

Los Pósitos municipales y la Ley de Reforma de Haciendas locales

por

EDUARDO ROCA Y ROCA

Profesor adjunto de Derecho administrativo en la Universidad de Granada.

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *La aportación municipal a los Pósitos.*—III.—*Competencia municipal y Pósitos municipales:* 1. *Introducción.* 2. *Competencia municipal.* 3. *Los Pósitos en la competencia municipal.* Legislación española: A) *Leyes de 1870 y 1877.* B) *El Estatuto municipal y la Ley de 1935.* C) *Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950 (texto refundido de 24 de junio de 1955).* 4. *Competencia y obligaciones municipales: Los Pósitos como posible obligación.* 5. *Cargas sobre el Régimen local: Aportaciones municipales al Pósito (de carácter personal, real y económico).* 6. *Competencia y servicios municipales.* 7. *La obligatoriedad del servicio de Pósitos.* 8. *Regulación normativa del servicio.*—IV. *Creación y supresión de Pósitos:* 1. *La creación de Pósitos antes del Real Decreto de 27 de diciembre de 1929:* A) *En la Ley de 23 de enero de 1906.* B) *En el Reglamento de 24 de agosto de 1928.* 2. *El Real Decreto de 27 de diciembre de 1929 («Gaceta» de 2 de enero de 1930):* A) *El Real Decreto de 27 de diciembre de 1929.* B) *El Real Decreto de 1929 y el Estatuto municipal.* C) *El Real Decreto de 1929 y la Ley municipal de 31 de octubre de 1935.* D) *El Real Decreto de 1929, el Reglamento de Pósitos de 1955 y la vigente legislación local.* 3. *Supresión de Pósitos.*—V. *Conclusión.*

I. INTRODUCCION

La Exposición de Motivos de la Ley de Reforma de Haciendas locales de 23 de julio de 1966 comienza haciendo referencias a las dificultades económicas del actual Régimen local, diciendo que «la insuficiencia de medios económicos hoy a disposición de las Corporaciones locales para el adecuado desarrollo y sostenimiento de los servicios a su cargo es un hecho tan notorio que no es po-

sible discutir la necesidad de una inmediata reforma en orden al incremento de sus ingresos».

Con esta finalidad la Ley mejora los ingresos de las Haciendas locales a la vez que trata de obtener su mejoramiento utilizando medidas indirectas, entre las cuales podemos destacar todas aquellas encaminadas a restringir los gastos de las Corporaciones locales; en este sentido la Exposición de Motivos vuelve a destacar una vez más la necesidad de que se produzca efectivamente el «relevo de cargas por servicio de la Administración general».

Al referirse el texto de la Ley a las subvenciones vuelve a reiterar las prohibiciones que anteriormente se habían dictado en nuestro Régimen local, preceptuando el artículo 19, 1), que «las Corporaciones locales no podrán conceder subvenciones para gastos de sostenimiento de organismos, dependencias de los mismos o servicios que por su carácter y naturaleza están dotados en los presupuestos generales del Estado, salvo a las Juventudes y a la Sección Femenina de F. E. T. y de las J. O. N. S. en relación con los servicios provinciales y municipales que realizan», señalándose en los números 2 y 3 del mismo precepto la forma en que se regularán las subvenciones.

El número 4 del citado artículo 19 establece que «en ningún caso podrán exigirse aportaciones con carácter forzoso a Corporaciones locales que no se ajusten a lo prevenido en los apartados anteriores, salvo las previstas expresamente en la Ley de Régimen local, en la de 6 de septiembre de 1940, de creación del Instituto de Estudios de Administración Local y en el artículo 101 del Reglamento de Pósitos de 14 de enero de 1955».

Este precepto plantea la cuestión previa de distinguir las «subvenciones» de las «aportaciones con carácter forzoso», y creemos que con imprecisión de técnica ambos conceptos se han introducido en el mismo precepto, ya que la subvención significa la concesión voluntaria de una cantidad por parte de la Corporación local afectada, mientras que la aportación con carácter forzoso significa que ineludiblemente ha de abonarse una cantidad por la Corporación local, en cuyo caso tal *aportación forzosa se transforma en una auténtica carga.*

En materia de cargas no podemos olvidar el relevo de las mismas por servicios de la Administración general a que se refiere el artículo 23 de la Ley al establecer que «para la efectividad de lo dispuesto en la Base primera de la Ley de 17 de julio de 1945, sobre relevo de las obligaciones que tengan por objeto costear, subvencionar o realizar servicios de la Administración general que actualmente puedan pesar sobre las Corporaciones locales se procederá a desgravar a dichas Corporaciones de aquellas atenciones desde 1 de enero de 1968. Para el estudio y propuesta de las obligaciones que deban entenderse comprendidas en el apartado anterior, se constituirá una Comisión mixta formada por representantes del Ministerio interesado y de los de Hacienda y de la Gobernación, a la que se sumará otra representación de las Corporaciones locales, constituida por los representantes de las mismas en el Fondo Nacional de las Haciendas locales a que se refiere el artículo 10 de esta Ley».

II. LA APORTACION MUNICIPAL A LOS POSITOS

A nuestro juicio existe una cierta contradicción entre el artículo 19, 4), de la Ley y el artículo 23, en materias de Pósitos, pues si éstos constituyen una carga habrá de procederse al relevo de la misma en la forma prevista en el precepto mencionado, y antes del día 1 de enero de 1968. Ahora bien, la disposición del artículo 19, 4), de la Ley parece ser una convalidación del artículo 101 del Reglamento de Pósitos de 14 de enero de 1955, y si entendemos que el mandato contenido en dicho Reglamento está en contradicción con los preceptos contenidos en la vigente legislación local, habremos de llegar a la conclusión de que la Ley de Reforma de Haciendas locales de 23 de julio de 1966 va a dar sustantividad y a convalidar una onerosa carga que gravitará precisamente sobre los Municipios de menor importancia (y precisamente de menor capacidad económica), es decir, los Municipios inferiores a 5.000 habitantes cuyo número es de una gran importancia en la estadística general de Municipios españoles. Esta contradicción destacará aún más si tenemos en cuenta que la propia Ley de Reforma de Haciendas locales, en sus artículos 15, 16 y 17,

concede un régimen especial de beneficios a los Municipios con menos de 5.000 habitantes que se agrupan, a cuyo efecto se señala un sistema singular de subvenciones y un procedimiento especial, indicando el artículo 17 que los beneficios mencionados serán aplicables también a la fusión o incorporación de Municipios de población inferior a los 5.000 habitantes, ya que las dificultades económicas de nuestra Administración local tienen más acusada manifestación en tales Municipios, por cuya razón no parece aconsejable que se mantengan respecto de los mismos cargas económicas que para ellos tienen gran importancia como es la contenida en el artículo 101 del Reglamento de Pósitos de 14 de enero de 1955 que dispone lo siguiente:

«Artículo 101. En la localidad que carezca de Pósito y que en el año 1930 tuviera población inferior a 5.000 habitantes, y riqueza preponderantemente agrícola, según la define el artículo 2.º del Real Decreto de 27 de diciembre de 1929, será obligatoria la creación de uno local, si no lo tuviera ya, que habrá de regirse por el presente Reglamento, *constituyéndose con la aportación anual del 1 por 100 de cada presupuesto de ingresos municipales* (1).

El capital de un Pósito no será inferior a 10.000 pesetas y se considerará ampliado, tanto para los Pósitos antiguos como para los de nueva creación, hasta conseguir un capital suficiente para prestar la cantidad de 1.000 pesetas a cada vecino labrador de la localidad, entendiéndose por tal a todo habitante del término municipal que explote por su cuenta fincas propias o ajenas, con fines agrícolas, forestales o ganaderos.

Si al reunir un capital suficiente para prestar la cantidad de 1.000 pesetas a cada vecino labrador de los términos mencionados aquél no ascendiese al importe del 20 por 100 del presupuesto municipal de ingresos la Corporación municipal continuará aportan-

(1) El Tribunal Supremo ha considerado que el artículo 1.º de la Ley de Pósitos de 23 de enero de 1906 dispone «... que los Ayuntamientos podrán fundar»..., y las prescripciones del presente artículo, debe puntualizarse que ningún Municipio que no venga encuadrado dentro de las prescripciones del artículo que comentamos («Municipio inferior a 5.000 habitantes y riqueza preponderantemente agrícola») viene obligado al establecimiento de un Pósito.

do en cada año hasta completar el capital equivalente al 20 por 100 de su presupuesto (2).

Será obligatorio el funcionamiento de los Pósitos de nueva creación cuando el capital reunido suponga una cifra no inferior a las 10.000 pesetas».

En consecuencia, y para intentar la consecución de un poco de claridad en estos problemas, habremos de examinar seguidamente los aspectos más interesantes en materia de Pósitos, tales como la relación de los mismos con la competencia municipal, la posible obligatoriedad de los mismos y su posible supresión.

III. COMPETENCIA MUNICIPAL Y POSITOS MUNICIPALES

1. INTRODUCCIÓN.

Históricamente los Pósitos surgen como fundaciones de carácter benéfico que estuvieron en principio bajo la tutela de la Iglesia y sus caudales se incrementaron con donativos y legados testamentarios de personas piadosas (Pósitos píos o particulares).

Comprobada su utilidad por Reyes y Ayuntamientos, procedieron al establecimiento de un crecido número, que se llamaron «públicos o concejiles», y más tarde se denominaron reales, encontrándose bajo la tutela de los Ayuntamientos (3).

Puede observarse, a través de la legislación que ha regulado los Pósitos, que la Administración central va aumentando su intervención en esta materia a medida que se produce la decadencia de esta institución, a cuyo efecto se imponen formalidades, cargas y obligaciones a la Administración municipal que, hoy en día, se encuentran recogidas fundamentalmente en el Reglamento de 1955. Así, pues, los Pósitos (4) han mantenido una constante

(2) *Vid.* artículo 110 del Reglamento.

(3) ALCUBILLA, *Diccionario de la Administración Española*, Madrid, 1925, tomo XII, págs. 289 y 290, y en la *Enciclopedia Jurídica*, tomo XXV, páginas 244 y sigs., se pone de relieve el estrecho contacto que ha existido en nuestra Patria, a través de la Historia, entre Pósitos y Ayuntamientos.

(4) Debe tenerse en cuenta la distinción entre Pósitos municipales y no municipales.

relación con los Ayuntamientos, por cuya razón se impone, con carácter previo, la necesidad de examinar cuál sea el ámbito en que esta institución se desenvuelve en nuestro Régimen local, es decir, habrá de estudiarse la forma en que los Pósitos se estructuran dentro de la competencia municipal.

A los efectos propuestos se hará una breve referencia histórica a la Ley municipal de 1877, Estatuto de 1924 y Ley municipal de 1935; y seguidamente se procederá al estudio de esta materia en la vigente Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955.

2. COMPETENCIA MUNICIPAL.

La palabra «competencia», genéricamente, se refiere a la aptitud para realizar determinados actos. Encontrándose igual sentido de «incumbencia», desde el punto de vista etimológico, viniendo a significar «lo que es propio» y la idea de atributo, ya consustancial o adquirido (5).

Según indica SERRANO GUIRADO, la competencia es el conjunto de funciones atribuidas a un oficio administrativo (ALESSI) y determina la esfera de acción, la capacidad de obrar de cada uno de los órganos de la Administración (RAGGI), de forma tal que en la variedad de actuación de los mismos se obtenga la unidad de la acción administrativa (D'ALESSIO) (6).

En el Derecho local se entiende por competencia—dice BERMEJO (7)—«el complejo de facultades y servicios que, previa delimitación de la actividad, corresponde ejercer, con autoridad suficiente, a los órganos representativos de los Municipios; ya en virtud del dinamismo que procede de su propia naturaleza—para

(5) La palabra «competencia» se deriva de la latina *competentia*, que procede del verbo *competo* (de *cum* y *peto*) y es utilizada por clásicos latinos en el sentido de «pertenencia», «facultad» o «capacidad». Vid. R. DE MIGUEL: *Diccionario latino-español etimológico*, Madrid, 23 edición, pág. 103. E. ROCA: *El expediente contradictorio de ruina*, Madrid, 1962, págs. 19 y sigs.

(6) Cit. por SERRANO GUIRADO en «El recurso contencioso-administrativo y el requisito de que la resolución cause estado», en *Revista de Administración Pública*, núm. 10, 1953; págs. 138 y 139.

(7) BERMEJO GIRONÉS: «Competencia municipal», en *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 31, 1947, págs. 21 y sigs.

cumplimiento de fines específicos—o bien en el uso de atribuciones delegadas para subvenir a las necesidades generales del Estado, lo cual implica, de una parte, el examen del postulado de la autonomía (su reconocimiento, negación o discriminación), y de otra, la centralización absoluta o relativa».

Para determinar la competencia municipal (es decir, su círculo de relación y las facultades que puede ejercer dentro de él) debe tenerse en cuenta que serán la Ley, juntamente con la realidad, las que irán precisando dicho ámbito de competencia.

La solución se puede obtener en dos direcciones, según se aplique el principio de la especialidad o el de la extensión (8); en este sentido las más modernas ordenaciones de la vida local se encuentran inspiradas por el principio de la extensión, habiéndose considerado inaplicable el otro principio: el de la especialidad.

En definitiva, las Corporaciones locales pueden y deben hacer todo lo preceptuado por la Ley, más aquello no previsto en la misma, siempre que no la contravenga y afecte o interese a la comunidad municipal.

3. LOS PÓSITOS EN LA COMPETENCIA MUNICIPAL. LEGISLACIÓN ESPAÑOLA.

A) *Leyes de 1870 y 1877.*

La Ley municipal de 20 de agosto de 1870, así como la de 2 de octubre de 1877 (inspirada y fundamentada en la anterior), tienen marcado carácter centralizador, como destacó POSADA (9), indicando JORDANA (10) que «se caracteriza la competencia municipal mediante fórmulas generales, seguidas, por lo común, de

(8) Según el principio de la especialidad, los Municipios no pueden realizar otras funciones que las señaladas taxativamente por la ley. Este principio tuvo gran desarrollo en Francia en el siglo pasado y se reflejó en nuestra Ley municipal de 2 de octubre de 1877. El principio de extensión postula que es propio de la competencia municipal todo aquello que afecte o interese de manera directa y especial al Municipio. Este principio inspiró al Estatuto municipal de 1924.

(9) *Evolución legislativa del Régimen local de España*, Madrid, 1910.

(10) *Derecho municipal*, Madrid, 1924, pág. 47; JORDANA pone como ejemplo que esto pasó con la municipalización de servicios.

enumeraciones concretas: la consecuencia del sistema era la de que, fuera de los asuntos expresamente mencionados, los Ayuntamientos necesitaban acudir al Poder central para que, interpretando la Ley, decidiera si cada nueva función estaba o no comprendida en la fórmula general».

La Ley de 1877, en su artículo 72, establecía la fórmula genérica: «Es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos..., en particular», relacionando dichas obligaciones, entre las cuales se encontraban las instituciones de beneficencia, y en cuyo concepto algún comentarista de la citada Ley municipal (11) ha incluido la institución de los Pósitos, por considerarlos actividad benéfica que podrá prestarse por los Ayuntamientos, aunque la misma no se recogiera nominalmente en la Ley.

Es decir, ni la Ley de 1870 ni la de 1877 incluyen los Pósitos, de forma explícita, dentro de la competencia municipal, si bien pueden considerarse incluidos de forma indirecta si se consideran como una manifestación de la actividad beneficente municipal.

B) *El Estatuto municipal y la Ley de 1935.*

El Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 define como «de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, subordinada tan sólo a las leyes generales del Reino, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos», en su artículo 150, en cuyo número 16 incluye las «instituciones de crédito popular o agrícola, de ahorro, de cooperación, etc.», sin hacerse especial y concreta referencia a los Pósitos, los cuales pueden considerarse incluidos en este concepto general de «instituciones de crédito» contenido en el referido número 16 del artículo 150.

De otra parte, el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales, de 14 de junio de 1924, establecía en su artículo 98: «Deberán igualmente los Municipios colaborar con el Estado en la realización de las obras de carácter social que se enumeran en el artículo 212 del Estatuto, estableciendo, si sus recursos se lo permiten, las instituciones a que hace referencia el apartado 16

(11) CABALLERO: *Ley municipal de 1877*, Zaragoza, 1910, págs. 140 y siguientes.

del artículo 150». Es decir, la propia Administración reconoce que las instituciones de crédito popular o agrícola no constituyen una obligación para los Municipios, sino que se trata de una finalidad aconsejable y conveniente que se establecerá «si los recursos municipales lo permiten».

La Ley municipal de 31 de octubre de 1935 declara en su artículo 101 que «es de la competencia municipal, subordinado a la observancia de las leyes generales, el gobierno, fomento, dirección y administración de los intereses peculiares de los pueblos, sean de índole moral o material» (12), añadiendo en su artículo 102, F), que «la jurisdicción municipal comprende en particular... alhóndigas y Pósitos».

Es decir, la primera vez que aparecen mencionados los Pósitos en la legislación reguladora del Régimen local, y atribuida su competencia a los Ayuntamientos, es en la Ley municipal de 31 de octubre de 1935. Pero es de destacar que el señalamiento de esta competencia se realiza con un carácter muy general, sin que la Ley vuelva a hacer referencia concreta a esta finalidad.

C) *Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950*
(*texto refundido del 24 de junio de 1955*).

En la vigente Ley de Régimen local, siguiendo la línea ya expuesta, la competencia municipal es amplísima, más que en el Estatuto de 1924 y en la Ley municipal de 1935, siguiéndose la dirección abierta por dichos cuerpos legales.

El artículo 101, número 1, de la Ley de Régimen local vigente contiene la declaración general de que «es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos», indicándose en el número 2 del citado artículo que «la actividad municipal se dirigirá principalmente a los siguientes fines...: i) alhóndigas y Pósitos».

Aparte de esta referencia genérica la vigente Ley de Régi-

(12) Las atribuciones que se señalaban en la Ley municipal de 1877 pasaron casi en su totalidad a la Ley de Bases de 10 de julio de 1935 y luego al texto articulado de la Ley municipal de 31 de octubre del mismo año, si bien se distingue esta Ley de las anteriores por el sentido sistematizador que preside la parte dedicada a la regulación de la competencia.

men local no regula (ni en su texto ni en sus reglamentos) esta clase de institución, a la cual se refiere en alguna ocasión y de forma esporádica (13).

4. COMPETENCIA Y OBLIGACIONES MUNICIPALES: LOS PÓSITOS COMO POSIBLE OBLIGACIÓN.

De lo expuesto anteriormente se deduce que en nuestro ordenamiento jurídico de Régimen local (tanto en el actual como en el anteriormente vigente), se ha considerado que los Pósitos se encuentran dentro del ámbito de la competencia municipal, pero en ningún momento se impone a los Ayuntamientos la atención de esta finalidad como prestación obligatoria o como servicio u obligación mínima (14).

Por consiguiente, y con carácter previo, habrá que distinguir y separar «competencia municipal» del concepto de «servicios municipales obligatorios» u «obligaciones municipales mínimas» y de esta forma determinar cómo los Pósitos encajan en la vigente legislación reguladora del Régimen local español.

Como indica GARCÍA DE ENTERRÍA (15), la técnica de «cláusula general» de competencia del artículo 101 de la Ley de Régimen local «está defectuosamente aplicada, y esto hasta tal punto que, en virtud de este grave defecto, hoy en día la competencia municipal, contra lo que se pretendía, no sólo no se ha robustecido, sino que ha quedado totalmente en el aire, pues se ha confundido competencia con capacidad, ya que la competencia supone no sólo la posibilidad de actuar, sino una verdadera obligación, sin que

(13) Así, la Ley de Régimen local, en su artículo 165, establece que podrán municipalizarse sin monopolio los Pósitos y las instituciones de crédito y ahorro. El Reglamento de Bienes de las Entidades locales, de 27 de mayo de 1955, dice en su artículo 4.º, 1), que «son bienes de servicio público los destinados directamente al ejercicio de funciones cuya titularidad corresponda al Municipio o a la Provincia, como los siguientes...: a) Pósitos».

(14) O bien, «servicios vitales», como los denomina C. MARTÍN RETORTILLO, de manera muy gráfica. *Las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos*, Madrid, 1956, págs. 30, 108 y 114.

(15) *Problemas actuales de Régimen local*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1958, págs. 61 y sigs.

en el moderno Estado de Derecho se conciba una competencia indeterminada de la Administración y la mera enumeración de fines no implica la renuncia o limitación de la competencia establecida a favor de otros entes y especialmente del Estado». Como continúa indicando GARCÍA DE ENTERRÍA, «la cláusula general del artículo 101 legitima una actuación municipal posible, pero una actuación municipal es algo muy distinto de una competencia municipal», es decir, significa sólo capacidad de actuar, cosa que es distinta de la competencia (en sentido estricto), que entraña por esencia la obligación de actuar.

La propia Ley de Régimen local viene a distinguir la «competencia» de la «obligación». Pues la competencia equivale a la facultad y comprende la de la Administración local en orden a la realización del servicio público, y la obligación se concreta a la ejecución de aquellos servicios impuestos como mínimos por la Ley, servicios que son exigibles por el Poder público como garantía de un bienestar mínimo de los habitantes del Municipio (16).

Pues bien, puede observarse que la materia relativa a Pósitos no se incluye en el cuadro de obligaciones mínimas, que por imperativo de la Ley de Régimen local han de ser cumplidas forzosamente por los Ayuntamientos, sin que dicha obligación fuese recogida tampoco por las normas que anteriormente regularon el Régimen local español (17).

Por consiguiente, habrá de tenerse en cuenta que los Pósitos se incluyen dentro de la competencia municipal en general, utilizando el concepto «competencia» en el sentido antes indicado de «facultad» o «capacidad de actuar». Es decir, los Municipios están facultados para la prestación de este servicio, pero *no están obligados* a la prestación del mismo, el cual será atendido discrecionalmente de acuerdo con las necesidades municipales, así como sus circunstancias económicas.

Por último, puede observarse que las obligaciones mínimas

(16) J. ORTIZ DÍAZ: «El bien común y la Administración pública», en *Estudios sobre García Oviedo*, Sevilla, 1954, págs. 461 y sigs.

(17) *Vid.* artículo 73 de la Ley de 1877; artículos 200 a 208 del Estatuto municipal de 1924; artículos 209, 213, 214, 218 y 107 a 116 de la Ley municipal de 1935; Base 12 de la Ley de 1945 y artículos 102 a 106 de la vigente Ley de Régimen local.

significan en la legislación vigente la satisfacción de necesidades de primer orden de la comunidad municipal y que normalmente se refieren a aquellas funciones y servicios que justifican la propia existencia de la comunidad y sin las cuales ésta no es concebible (18).

Partiendo de la base de que los Pósitos pueden establecerse por los Ayuntamientos libre y voluntariamente, se nos plantea la interesante posibilidad de que dichos servicios sean impuestos a los Municipios por la Administración central, en forma tal que deban ser atendidos obligatoriamente por los Ayuntamientos, lo cual implicaría la imposición a los mismos de un servicio obligatorio al margen de las prescripciones de la Ley de Régimen local respecto a obligaciones municipales mínimas.

En la realidad se ha producido dicha imposición por medio de las normas que actualmente regulan los Pósitos, originando una fricción con las normas que regulan el Régimen local español.

5. CARGAS SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL: APORTACIONES MUNICIPALES AL PÓSITO (DE CARÁCTER PERSONAL, REAL Y ECONÓMICO).

Sintetizando las anteriores ideas podemos deducir que en ellas late un trasfondo de preocupación económica junto al examen de los problemas de primer orden que lleva consigo el estudio de los Pósitos, pues en la presente institución se produce una auténtica situación tangencial en la que contactan las esferas competenciales de la Administración central y de la local, dando lugar, en ocasiones, a la imposición de auténticas cargas al Ayuntamiento, como sucede al disponer la Ley (19) que si un Pósito no subsiste útilmente «con su recursos y constitución propios, el Delegado regio procurará que los residuos netos de su caudal sirvan de base para que el Ayuntamiento y, en su defecto, alguna otra Corporación o Asociación, completen los elementos indispensables, reconstituyendo el instituto del modo más conveniente a las circunstancias y necesidades venideras».

(18) GARCÍA OVIEDO: «La materia de competencias y servicios en la nueva Ley de Régimen local», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, número 55, 1951.

(19) *Íbid.* Ley de Pósitos de 23 de enero de 1906, artículo 9.º

Este mismo sentido de auténtica carga tienen las obligaciones de carácter económico que se imponen a los Ayuntamientos, los cuales habrán de aportar al Pósito determinadas cantidades con cargo al presupuesto municipal (20), viniendo obligados los respectivos Ayuntamientos a proporcionar local a los Pósitos, tanto para sus sesiones como para la custodia de documentos y fondos (21).

Incluso se prevé la posibilidad de que la Administración central, cuando estime que un Pósito social ha dejado de funcionar durante más de un año, o su marcha resulta incorregiblemente defectuosa, podrá transformarlo en Pósito municipal, entregando su administración al Ayuntamiento de la localidad en que radique (22).

Es interesante destacar que la dirección y administración de los Pósitos municipales está estrechamente ligada a las autoridades y funcionarios de los Ayuntamientos, pues el Presidente será el Alcalde; su Secretario, el del Ayuntamiento y Depositario el que designe la Corporación, regulando el Reglamento detalladamente los derechos, obligaciones y responsabilidades de los mismos, así como de la Junta administradora del Pósito municipal (23).

Es decir, en líneas generales se aprecia que el contacto entre

(20) El Reglamento de 14 de enero de 1955, artículo 23, dispone que si el Pósito no pudiera cubrir los denominados gastos propios, el Ayuntamiento sufragará la diferencia, salvo en los Pósitos de menor cuantía, en los cuales todos los gastos, incluso el contingente, serán satisfechos con cargo al presupuesto municipal de los pueblos en que radiquen. De otra parte, el artículo 101, en relación con el Real Decreto de 17 de diciembre de 1929 (artículo 2.º), reitera que en la localidad que careciera de Pósito y en el año 1930 tuviera población inferior a 5.000 habitantes y riqueza preponderantemente agrícola, será obligatorio la creación de un Pósito local, que se constituirá «con la aportación anual del 1 por 100 del presupuesto municipal, con la peculiaridad de que si al reunir un capital suficiente para prestar la cantidad de mil pesetas a cada vecino labrador del término no ascendiese dicho capital al 20 por 100 del presupuesto municipal de ingresos, el Ayuntamiento continuará realizando aportaciones anuales» hasta completar el capital equivalente al 20 por 100 de su presupuesto. En sentido similar, véase el artículo 110 del Reglamento.

(21) Reglamento cit., art. 24.

(22) Reglamento cit., art. 105, en relación con el artículo 14.

(23) Se cita como en anteriores ocasiones, con referencia al texto refundido de 24 de junio de 1955.

Ayuntamiento y Pósito municipal es muy estrecho, hasta el punto que puede afirmarse que esta clase de Pósitos se estructura de manera exclusiva sobre el conjunto de medios materiales y personales que le presta la Administración municipal y cuya prestación constituye una carga para los Ayuntamientos como antes se exponía. Así pues, al margen de los problemas que plantean las relaciones entre ambas esferas de la Administración central y local al incidir en la regulación de los Pósitos, sólo queremos destacar ahora la trascendencia que tiene para nuestra Administración local la imposición de una serie de cargas económicas que reglamentariamente se dibujan con carácter imperativo e insoslayable cuando multitud de servicios elementales no pueden ser atendidos decorosamente por los Ayuntamientos.

6. COMPETENCIA Y SERVICIOS MUNICIPALES.

Según se ha indicado con anterioridad, los Pósitos son uno de los fines a los que se «dirigirá principalmente» la actividad municipal de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 101, 2), 1) de la vigente Ley de Régimen local (24).

Debe recordarse nuevamente que el artículo 101 de la Ley local no contiene un *numerus clausus* de obligaciones municipales, sino una enumeración abierta de facultades que pueden ser ejercidas por los Ayuntamientos. Junto a esta «capacidad», la Ley local en los artículos 102 al 108, fundamentalmente determina «las obligaciones municipales mínimas» que inexcusablemente han de ser atendidas por los Ayuntamientos. Como ya se ha dicho antes, los Pósitos no se encuentran incluidos en dichas obligaciones mí-

(24) Puede observarse también que en la sistemática del artículo 101, al hacerse la enumeración de la competencia municipal, empieza por los fines de mayor importancia para la vida comunal y va descendiendo paulatinamente, por lo cual, en una graduación de valores, tiene mayor importancia el contenido de los apartados a) y b)—gestión urbanística en general y administración y conservación del patrimonio municipal—que los fines contenidos en los últimos apartados de este artículo: i) y j), en los cuales se hace referencia, entre otros, a los Pósitos, cines y frontones, playas y balnearios; y, salvo circunstancias muy excepcionales, no parece lógico que se impongan a los Ayuntamientos la construcción de frontones o la habilitación de playas o la construcción de balnearios.

nimas, las cuales, por su parte, tienen una mayor importancia para la comunidad municipal que el establecimiento de Pósitos.

Ahora bien, para el artículo 156 de la citada Ley «son servicios municipales cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia municipal», es decir, en el momento que un Ayuntamiento decida actuar su competencia estableciendo un Pósito, habrá creado un servicio municipal concreto (25).

De otra parte, no puede negarse que esta institución tiene un marcado carácter benéfico, pero a la vez voluntario, si bien en épocas anteriores pudo tener carácter forzoso (26), en cuyo supuesto podría haber sido calificada siguiendo a GARCÍA TREVIJANO, como de «beneficencia legal» por venir impuesta obligatoriamente por el Estado (27).

El Tribunal Supremo, en sentencia de 17 de abril de 1962, dice que «los Pósitos municipales no constituyen servicio de la Administración del Estado, sino del propio Municipio en beneficio de su población agrícola, encomendándole el protectorado a aquella Administración...».

De lo dicho se desprende que los Pósitos son servicios municipales voluntarios y de carácter benéfico, cuya fiscalización se realiza por la Administración central en forma de protectorado a cargo del Ministerio de Agricultura.

7. LA OBLIGATORIEDAD DEL SERVICIO DE PÓSITOS.

Se produce, pues, una colisión entre esta tesis y la sustentada por el Reglamento de 1955 y la doctrina del Tribunal Supremo al declarar la obligatoriedad de esta institución, pues de acuerdo con

(25) No se olvide que el artículo 165 de la misma Ley establece que los Pósitos pueden ser objeto de municipalización sin monopolio, indicando el Reglamento de Bienes de las Entidades locales, en su artículo 4.º, párrafo primero, que son bienes de dominio público los destinados a Pósitos. Al constituirse los Pósitos como servicio municipal, habrá de prestarse tal servicio mediante alguna de las formas que señala el artículo 156 y siguientes de la Ley de Régimen local.

(26) Recuérdese que la Ley municipal de 1935 señalaba ya esta institución como de la competencia municipal, sin incluirla entre las obligaciones mínimas, al igual que sucede en la vigente Ley de Régimen local.

(27) GARCÍA TREVIJANO FOS: *Lecciones de Cátedra*.

la argumentación que se ha venido exponiendo a lo largo de este trabajo, los Pósitos son servicios que pueden establecer los Municipios libre y voluntariamente.

En este sentido ha de considerarse que la Ley de Régimen local deroga toda la legislación anterior referente a esta materia, y ello por expreso mandato de la Disposición primera de la Ley local, según la cual quedaron derogadas, a partir de su vigencia, todas las disposiciones legales relativas al régimen y administración de Municipios con la única excepción de las que «no siendo incompatibles con ella la complementen». Es evidente que las normas relativas a Pósitos no sólo no complementan a la Ley de Régimen local, sino que son incompatibles con la misma por todas las razones que ya se han indicado anteriormente, por lo cual ha de entenderse que la Ley local vigente ha derogado los preceptos relativos a Pósitos en cuanto sean incompatibles con ella, no siendo necesario volver a destacar los puntos en que ambas normativas son incompatibles (28).

8. REGULACIÓN NORMATIVA DEL SERVICIO.

No obstante lo expuesto con anterioridad, nuestro Tribunal Supremo ha venido declarando recientemente (29) que no existe

(28) Y ello sin destacar, como antes se expuso, la serie de cargas económicas que el Reglamento de 14 de enero de 1955 supone para los Ayuntamientos, así como para las autoridades y funcionarios municipales, entre las cuales pueden destacarse las obligaciones que se imponen al Alcalde, Secretario y miembros de la Corporación que asumen los cargos de «Claveros» y «Cuentadantes» (artículos 14 y 19); la prohibición de obtener préstamos del Pósito por parte de los empleados municipales y de los administradores de los Pósitos; la responsabilidad subsidiaria y solidaria de los administradores respecto de los préstamos incobrados (artículos 70 y 72); la obligación de asumir todos los gastos en los Pósitos, con cargo al Ayuntamiento, de menor cuantía; sufragar los gastos que excedan de la cantidad señalada reglamentariamente para ello (artículo 23); la obligación municipal de proporcionar local al Pósito; la obligación contenida en los artículos 101 y 110 de aportar con cargo al presupuesto municipal las cantidades que se mencionan en dichos preceptos y asumir los Ayuntamientos las deudas de los Pósitos, previo concierto con la Dirección General correspondiente (artículo 108).

(29) Véase las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1961 y 10 de diciembre de 1963.

la colisión de normas a que venimos haciendo referencia entre la Ley de Pósitos de 23 de enero de 1906 y su Reglamento de 14 de enero de 1955, con la Ley de Régimen local de 16 de septiembre de 1950, refundida el 24 de junio de 1955, pues nuestro más alto Tribunal estima que la obligatoriedad de los Pósitos procede de la Ley de 1906, prescindiendo de la normativa complementaria, comprendida en el Reglamento citado. Según esta doctrina, la importancia del servicio deriva directamente de la Ley de Pósitos, la cual, a su vez, atribuye al Ministerio de Agricultura unas funciones semejantes a las que son ejercidas por la Administración central respecto de la beneficencia privada; en este sentido podría conectarse esta concepción beneficiante con la calificación antes referida de GARCÍA TREVIJANO que la sitúa dentro del concepto de beneficencia legal.

A pesar de lo dicho, creemos que existen bases suficientes en nuestro ordenamiento legal para considerar que los Ayuntamientos gozan de libertad para el establecimiento del servicio de Pósitos, pues en última instancia habríamos de recordar la eficacia derogatoria de la Disposición final primera de la vigente Ley de Régimen local, y, de otra parte, el hecho de que la Ley de Pósitos de 1906 no impone en ninguno de sus preceptos, de forma directa e impositiva, la obligación de que los Ayuntamientos procedan a la creación de Pósitos municipales. Lo que no cabe duda es, respecto a la posibilidad de que la Administración central ejerza una cierta fiscalización o protectorado sobre este servicio, si bien dicha intervención no pueda justificarse en la realidad administrativa en función económica, ya que existen muchos otros servicios municipales que de forma indudable tienen mayor importancia e interés económico que el servicio de Pósitos.

Respecto a la mencionada colisión de normas nos remitimos a lo expuesto más adelante, de forma especial a la posibilidad de compatibilizar los preceptos de ambas normativas en el sentido de que los Pósitos no municipales se regirán por la Ley de 1906 y su Reglamento de 1955 y los Pósitos municipales se regularán por la Ley de Régimen local, en primer lugar, por contener la misma legislación específica de la Administración local, y con carác-

ter complementario se aplicará la Ley de 1906 y su Reglamento de 1955, en cuanto no se opongan o contradigan a los preceptos generales contenidos en la citada Ley de Régimen local y sus reglamentos de aplicación.

IV. CREACION Y SUPRESION DE POSITOS

1. LA CREACIÓN DE PÓSITOS ANTES DEL REAL DECRETO DE 27 DE DICIEMBRE DE 1929.

A) *En la Ley de 23 de enero de 1906.*

No hemos encontrado, por más que se ha indagado, en los artículos de la Ley de 1906 ningún concepto que imponga como obligación a los Ayuntamientos la creación de Pósitos. Abundan en su articulado continuas referencias al protectorado estatal de los mismos, pero tal actuación estatal limitábase, o, mejor dicho, opera una vez creados los mismos y nunca respecto a iniciativa de imposición a los Ayuntamientos de crear uno de estos institutos.

De ahí que cause extrañeza las continuas referencias que respecto a la Ley que comentamos hace la doctrina de nuestro más Alto Tribunal a la hora de dilucidar la pervivencia de los Pósitos que van a constituir una nueva carga impuesta a nuestros Municipios al socaire de un protectorado que, deslizándose de su cauce, penetra en el campo de la competencia municipal, no siempre muy acorde con el contenido de la Ley.

Que nuestra Administración local está siendo objeto, a través de sucesivas etapas, salvo los períodos excepcionales y en aspectos limitados, de una absorción y creciente control por parte del Poder estatal es tan tangible que cabe preguntarse cuánto durará nuestra vida local. ¿No nos encontramos ya en el último período de absorción de la misma por la Administración central? Desde luego, tan peligroso como las «banderías localistas» enmarcadas en los clarines autonomistas es este no saber dónde se va a colocar nuestra vida local y, por tanto, la municipal. O se permite su existencia con una competencia adecuada a su realidad y congruentes medios con que atender a sus fines genuinos o

se la suprime con todas las consecuencias que ello reportaría. Lo que no es beneficioso para nadie es que en las declaraciones formales se nos muestre una vida local pujante y vigorosa, y que la realidad, por el contrario, muestre cada vez más la disconformidad entre lo que se quiere y lo que se hace; entre lo que debe ser y lo que es y no debe ser; entre la «verdad legal» y la realidad.

El artículo 2.º de la Ley que comentamos establece que «los Pósitos que en adelante instituyan los Ayuntamientos...». Luego la facultad de crearlos, quiérase o no, depende de la iniciativa y aprobación municipal. Una vez creados, y como se establece en este artículo, se regirán por los respectivos Estatutos y por la presente y demás leyes generales en cuanto resulten aplicables.

Se reconoce, pues, por prescripción legal, una facultad estatutaria a los «fundadores»: Ayuntamientos, sindicatos agrícolas, otras cualesquiera asociaciones y corporaciones o particulares. Luego la sustentación de la tesis de la discrecionalidad de fundación de los institutos que estudiamos no ofrece duda alguna en esta Ley.

Además, el artículo 9.º de la Ley general de Pósitos determina que: «Averiguándose y comprobándose que los resultados de la investigación, realización y liquidación no consienten que subsista útilmente un Pósito con su recurso y constitución propios, el Delegado regio procurará que los residuos netos de su caudal sirvan de base para que el Ayuntamiento y, en su defecto, alguna otra Corporación o Asociación completen los elementos indispensables, reconstituyendo el instituto del modo más conveniente a las circunstancias y necesidades venideras». Lo cual nos confirma en la tesis que venimos manteniendo de que en la Ley de 23 de enero de 1906 la creación de Pósitos por los Ayuntamientos es absolutamente potestativa, pues no otra cosa puede deducirse de la expresión utilizada en este artículo 9.º: «... el Ayuntamiento y, en su defecto, alguna otra Corporación o Asociación...».

B) *En el Reglamento de 24 de agosto de 1928.*

Se nos muestra palpablemente en el Reglamento de 1928, y aún con más claridad que en la Ley de 1906, la discrecionalidad de la creación de los Pósitos por los Ayuntamientos.

En efecto, en su artículo 75 se dispone: «En las localidades que carezcan de Pósitos podrá fundarse uno por iniciativa y mediante aportación, bien del Ayuntamiento...».

Continuando en su párrafo segundo: «La Dirección General podrá fomentar estas fundaciones...».

Creemos que estos dos párrafos del artículo 75 del texto reglamentario son por sí solos lo suficientemente expresivos para matizar nuestra postura respecto a la discrecionalidad de creación de los Pósitos, hasta el Real Decreto de 1929. Pues aunque el último párrafo del artículo 75 establece que «se entenderá que los Pósitos de nueva creación se someten al protectorado del Estado y a las disposiciones de este Reglamento», tales consecuencias operan una vez surgido el instituto, que en cuanto a la obligación de crearlo no surge sino «por iniciativa y mediante la aportación, bien del Ayuntamiento...», y quedando las facultades de la Dirección General, respecto a este punto, delimitadas en el sentido de fomentarlos mediante subvenciones, que, como en otros campos, promuevan, ya la iniciativa privada, ya la pública, a la consecución de fines cuya evidente generalidad motiva la presencia del intervencionismo estatal a través de esta forma de entrega económica que coopere y atraiga a particulares y «entes públicos» a la consecución de fines que sin tal actuación sería muy problemática.

2. EL REAL DECRETO DE 27 DE DICIEMBRE DE 1929 («GACETA»
DE 2 DE ENERO DE 1930).

A) *El Real Decreto de 27 de diciembre de 1929.*

¿Cambia la postura de la discrecionalidad de creación de Pósitos la promulgación de este Real Decreto?

La Jurisprudencia y el Ministerio de Agricultura entienden

que sí, aunque sólo respecto de los Municipios a que se refiere el artículo 1.º del texto legal que comentamos.

En efecto, el artículo 1.º del Real Decreto de 1929 dispone: «A partir del próximo ejercicio económico todo Municipio de población no superior a 5.000 habitantes y riqueza exclusiva o preponderantemente agrícola queda obligado, si no lo tiene ya, al establecimiento de un Pósito, sometido a la legislación general vigente en esta materia».

Aclara el artículo 2.º, aún más, las notas que han de reunir los Municipios para que se les imponga esta obligación: «Que tributen al Tesoro por cuota de la contribución territorial, en régimen de avance catastral, en una cantidad superior al 75 por 100 de la suma total de las cuotas que por dicha contribución, la industrial, la de utilidades, tarifa tercera correspondiente y el impuesto sobre el producto bruto de la minería, se hagan efectivas en el término». «Los Municipios cuya riqueza rústica tribute en régimen de cupo se considerarán con carácter agrícola cuando las cuotas del Tesoro correspondiente a esta contribución representen más del 50 por 100 de la suma total antes indicada».

La imposición de la obligación a los Municipios referidos es patente y nada tiene que objetar si tal imposición se hubiera hecho acorde con la legislación local vigente en el momento de su publicación.

B) *El Real Decreto de 1929 y el Estatuto municipal.*

El último párrafo del artículo 293 del Estatuto de 1924, después de referirse a los gastos que deberán incluirse en los presupuestos ordinarios de los entes municipales, dispone: «Una vez practicada la revisión de las cargas que por servicios del Estado recaen actualmente sobre los Municipios no se les podrán imponer nuevas obligaciones análogas sino por medio de una ley».

Y como quiera que la creación de los Pósitos venía estructurada sobre la base de la discrecionalidad de institución por los Ayuntamientos, se nos plantea, para poder mantener o no el valor de tal discrecionalidad, el problema de determinar el valor jurídico que el Real Decreto de 1929 tiene en consonancia con la

legislación aplicable, en el momento de su publicación, a los Ayuntamientos.

Si este Real Decreto hubiese sido dictado en consonancia y en virtud de autorización de la Ley de 23 de enero de 1906 nada habría de objetársele, pero tal facultad no se encuentra recogida en la mencionada Ley, por lo que parece ser que el otorgamiento del protectorado, que sí se recoge, ha ampliado su contenido hacia aspectos que sobrepasan la facultad y contenido de la tutela administrativa, para pasar a adscribirse facultades reglamentarias afectantes a la esfera municipal, que su texto legal estatutario establece, sin lugar a dudas, «han de realizarse por medio de ley».

La claridad que respecto a la discrecionalidad de la creación de Pósitos venía existiendo hasta la aparición del Real Decreto de 1929 se oscurece debido a la especial idiosincrasia jurídica del mismo, motivado por la especial situación política por que atraviesa España durante la época de la Dictadura.

El Estatuto sólo habla de imposición de obligaciones por medio de ley; sin embargo, la imposición se verifica a través de un Real Decreto; por tanto, de la determinación del valor jurídico del mismo depende el poder mantener o no la discrecionalidad de creación de Pósitos «en los Municipios de menos de 5.000 habitantes y riqueza exclusiva o preponderantemente agrícola», ya que con relación a los demás Municipios no cabe duda alguna respecto a la misma.

C) *El Real Decreto de 1929 y la Ley municipal de 31 de octubre de 1935.*

Análoga prohibición que la ya analizada en el Estatuto municipal de 1924, se contiene en la Ley municipal de 1935, en la que, por otra parte, y como ya hemos expuesto al tratar de «la competencia municipal y los Pósitos», se hace expresa referencia a que tales institutos caen dentro de la competencia municipal. En efecto, en su artículo 102 se establece: «...la jurisdicción municipal comprende, en particular..., alhóndigas y Pósitos». Sin dejar de apuntar, y volver a recalcar, que una cosa es compe-

tencia municipal y otros servicios obligatorios; que una cosa es que un Ayuntamiento tenga capacidad para fundar y dirigir un servicio municipal, un Pósito, en definitiva, y que, por tanto, es soberana la personalidad municipal para todo lo que afecte a la viabilidad del mismo, y otra cosa muy distinta es que la legislación genuina de lo local le imponga un servicio obligatorio «más o menos mínimo». Si la «Ley fundamental» de los entes locales no lo hace así, esto es, no establece expresamente tal servicio, no puede admitirse, por tanto, una creación obligatoria de los institutos, o servicios, objeto de nuestro estudio, sino si tal obligatoriedad ha llegado al campo jurídico local a través de una ley, pues el artículo 109 del texto legal de 1935, refiriéndose a las obligaciones municipales, decreta: «En ningún caso se podrán establecer nuevos servicios que representen cargas económicas para los Municipios si no es por medio de una ley en la cual se preverán los recursos económicos correspondientes».

Y, ciertamente, que por más que se indague en el articulado de la Ley de 1935 no se encuentra ningún precepto que configure el servicio municipal de Pósito como una obligación.

D) *El Real Decreto de 1929, el Reglamento de Pósitos de 1955 y la vigente legislación local.*

Encuadrados ya los Pósitos expresa y claramente dentro de la competencia municipal por la Ley de 1935, ya estudiada, ha quedado fijada en su marco adecuado la especial configuración de un servicio municipal que, a pesar de las expresas declaraciones de textos legales locales con valor de ley, deja en su viabilidad y nacimiento de ser municipal para pasar a depender, por preceptos reglamentarios, de un Departamento de la Administración central, del Ministerio de Agricultura, a través de su Dirección General de Coordinación Agraria.

En efecto, tanto la Ley de Bases de Régimen local como su texto articulado de 1950 y el refundido de junio de 1955 vienen a pronunciarse en análogo sentido a la Ley de 1935.

Ya la Base 11 de la Ley de 1945, referente a la «competencia municipal», se refirió expresamente, en su apartado i), a los Pó-

sitos, principio recogido en su texto articulado en el apartado i) del artículo 101. Asimismo, no se encuentran incluidos los Pósitos como servicio obligatorio ni en la Base 12 de la Ley de 1945 ni en los artículos 102 y 103 de su texto articulado y refundido vigente.

Pero aún hay más. Si a un ente municipal, como en el mismo sentido hemos expuesto páginas atrás, se le otorga la competencia para el establecimiento y desenvolvimiento de servicios públicos, sean los Pósitos u otro servicio cualquiera, no puede la Administración del Estado, al margen de la legislación privativa de los entes locales, en la que se habla de capacidad y no de obligatoriedad, no puede, seguimos insistiendo, inmiscuirse en la obligatoriedad de la existencia de estos institutos cuando expresamente se afirmó por la Base primera de la Ley de Régimen local que la imposición de obligaciones a los entes municipales habrá de hacerse por ley, manifestándose en análogo sentido el artículo 9.º del texto articulado y refundido.

Frente a esta tesis, que lógicamente se desprende de la vigente legislación local examinada, nos encontramos con una realidad completamente distinta: la de «la obligatoriedad de los Pósitos para los Municipios» de «riqueza preponderantemente agrícola», en virtud del mencionado Real Decreto de 1929 y el Reglamento de Pósitos de 14 de enero de 1955, que en su artículo 101 y siguientes recoge los preceptos del Real Decreto de 1929, con algunas modificaciones referentes, sobre todo, a la cuantía del capital del Pósito.

Esta situación creemos que choca no ya con la legislación local examinada, sino con preceptos constitucionales referentes al orden jerárquico de las normas.

3. SUPRESIÓN DE PÓSITOS.

La Jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo ha venido declarando (30) que los Pósitos se encuentran, en general, dentro del ámbito de la competencia municipal, si bien la declaración

(30) *Vid.* sentencias de 10 de abril de 1961 y 10 de diciembre de 1963.

competencial de la Ley de Régimen local (art. 101) no se refiere en ningún momento a su creación o supresión, ni tampoco los artículos 102 y 103 incluyen esta institución entre los servicios de prestación obligatorios. En realidad, la Jurisprudencia citada fundamenta la obligatoria existencia de los Pósitos en la Ley de 23 de enero de 1906, y no en el Reglamento de 14 de enero de 1955, deduciendo el Tribunal Supremo de la Ley de 1906 la obligatoriedad de tales organismos en los Ayuntamientos prescindiendo de la población de los mismos (que sea superior o no a los 5.000 habitantes), por lo cual no puede haber fricción entre la citada Ley y la de Régimen local, por cuya razón se ha venido resolviendo que los Ayuntamientos no pueden suprimir los Pósitos con base en que no constituye un servicio impuesto, sino establecido voluntariamente por el Municipio, pues el Tribunal Supremo estima que la Ley de 1906 encomienda al Ministerio de Agricultura unas funciones similares a las ejercidas por la Administración central sobre la beneficencia privada.

A pesar del criterio doctrinal de nuestro Tribunal Supremo, hemos de opinar que la Ley de 1906, no impone a los Ayuntamientos la creación de Pósitos (sin distinguir Municipios por su población), sino que, por el contrario, la referida Ley da a entender claramente que los Ayuntamientos pueden establecer—o no—tales instituciones con absoluta libertad; ahora bien, una vez creado este servicio municipal existirá una cierta fiscalización del mismo por parte de la Administración central a través del Ministerio de Agricultura; con base en este sentido fiscalizador se va a introducir en el Reglamento de 1955 (y antes en la Orden de 1929) la obligatoriedad de establecimiento de Pósitos en determinadas circunstancias y, consecuentemente, la prohibición de suprimir tales instituciones.

A nuestro juicio, existe una situación que no ha sido examinada y que puede resolver la problemática actual sobre creación y, sobre todo, supresión de Pósitos por parte de los Ayuntamientos. Para esto habríamos de partir de la base de que existen diversas clases de Pósitos: municipales, comarcales, sociales y fundacionales (art. 12 del Reglamento de 1955), de tal forma que los Pósitos ajenos a la Administración local se regularán exclu-

sivamente por las normas contenidas en la Ley de 23 de enero de 1906 y Reglamento de 14 de enero de 1955; respecto a los Pósitos municipales, en especial, debe estimarse que constituyen un servicio municipal que tiende a realizar un fin de la competencia local, y, por lo tanto, habrán de conjugarse las normas genéricas sobre Pósitos ya citadas (Ley de 1906 y Reglamento de 1955) con los preceptos que regulan específicamente la competencia y servicios de las entidades locales (Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955 y los reglamentos de aplicación de dicha Ley), en el sentido de estimar que no existe colisión de normas en el sentido formal a que se refiere la Ley de Régimen jurídico de la Administración de 26 de julio de 1956 en su artículo 23 y siguientes, sino que habrán de compaginarse las normas que regulan la institución desde sectores distintos. En este sentido llegamos a la conclusión de que sería del mayor interés realizar una revisión del Reglamento de Pósitos de 14 de enero de 1955, refundiendo y sistematizando en él la regulación de los Pósitos municipales, recogiendo la normativa fundamental contenida en la Ley de Régimen local y en sus reglamentos de aplicación; de esta forma se podría superar el estado de fricción de normas y conseguir la sistematización que se propugna en las líneas precedentes, pues en la vida real es necesario mejorar en lo posible los servicios de la Administración local española descargando hasta el máximo su agobiada situación económica.

V. CONCLUSION

Si consideramos que la aportación municipal para el mantenimiento de los Pósitos, así como las distintas prestaciones materiales y personales por parte de los Ayuntamientos constituyen una auténtica carga impuesta por la Administración central a las Corporaciones municipales, habrá de aplicarse a dichas instituciones el espíritu y la letra de la Ley de Reforma de Haciendas locales de 23 de julio de 1966 que de forma especial previene el relevo de aquellas obligaciones, dando efectividad a lo que ya previno la Base primera de la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945.

En el caso de que se estimara que la Ley de 23 de julio de 1966 viene a convalidar una aportación obligatoria por aplicación del artículo 101 del Reglamento de Pósitos de 14 de enero de 1955, hemos de llegar a la conclusión de que la Ley concede una especialísima preferencia y protección a un servicio que obligatoriamente habrá de ser prestado por los Ayuntamientos, y que de forma indirecta se antepone a la satisfacción de las obligaciones municipales mínimas, volviéndose a incidir en el defecto que la Ley trata de enmendar, ya que la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma de Haciendas locales de 1966 comienza reconociendo la insuficiencia de medios económicos a disposición de las Corporaciones locales «para el adecuado desarrollo y sostenimiento de los servicios a su cargo». Por consiguiente, si la Ley trata de resolver tal penuria económica no deberán establecerse cargas de carácter preferente que pueden ir indudablemente en perjuicio del adecuado desarrollo y sostenimiento de los servicios vitales para la Administración municipal.

Tampoco debe olvidarse que esta carga recae sobre los Municipios con población inferior a los cinco mil habitantes que son los más necesitados económicamente, y a los cuales intenta proteger la Ley fomentando la agrupación, fusión e incorporación de los mismos, otorgando a dichos regímenes especiales beneficios y subvenciones, por cuya razón no resulta congruente que la Ley intente beneficiar a dichos Municipios y de otra parte sean los mismos Ayuntamientos los obligados a realizar las aportaciones económicas y a soportar las cargas que se contienen en el Reglamento de Pósitos de 14 de enero de 1955, y de forma especial en su artículo 101.

Por las razones anteriormente expuestas llegamos a la conclusión de que el Reglamento de Pósitos ha de ser interpretado y aplicado de acuerdo con la legislación específica de nuestro Régimen local, y en este sentido debemos considerar que la creación y supresión de los Pósitos municipales son actos discrecionales por parte de los Ayuntamientos, y, por consiguiente, no podrá imponerse a los mismos ni la creación ni el mantenimiento de tales instituciones.

Igual observación debe hacerse respecto a la supresión de Pó-

sitos municipales, teniendo en cuenta el carácter discrecional de ellos según se deduce de lo anteriormente expuesto, por lo cual será potestativo para los Ayuntamientos acordar la supresión del Pósito municipal si así lo estiman conveniente.

Por último, destaquemos que la misión fundamental de los Pósitos agrícolas ha sido la de proporcionar créditos con destino a la agricultura, pero esta finalidad que en un tiempo pudo tener interés, hoy carece de él, teniendo en cuenta el reducido importe de las operaciones individuales de crédito que pueden ser facilitadas en nuestros días por los Pósitos, que no pueden satisfacer en ninguna forma las necesidades crediticias de nuestra agricultura, y las cuales, en parte, han venido satisfaciéndose por distintas instituciones, tales como el crédito agrícola y las distintas Cajas de Ahorro españolas. De forma definitiva el crédito agrícola se ha sistematizado al crearse el Banco de Crédito Agrícola por Decreto-ley de 20 de julio de 1962, para dar cumplimiento a la Base cuarta de la Ley de 14 de abril de 1962, de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca, que establece que el Servicio Nacional de Crédito Agrícola se transformará en el citado Banco de Crédito Agrícola, el cual se estructura para atender armónica y coordinadamente las necesidades crediticias de nuestra agricultura, y en consecuencia se superan las reducidas posibilidades crediticias de los Pósitos municipales que se encuentran, por consiguiente, en una clara situación de desfase respecto de las finalidades para las cuales fueron previstos, al haber sido superados por las modernas instituciones de crédito agrícola, por cuya razón puede afirmarse que los Pósitos municipales han perdido la justificación de su existencia.