente a la proporcionalidad económica inversa) parece que los cabezas de familia serán titulares privilegiados de aprovechamientos, es decir, usuarios cualificados. Históricamente, como subraya DÍAZ CANEJA en el citado núm. 81 de la Revista, pág. 433, el disfrute tradicional de los comunales «no ha sido nunca *vecinal* si por vecino y vecinal hemos de entender todo lo que nuestra legislación moderna literalmente significa, sino *familiar*. Con arreglo a nuestras tradiciones concejiles se *encabezaban* por vecinos de un Concejo los que ponían casa, más comúnmente por haber contraído matrimonio».

(24) El producto se destinará a servicios de utilidad de los que tuvieren derecho al aprovechamiento, sin que pueda detraerse por la Corporación más de un 5 por 100 del importe. Las notas que antes recordáramos del Prof. CAETANO y que aparecen en la doctrina española desde COSTA a COLMEIRO, en forma que destaca la economicidad extrínseca de estos bienes, queda así legalmente reflejada,

título 82 del Reglamento transcribe el 193 de la Ley, sin más diferencia que el inciso «incremento». Es decir, que las cuotas por *aprovechamiento gratuito* sólo pueden destinarse al mantenimiento o a la adquisición de estos bienes (25).

El artículo que sigue de la Ley, es decir el 194, había previsto una desafectación de bienes comunales, y esto se recoge también en el inmediato del Reglamento; manteniéndose con ello una orientación, a nuestro modesto entender, contraria a las nuevas tendencias y principios de nuestro Derecho municipal, recogido en algunos textos políticos como reacción contra roturaciones abusivas. Si en algunos momentos hubo que sancionar (para dar legalidad a situaciones de facto) numerosos hechos atentatorios a la integridad de los patrimonios comunales, actualmente las roturaciones arbitrarias, ya no tienen razón de ser.

Los predios, especialmente forestales, que fueron milagrosamente salvados de las doctrinas desamortizadoras y que sobrevivieron a un régimen administrativo «excesivamente publicístico», que los mantuvo en constante jaque, hora es ya que alcancen una era de «seguridad social», porque es que, además, pueden ser fecundos instrumentos para la misma; el propio legislador de 1955, como luego vamos a ver, así lo ha previsto.

Sin embargo, algunas de las previsiones normativas dejan bastante que desear a este respecto. Hay aquí una de las objeciones político-sociales y técnico-jurídicas de mayor entidad que, en nuestro sentir cabe hacer al nuevo Reglamento. Este, por servidumbre

(25) Esto último, aunque sea plenamente justo y posiblemente fecundo en resultados positivos, quizá debiera haber sido objeto de un precepto aparte, ya que al modificar, si no el espíritu, por lo menos la letra de la Ley, parece que pudiera padecer el principio de gratuidad en el disfrute de esta clase de bienes, máxime que en los otros artículos del Reglamento no se prevén adquisiciones expresas de bienes para aumentar la masa de los comunales, a excepción de las efectuadas a través del I. N. C. Acerca del carácter de *aprovechamiento gratuito* de los comunales, vid. E. GARCÍA ARILLA, *Régimen de los bienes del patrimonio municipal*, REV. EST. VIDA LOCAL, núm. 76, 1954, pág. 564; algunos de los otros problemas prácticos que éste plantea los resuelve el Tít. II del Reglamento que estudiamos.

al texto articulado de la Ley de Régimen local, no homogéneo en este respecto con el espíritu de la Ley de Bases (26), resulta más previsor en lo que respecta a extinción de patrimonios comunales que en lo que se refiere a su acrecentamiento. En relación con amonorraciones de patrimonio comunal prevé, decíamos, una extinción automática (art. 83), mientras que para aumentarlo parece que sólo fía en el I. N. C. a modo de hada bienhechora (27).

Es particularmente el artículo 87 del Reglamento el que desarrolla la posible creación de patrimonios municipales comunales. Incluso en algunos de sus apartados se prevé casi una subrogación

(26) Con la *mens legis* y la *mens legislatoris*. Vid. a este último respecto una interpretación cuasi auténtica en el discurso del Ministro de la Gobernación en las Cortes en julio de 1945.

(27) Es innegable la inmensa labor que en materia de acrecentamiento de patrimonios comunales puede llevar a cabo dicho Instituto, pero también conviene no descargar a los Municipios de esta incumbencia. Es más: en algunas ocasiones podrían acometer ellos con mayores probabilidades de tiempo y dinero, incluso recurriendo al crédito, las oportunas adquisiciones de fincas. Igual que se adquiere una heredad para parques o jardines, ¿por qué no admitir que pueda adquirirse un monte comunal, una dehesa boyal, etc.? En lo referente a la posible utilización del crédito a estos efectos se dirá que el crédito hipotecario no ofrece aquí viabilidad porque los comunales son ingravables, pero este género de dificultades podrían haberse obviado en primer lugar considerando la posible alienabilidad de tales bienes en la etapa de afectación o adquisición, y segundo, facultando al Municipio a manejar el «crédito local» para estos menesteres, cosa que por otra parte no parece legalmente imposible. En razón a la primera solución podría argumentarse con mucha mayor fuerza que para defender la desafectación implícita que explica, en la normativa del citado artículo 83, la excepción a la imprescriptibilidad que ordena un precepto de rango superior, el artículo 188 de la Ley habla de bienes de dominio público *mientras conserven este carácter*, en tanto que de los comunales nada distingue (*ubi. lex...*), confiriéndolos en todo caso categoría de inalienables e imprescriptibles. Este importantísimo precepto de la Ley se reitera en el 94 del Reglamento, poco compatible con el 83 citado. Se dirá que la reconversión en patrimoniales no constituye un acto traslativo de dominio, ya que en cierta dimensión no se altera la titularidad efectiva de los bienes, pero, sustancialmente, sí cambió su naturaleza y, sobre todo, utiliza como medio jurídico un acto de prescripción extintiva *contra legem*, pues viola la letra y el espíritu del expresado artículo 188 de la Ley y contradice el 94 del Reglamento.

del Ayuntamiento en la titularidad de fincas adquiridas por aquel organismo colonizador. Así, cuando dichas fincas sean aptas para la política de huertos familiares (28), cuando se trata de bienes que tienen consideración de comunales por naturaleza (29). La adjudicación o subrogación implícita no es a título gratuito, sino por el «valor de adquisición de la finca» (30), a la cual se añaden mejoras e intereses en número de anualidades no superior a veinticinco, según señale el Consejo Nacional de Colonización (31).

«En tanto el Ayuntamiento no satisfaga al Instituto el total importe de dichas cantidades, continuará atribuido a éste el dominio del inmueble y le corresponderá la aprobación de las normas

(28) Dice el párrafo 1.º del artículo 87 que «las fincas que, en cumplimiento de su misión, adquiera el Instituto Nacional de Colonización, podrán ser adjudicadas, total o parcialmente, a los Ayuntamientos de los respectivos términos municipales donde radicaren, siempre que lo soliciten, en los dos supuestos siguientes:

a) «Cuando la extensión íntegra del predio o la porción del mismo que se otorgue sea apta para el establecimiento de huertos familiares, aunque la instalación de éstos requiera la previa realización de obras o mejoras determinadas.»

(29) Son bienes comunales por naturaleza, en nuestro sentir, aquellos a que se refiere el apartado b) del mencionado párrafo 1.º del artículo 87; es decir, cuando las «características agronómicas de la finca o de parte de ella, o las circunstancias sociales del Municipio y las necesidades del vecindario, requieran que se confiera a éste el disfrute comunal de la totalidad o parte del inmueble».

(30) ¿No hubiera sido más fácil y seguro decir el «precio» de adquisición? La redacción actual, además de ampulosa, puede resultar peligrosa, aunque a nuestro modo de ver lo aclara el resto del párrafo al aludir a mejoras e intereses correspondientes.

(31) Coloca este precepto a las Corporaciones locales en pie de desigualdad con el citado Consejo; quizá hubiera sido oportuno algún informe previo para el caso de la Dirección General de Administración Local, Consejo de Economía Nacional, etc., porque, aunque así no suceda, en la práctica pudiera darse el caso, dado el grado de monopolio legal, que el Reglamento quizá involuntariamente establece, que el citado Instituto se convierta en intermediario entre las Entidades locales y los propietarios de posibles patrimonios comunes, o decir con todos los riesgos que ello entraña, pero muy particularmente con el peligro de que una medida ideada por el legislador para asesoramiento técnico o tutela agroforestal de la Corporación sea un acto de mero intervencionismo administrativo, extintor de autonomía municipal.

que para el disfrute de los huertos familiares o para la ordenación del aprovechamiento comunal dicte el Ayuntamiento, pudiendo adoptar aquel Organismo cuantas medidas estime oportunas para evitar o corregir la infracción de dichas normas.»

«La falta de pago de cualquiera de las anualidades de reintegro, así como toda actuación del Ayuntamiento que directa o indirectamente interfiera o desconozca o que entorpezca o enerve su ejercicio, podrá dar lugar a que éste revoque la concesión (32), imponiendo a la Entidad municipal las sanciones que señala el apartado d) del artículo 2.º del Real Decreto-ley de 9 de marzo de 1928, sin que se descuente en ningún caso al Municipio el 10 por 100 que el aludido precepto faculta.»

El párrafo inmediato y final de aquel artículo 87 encierra un programa de ayuda económica del Estado que atenúa un tanto la mercantilización de los anteriores, ya que prevé donativos en forma discrecional (33).

Interesante norma sustantiva y también programática es la del artículo 90, que orienta y funcionaliza los comunales hacia ciertas formas de previsión ofensiva y asistencial, que han sido objeto en estos últimos años de denodados esfuerzos prácticos por parte de algunas Corporaciones, así como múltiples esfuerzos de difusión doctrinal por algunos de nuestros sociólogos (34). Dispone al efecto aquel artículo que «parte de los bienes comunales podrá ser des-

(32) Se advierte en los párrafos 4.º y 5.º del artículo 87 la medida que sugeríamos nosotros en la nota 27; es decir, la inalienabilidad «debilitada» de presuntos bienes comunales.

(33) «Con el fin de subvencionar a los Ayuntamientos, en los casos en que por su situación económica así se estime procedente, el Ministerio de la Gobernación incluirá en su Presupuesto la consignación necesaria» (art. 87, párr. 6.º).

(34) Desde LÓPEZ NÚÑEZ (en sus lecciones en la Escuela Social de Madrid) hasta VIÑAS MEY, en sus artículos en la «Revista de Trabajo», han insistido sobre el valor político social y hasta la posible instrumentación de estas instituciones. Los cotos escolares de previsión (difíciles de adquirir y conservar si no es muy especialmente a través de la política tutelar de bienes comunales) pueden ser poderoso instrumento de previsión ofensiva para que los niños y aún los adultos puedan recibir enseñanzas de tipo práctico.

tinada a estos fines : a), formación de un Coto escolar para recreo, enseñanza experimental y aprovechamiento, en su caso, de los alumnos que concurren a las Escuelas nacionales y municipales, y b), formación de un Coto municipal de previsión para auxiliar a los habitantes necesitados del término en sus adversidades económicas.»

También aquí se nota el intervencionismo del I. N. C. al atribuir a éste el poder de señalar la parte de fincas que hayan de ser destinadas a *cotos sociales*, si bien respeta la facultad de ordenación directa de los aprovechamientos por parte de la Corporación (35).

Termina esta extensa parte del Reglamento con unas normas de interés sobre derecho de tanteo y otros particulares de aprovechamiento de montes (arts. 91 a 93).

* * *

El capítulo V, relativo a enajenación, reitera reglas y limitaciones que ya consignarán los 189 a 191 y 196 de la Ley de 1950, en relación con los Municipios, recordadas por el 284 en relación con las Provincias (que quizá olvidaron algún detalle de la Ley de Bases). El Reglamento en el artículo 96 establece un *quórum* especial e instrucción previa de expediente con una serie de datos constitutivos para perfeccionar las cesiones gratuitas de bienes (36).

(35) Esta facultad la consigna en el artículo 85 al preceptuar que corresponde al Ayuntamiento pleno la aprobación de los planes generales para la distribución y aprovechamiento de los bienes comunales y a la Comisión municipal Permanente la aplicación de aquéllos y de las Ordenanzas reguladoras del disfrute, así como la resolución de las incidencias que, con motivo de éste, se produjeran. Naturalmente que las Corporaciones habrán de tener en cuenta los planes dasocráticos. Se produce así, en materia de montes, un desdoblamiento del ejercicio de la función de policía por parte de los entes públicos sobre los bienes de dominio público cuya titularidad les corresponde. Sin embargo, esto no reduce, a nuestro juicio, la naturaleza jurídica real de esos bienes. Cfr. GARCÍA OVIEDO: *Derecho administrativo*, 5.^a ed., 1955, t. I, pág. 373.

(36) Análoga precaución se establece por el artículo 99 para las enajenaciones a título oneroso de toda clase de bienes cuyo valor (¿efectivo u oficial?) exceda del 10 por 100 del Presupuesto ordinario de ingresos. Precaución reforzada por el artículo 103 para toda clase de

Pero, además, de todas esas formalidades *ad cautelam*, el 97 establece otros requisitos sustanciales, especie de condiciones resolutorias o cláusulas de retrocesión (37).

El artículo inmediato posterior establece el principio de la su-
basta (y excepcionalmente el de la permuta) para la enajenación de
los bienes de propios y de los de dominio público desafectados.

Es curiosa la previsión del artículo 100 (que no carece de pre-
cedentes) estatuyendo algo intermedio entre una institución des-
amortizadora, expropiante, en su caso, y una especie de retracto
"versus" administración, para enajenación de las «parcelas no uti-
lizables» que se definen en el capítulo I del propio Reglamento (38).

enajenación o permuta. «Será requisito previo a toda venta y permuta
de bienes patrimoniales o de dominio público, desafectados del uso o
servicio público en forma legal, la valoración técnica de los mismos que
acredite, de modo fehaciente, su justiprecio, sin perjuicio de los demás
trámites y de la autorización del Ministerio de la Gobernación, cuando
proceda.»

Los precedentes de estos requisitos se hallan en el llamado Decreto
ARGÜELLES (2 abril 1930) y en el referéndum municipal que exigía la Ley
de 1935 como garantía de estas enajenaciones. Cfr. JOSÉ LORENTE SANZ:
Enajenaciones de bienes municipales. REV. EST. VIDA LOCAL, núm. 7,
página 3.

(37) «Todas las cesiones de bienes patrimoniales quedarán sujetas
a estas condiciones:

- a) Que los fines para los cuales se hubieren otorgado se cumplan
en el plazo máximo de cinco años; y
- b) Que su destino se mantenga durante los treinta siguientes.

Transcurridos uno u otro plazo sin que se hubieran cumplido las ci-
tadas condiciones, los bienes revertirán automáticamente de pleno de-
recho al Patrimonio de la Entidad cedente con sus pertenencias y ac-
cesiones.»

(38) A tenor del artículo 7.º, en relación con el 8.º, se conceptúan
«parcelas no utilizables aquellas porciones de terreno propiedad de las
Entidades locales que, por su reducida extensión, forma irregular o em-
plazamiento, no fueren susceptibles de uso adecuado.

Para declarar un terreno parcela no utilizable se requerirá expe-
diente de calificación jurídica en el que se demuestre la conveniencia
del cambio de afectación, total o parcial, al uso, servicio o aprovecha-
miento de que se tratare. El expediente deberá ser resuelto, previa in-
formación pública durante un mes, por la Corporación local respectiva,
mediante acuerdo adoptado con el *quórum* que señala el artículo 303
de la Ley. No será necesario expediente de calificación jurídica cuando

Tales parcelas serán enajenadas por venta directa al propietario o propietarios colindantes o permutadas con terrenos de los mismos. Si fueren varios los propietarios colindantes, la venta o permuta se hará de forma que las parcelas resultantes se ajusten al más racional criterio de ordenación del suelo, según dictamen técnico. Si algún propietario se negara a adquirir la parcela que le correspondiere, la Corporación podrá expropiarle su terreno del modo dispuesto para la regulación de solares, a cuyo efecto será preceptivo, en cada caso, el dictamen técnico pertinente.

Se reiteran también los preceptos de la Ley, que ya figuraban en anterior legislación municipal, sobre concesión de parcelas a favor de braceros vecinos y las autorizaciones previas para enajenaciones o gravámenes de monumentos, edificios u objetos de índole históricoartística. Autorización del Ministerio de la Gobernación, con informe previo del de Educación Nacional. ¿Manifiesta esto una restricción a la capacidad de obrar? En efecto, el *jus disponendi* queda sometido a una especie de curatela administrativa, justificada, no sólo por la índole de los bienes (39), ya que el artículo 104 extrema también las precauciones (con asesoramiento en este caso del Ministerio de Hacienda) en relación con enajenamientos o pignoraciones de valores mobiliarios. Remitiendo respecto a enajenación de otros bienes al Reglamento de contratación.

* * *

Finalmente, el Título II, que comprende los artículos 107 a 125, se refiere al desahucio por vía administrativa, constituyendo otra

la alteración derivare expresa o implícitamente de actos administrativos dictados con iguales o mayores solemnidades que las señaladas en los dos párrafos anteriores y, en especial, de planes o proyectos de ordenación urbana, obras o servicios en los que hubiere recaído aprobación del Ministerio de la Gobernación o de las Comisiones de Servicios Técnicos o de Urbanismo.

(39) ¿Cabría alterar el carácter de los bienes, es decir, ignorar su posible valía histórica o artística? El artículo 106 prevé la sanción si se hizo con propósito de fraude, pero si no existe intención dolosa, es decir, se hizo por pura ignorancia, ¿cabe aceptar una impunidad absoluta?

de las novedades jurídicas más destacables. Esta parte de la ordenanza, por un lado, es como un Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa para la esfera local y, por otra parte, es como una regulación legal de la «acción directa». En definitiva, y como el propio título sugiere, se trata de valorar la vía administrativa dando estado legal a situaciones que no sólo causan estado, sino que tienen carácter de cosa juzgada, en cuanto se consideran irrecurribles en vía judicial. La «coacción administrativa» queda así racionalizada e institucionalizada. Las Corporaciones, «mediante el ejercicio de sus facultades coercitivas», pueden llevar a cabo la extinción de derechos reales administrativos, es decir, la extinción de derechos sobre bienes de dominio público o comunales.

Pero no sólo contiene este título reglas adjetivas, sino también substantivas; así, por ejemplo, los artículos 108, 110 y 123 sobre expropiaciones de arrendamientos.

Los procedimientos para los desahucios, con un amplio conjunto de garantías para la administración y los administrados, constituyen el objeto de los restantes artículos, a los que no aludimos en particular para no alargar de manera excesiva estas notas que hubiéramos deseado fueran bastante más breves de lo que han resultado y en las que hemos querido mostrar únicamente la doctrina que de las mismas se deriva para el Derecho administrativo en general (40) y para el régimen jurídico de las Entidades locales en particular. Estas encontrarán en la nueva normación cauce adecuado para su desenvolvimiento, pese a aquellos intervencionismos que apuntáramos, los cuales, al aminorar con trámites diversos su capacidad gestora, casi nos conducen a nuevas teorías sobre los actos administrativos complejos.

(40) Con todo no hemos podido hacer mención de una serie de reflexiones complementarias que nos ha sugerido el contraste del Reglamento que estudiamos con diferentes tesis expuestas recientemente en diversos estudios monográficos de ALVAREZ GENDÍN, BALLBÉ, MESA MOLES, GARCÍA DE ENTERRÍA, MARTÍNEZ USERO y VILLAR ROMERO (acerca de la naturaleza, concepto, ingravabilidad e imprescriptibilidad del dominio público y caracteres de los bienes fiscales), así como de obras más antiguas de autores extranjeros, como MAUNZ, entre los alemanes; MAIORANA, entre los italianos, y LAUBADERE, entre los franceses.

Pero en su conjunto y por su técnica, sistematización y articulación, el Reglamento sobre bienes alcanza estadios bastante depurados. Sin llegar a los grados que manifiesta la autoapología de la Exposición de Motivos, actitud disculpable por ser harto frecuente en esta clase de Preámbulos, forzoso es admitir su superioridad sobre disposiciones precedentes.

Muy superior a la Ley de 31 de octubre de 1935 (arts. 147 a 156) que contiene el precedente más directo, así como superior también al Estatuto municipal, en sus artículos 159, 160 y 310, con algunas normas desarrolladas por el Reglamento de Hacienda municipal de 23 de agosto de 1924, artículos 21 a 28 y concordantes (el de 14 de julio de 1924, aunque se denominaba Reglamento de obras, servicios y bienes municipales, realmente de éstos no se ocupaba, limitándose a dar reglas sobre expropiación). El Estatuto provincial de 1925 era todavía más lacónico en materia de bienes. Algún inciso en los artículos 108, 115, 122 y 123, 208, etc., pero faltaba un capítulo o apartado especial sobre la materia. El régimen jurídico de los bienes, tanto municipales como provinciales, se perfiló con sustantividad en la Ley de Bases de 1945, completada por la de 16 de diciembre de 1950. En ésta, así como su texto refundido de 24 de junio de 1955, artículos 182 a 202 y 280 a 284, que se limitan a reproducir los equivalentes del texto anterior, hállese la base legislativa de la actual reglamentación.

Los veintitantos artículos de aquélla se han convertido en los 125 que acabamos de ver, pero, sobre todo, han originado un cuerpo homogéneo, un pequeño Código que está a bastantes grados de latitud jurídica del punto de partida de los incompletos preceptos anteriores.

EUGENIO PÉREZ BOTIJA.