

I. - ESPAÑA

LA LEY DE REGIMEN LOCAL DE 16 DE DICIEMBRE DE 1950

Recientemente, en el «Boletín Oficial del Estado» de los días 29, 30 y 31 de diciembre del pasado año, se ha publicado el texto articulado de la Ley de Régimen local de 17 de julio de 1945, aprobado por Decreto de 16 de diciembre de 1950.

La nueva Ley tiene una importancia extraordinaria, pues establece un nuevo orden jurídico para todas las entidades que integran la Administración local española. Su necesidad se había hecho sentir por dos razones: en primer lugar, porque era preciso sentar la vida local sobre nuevas bases en consonancia con los principios políticos del nuevo Estado. Una total reforma política, como la emprendida por el nuevo Régimen, no puede considerarse acabada si no llega a calar hasta las últimas capas de la vida pública. La Administración local no es más que una parte de la Administración pública; y si toda reforma política se traduce en última instancia en cambios de la organización y de la actividad administrativas, la Administración local no podía menos de ser objeto de la Política, en el sentido más elevado del vocablo. En segundo lugar, las entidades locales venían rigiéndose por disposiciones legales múltiples y aun contradictorias, por haberse dictado bajo signos políticos muy diversos entre sí. Así, se aplicaban leyes de la Restauración como la Ley provincial de 1882, disposiciones de la Dictadura como el Estatuto provincial de 1925, leyes de la República como la Ley municipal de 1935 y textos legales del nuevo Estado como el Decreto de Ordenación de las Haciendas locales de 25 de enero de 1946. La aplicación de estas normas y de otras muchas que no cito, producían verdadera confusión y dificultades. La nueva Ley ha puesto orden y claridad en el régimen local (1).

(1) Véase RUIZ DEL CASTILLO: *Las bases del Régimen local*. «Revista de Estudios de la Vida local», 1945, núm. 22, págs. 567 y sig. P1 SUÑER: *Algunos aspectos de la Ley de Bases de Régimen local*, en la misma Revista y número, págs. 597 y siguientes.

Entidades a que afecta la nueva Ley.—El texto que examinamos lleva el título de «Ley de Régimen local», expresión ya empleada en algunos proyectos de ley anteriores, como el de Maura de 1907. Régimen, según el Diccionario de la Real Academia, equivale a modo de gobernarse o regirse en una cosa; por consiguiente, en nuestro caso, significa el modo de gobernarse o regirse en lo «local». Aquí lo local se opone a lo «central» o «general», esto es, a lo del Estado: Lo local está constituido por núcleos de vida propia, esto es, con intereses propios que se desarrollan en un determinado territorio, el cual es un elemento esencial de tales núcleos (2).

Se ha opuesto con razón los entes territoriales a los institucionales. Entidades territoriales son aquellas personas de derecho público en que el territorio constituye un elemento esencial de las mismas, de tal manera que basta residir en una determinada porción del territorio nacional para pertenecer a la Corporación pública territorial correspondiente.

En las entidades institucionales el territorio es un simple elemento que sirve, juntamente con otros, para determinar la competencia administrativa. Así, a un Colegio de Abogados pertenecen, no todos los abogados de la nación, sino solamente los incorporados al correspondiente Colegio. Igualmente, para formar parte de dicho Colegio, no basta con residir en su demarcación, sino que es preciso ante todo ser licenciado en Derecho y obtener la incorporación. Lo mismo puede decirse de todos los Colegios profesionales y demás personas de Derecho público. En cambio, la estancia en el territorio de un Municipio (tener en él su domicilio o residencia) es suficiente para que nazcan relaciones jurídicas con el mismo.

En las entidades institucionales el territorio es un simple límite, no un elemento esencial; lejos de representar para ellas algo positivo que constituye e integra su organismo, representa algo negativo, una limitación al desarrollo de su actividad. Cuando se trata, por el contrario, de un ente territorial, observa SANTI ROMANO, el territorio es algo más que un espacio fuera del cual termina la posibilidad que tiene el ente de firmarse y hacerse valer. Como se ha dicho muchas veces, el Municipio no está limitado, sino que está constituido por el territorio. El derecho de la Provincia o del Municipio a considerar como pertenecientes a ellos a las personas que pertenecen a su territorio, descansa en el derecho de tales entes sobre su territorio respectivo (3).

(2) Véase GARBIDO FALLA: *Sobre el concepto de Administración local*, en la misma Revista, 1947, núm. 31, pág. 36.

(3) S. ROMANO: *Il Comune*, en el «Primo Trattato de Orlandò», vol. II, parte primera, págs. 639 y 640.

En España, las entidades territoriales, además del Estado, son la Provincia, el Municipio y la entidad local menor.

La nueva Ley regula la organización y actividades de las tres clases de entes, lo que es un acierto, pues muestra la unidad del Régimen local compatible con la diversidad de los entes locales y la estrecha relación entre unos y otros, que se manifiesta en la organización administrativa y en el carácter complementario de sus actividades.

La Provincia no puede considerarse ya como una mera circunscripción administrativa creada artificialmente por el legislador. Lo fué, sí, en su origen, cuando la creó el legislador de Cádiz y la delimitó el Decreto de 1833. Mas desde entonces, el tiempo transcurrido y las relaciones de vida han formado un espíritu y una tradición provinciales. La Provincia es ya —ha dicho Blas PÉREZ GONZÁLEZ—, quiéranlo o no sus detractores, una realidad que vive sobre el solar de España.

Desde 1812 hasta 1925, fecha de la publicación del Estatuto provincial, la Provincia aparece en las leyes como un superior jerárquico de los Municipios. La Ley provincial de 1882 regulaba en su artículo 75 las instituciones que correspondían a las Diputaciones como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos. Aparte de estas funciones tutelares, la Diputación cuidaba de la Administración de los intereses peculiares de la provincia y de ciertos servicios que le encomendaba el Poder central (4).

El Estatuto provincial de 1925 introdujo innovaciones sustanciales. Los Ayuntamientos no sólo dejaron de ser menores de edad tutelados por la Diputación, sino que, con arreglo al Estatuto, podían modificar la estructura de la Diputación y aun suprimirla mediante el régimen de carta intermunicipal. Sus funciones tenían un carácter meramente complementario de la actividad municipal. Sus fines, según el preámbulo del Estatuto, «deberán ser aquellos de índole local que rebasando las posibilidades de la acción municipal escapen a la jurisdicción de cada Ayuntamiento. No serán, pues, fines específicamente distintos de los que constituyen la exclusiva competencia municipal, pero sí superiores —en extensión, en entidad y en coste— a estos últimos. Serán, en definitiva, fines y servicios de enlace intermunicipal para el complemento y perfección de los propios organizados por cada Corporación comunal».

La Ley de 16 de diciembre de 1950 adopta un criterio ecléctico. La Provincia no es un superior jerárquico de los Municipios; pero tampoco la Diputación es una institución contingente, no inexcusable, des-

(4) GASCÓN y MARÍN: *Nueva organización provincial*, «Revista de Estudios de la vida local», 1945, núm. 22, págs. 582 y sigs. TOBALINA: *La provincia y su Diputación en el nuevo régimen local*, en la misma Revista, 1945, núm. 24, págs. 1017 y siguientes.

tinada solamente a complementar y estimular las energías municipales (5).

La Provincia sigue teniendo un doble carácter: «es circunscripción determinada por la agrupación de Municipios, a la vez que división territorial de carácter unitario para el ejercicio de la competencia del Gobierno nacional» (art. 2.º).

«La división del territorio nacional en provincias formadas por agrupación de Municipios constituye a cada una en circunscripción administrativa intermedia entre aquéllos y el Estado, con los fines propios que esta Ley determina» (art. 204).

El Municipio continúa siendo una entidad natural a los ojos del legislador. «El Estado español se halla integrado por las entidades naturales que constituyen los Municipios agrupados territorialmente en Provincias» (art. 1). Pero el Ministro de la Gobernación expresó acertadamente en su discurso ante las Cortes la función del derecho en relación con la personalidad del Municipio.

«A manera como ante la ley de la filosofía católica, y por católica tradicional, y por tradicional española, la personalidad no es atributo de que el Derecho ha de revestir al hombre, sino que necesariamente ha de reconocérsela en cuanto criatura de Dios llegada a la vida; así el Municipio, en cuanto adquiera la madurez necesaria para que el fenómeno de la vida local sea una realidad, el Derecho forzosamente ha de reconocer su personalidad, personalidad jurídica. Ocurre, sin embargo, que el Derecho que persigue ante todo fines de conveniencia y utilidad del bien común, exige a la criatura que nace determinados requisitos, y así pide: que nazca, nazca viva, que tenga figura humana y que viva veinticuatro horas completamente desprendida del seno materno, y en cuanto al Municipio le reconoce como tal, cuando los núcleos familiares y vecinos, naturalmente formados, cuentan con población territorio y riqueza imponible bastante para sostener los servicios municipales obligatorios, utilizando los recursos que las leyes autorizan. Pero ¿es esto negar que las entidades locales son entidades naturales? Tan inexacto es esto como equivocado sería entender que al hacer esta afirmación—de qué son entidades naturales— se desconociera el poder y actividad del Derecho, forjando modos, regulando medios, señalando fines y creando, en último término, el instrumento jurídico y político que al ser de la vida local interesa para desarrollo y seguridad de sus relaciones internas y de comunicación con los demás grupos humanos».

En atención precisamente a esta necesaria capacidad de los Municipios para poder cumplir sus fines, el Gobierno se reserva la facultad

(5) Véase TOBALINA: *El nuevo régimen provincial español*, «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local», enero 1951, págs. 1 y sigs.

de alterar los términos municipales mediante fusión, incorporación o segregación de Municipios, para unirse a otros o crear uno nuevo.

Además de las Provincias y Municipios la Ley reconoce las entidades locales menores. Estas son «los caseríos o poblados que bajo la denominación de parroquias, lugares, aldeas, anteiglesias, barrios, anejos y otras semejantes formen núcleos separados de edificaciones, familias y bienes, con características peculiares dentro de un Municipio» (art. 23).

Trátase también de entidades naturales, territoriales, a las que el Estado reconoce personalidad jurídica si, concurriendo los caracteres señalados, pueden sostener los servicios mínimos de política urbana exigidos por la Ley. Pueden calificarse de entidades inframunicipales. Para su constitución se seguirá un expediente que se inicia con la petición escrita de la mayoría de los cabezas de familia residentes en el territorio que haya de ser la base de la entidad y que termina con la aprobación del Ministerio de la Gobernación (6).

Una vez constituida la entidad local menor se establecerán los límites territoriales de la jurisdicción respectiva y se hará la separación patrimonial correspondiente.

Aparte de estas tres clases de entidades *territoriales*, la Ley reconoce dos clases de entidades locales, que no son territoriales, sino *institucionales*. Trátase de las llamadas Mancomunidades voluntarias y de las Agrupaciones municipales forzosas.

Los Municipios podrán formar Mancomunidades para obras, servicios y otros fines de la competencia municipal. Para que los Municipios se mancomunen no será indispensable que pertenezcan a la misma Provincia, sino que exista entre ellos continuidad territorial, si ésta no es requerida por la naturaleza de los fines (arts. 29 y 30) (7).

El Consejo de Ministros podía disponer la agrupación forzosa de Municipios, sean o no limítrofes, para la ejecución de obras públicas subvencionadas por el Estado o para la prestación de servicios obligatorios que sean de la competencia «municipal» o delegados de la Administración central (art. 38).

Las Mancomunidades y Agrupaciones municipales no son entidades territoriales, sino personas jurídicas públicas institucionales, creadas para un fin o fines especiales, esto es, las obras o servicios en cuestión.

Personalidad jurídica.—La personalidad jurídica equivale a ser sujeto de derechos y obligaciones y se manifiesta tanto en el campo del derecho público como en el derecho privado. Todas las entidades loca-

(6) GARRIDO FALLA: *Entidades locales menores*, «Revista de Estudios de la vida local», 1947, núm. 35, pág. 688. PONS BRUNET, *Las entidades locales menores. Consideraciones sobre su existencia y régimen*. Ibidem, 1949, núm. 46, pág. 551.

(7) Véase HERNÁNDEZ RUIZ: *Las Mancomunidades municipales*, «Revista de Estudios de la Vida Local», 1946, núm. 27, pág. 371.

les mencionadas son personas de derecho público, pero su capacidad jurídica no es la misma, sino que varía en atención a los fines que tienen que cumplir. Además, las personas públicas son también personas de derecho privado, pues actúan también en esta esfera jurídica, o mejor dicho la personalidad jurídica es una, pero tiene dos vertientes o caras: la pública y la privada. Es una forma jurídica que ofrece el Derecho para facilitar el cumplimiento de los fines; pero su contenido es mayor o menor, según los casos.

Así, «para el cumplimiento de sus fines, los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales, en representación de los Municipios, de las Provincias, respectivamente, tendrán *plena capacidad jurídica*, con sujeción a las leyes. En consecuencia, podrán adquirir, poner, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras y servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes. La misma capacidad corresponderá a las Juntas vecinales en nombre de las respectivas entidades locales menores, *dentro de su específico cometido* (art. 6.º).

Las Mancomunidades tendrán plena capacidad jurídica *para el cumplimiento de sus fines* (art. 32).

Organización (8).—El Gobernador civil, la Diputación provincial, el presidente de la Diputación y la Comisión provincial de Servicios técnicos son los órganos de gobierno y administración de la Provincia (artículo 211).

El gobierno y administración del Municipio estarán a cargo del Alcalde y del Ayuntamiento.

Los intereses peculiares de las entidades locales menores serán administrados por el alcalde pedáneo y la Junta vecinal.

Las Mancomunidades voluntarias y las Agrupaciones municipales forzosas se regirán por los órganos que determinen los respectivos Estatutos (art. 58).

Estos distintos órganos son de dos clases: unipersonales y colegiales; aquéllos activos, éstos deliberantes.

Los primeros son representantes también del Gobierno, delegados suyos; han de contar con su confianza. Por eso son de designación gubernativa.

El nombramiento y separación de los gobernadores civiles se hará por Decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de la Gobernación.

(8) Véase FERNÁNDEZ HERNANDO: *Formas de designación de los miembros de las Corporaciones en la nueva Ley de Régimen local*, en la «Revista de Estudios de la Vida Local», 1948, núm. 41, pág. 641.

El Ministro de la Gobernación nombrará y separará libremente a los presidentes de las Diputaciones.

El Ministro de la Gobernación nombrará los alcaldes de capitales de provincia y de los Municipios de más de 10.000 habitantes. En los demás Municipios el nombramiento corresponderá al gobernador civil de la provincia, dando cuenta previamente al Ministro de la Gobernación.

El alcalde cesará en sus funciones cuando, por razones de interés público, lo disponga el Ministro de la Gobernación.

En las entidades locales menores el alcalde pedáneo presidirá la Junta vecinal y será nombrado por tiempo indefinido por el gobernador civil de la provincia, a propuesta del alcalde del Municipio respectivo, entre vecinos cabezas de Familia con residencia en la entidad.

En cuanto a los órganos colegiales representativos de las entidades provinciales y municipales, el procedimiento de designación de los mismos se inspira en el art. 10 del Fuero de los Españoles, a tenor del cual «todos los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo, a través de la Familia, el Municipio y el Sindicato».

Así, la Diputación provincial, como Corporación, está integrada por el presidente y los diputados provinciales. Hay dos grupos de diputados: 1.º, Diputados representantes de los Ayuntamientos de la Provincia, agrupados por partidos judiciales; serán necesariamente alcaldes o concejales; y 2.º, Diputados representantes de las corporaciones, entidades económicas, culturales y profesionales radicadas en la Provincia.

La elección de los diputados provinciales, cualquiera que sea el grupo a que pertenezcan, se efectuará mediante compromisarios singulares designados por cada uno de los Ayuntamientos y Corporaciones.

El número de diputados correspondientes al segundo grupo no podrá exceder de la mitad del primero.

El enlace orgánico entre las Provincias y los Municipios es patente; las dos terceras partes, por lo menos, de los diputados provinciales son alcaldes y concejales de los Ayuntamientos de la provincia. Este enlace está justificado por el concepto de la provincia como circunscripción determinada por la agrupación de municipios (art. 2.º).

En cuanto a los municipios, la regla general es que en todos ellos habrá un Ayuntamiento, compuesto por el alcalde, que lo presidirá, y por un número de concejales (de tres a veinticuatro) proporcionado a la población residente en el término.

Sin embargo, la Ley admite el Concejo abierto en los Municipios donde venga funcionando tradicionalmente.

De conformidad con el artículo 10 antes citado del Fuero de los Españoles, «la designación de concejales en todos los Ayuntamientos se verificará por sufragio articulado orgánicamente y a través de las Insti-

tuciones preponderantes en la vida local y básicas del Estado, la Familia, el Sindicato y el Municipio» (art. 85).

De acuerdo con este principio, hay tres tercios de concejales representantes cada uno de ellos, respectivamente, de las familias, de los sindicatos y del Municipio.

Para cada tercio se utiliza un procedimiento electoral distinto. El tercio representativo de las familias es elegido directamente por los vecinos cabezas de familia. Para el tercio sindical se aplica el sistema de elección de segundo grado o por compromisarios. Y para el último tercio, representativo en un sentido más estricto del Municipio, se sigue el procedimiento llamado de cooptación; esto es, los concejales representantes de los dos grupos anteriores elegirán otro tercio entre vecinos miembros de entidades económicas, culturales y profesionales radicadas en el término, o si éstas no existiesen, entre vecinos de reconocido prestigio en la localidad, unos y otros incluidos en lista propuesta por el gobernador civil de la provincia, y que comprenderá un número triple, al menos, del de concejales que hayan de ser elegidos por este procedimiento.

El Ministro de la Gobernación, en su discurso de presentación del proyecto de Ley de Bases a las Cortes Españolas, justificaba dicho procedimiento en la siguiente forma: «Si al constituir los Ayuntamientos tres son los conductos para llegar a él, conforme a la doctrina general, como uno de ellos, el Municipio, no puede ser conducto de sí mismo, concedemos a los tercios correspondientes a la representación familiar y sindical que elijan el tercer tercio...»

En las entidades locales menores vemos también claramente el enlace orgánico con los Municipios a que pertenecen. Así, según la Ley, en toda entidad local menor, salvo en aquellas que tradicionalmente vinieran funcionando en régimen de asamblea vecinal, las cuales continuarán rigiéndose en la misma forma, habrá una Junta vecinal, compuesta por el alcalde pedáneo y dos vocales que entre los vecinos cabezas de familia residentes en la propia entidad serán designados por mayoría absoluta de votos de los *concejales* que legalmente constituyan la Corporación municipal (art. 76).

El sistema de organización de las entidades provinciales y municipales se inspira en el principio de eficacia mediante un buen reparto de atribuciones. No en balde se declara en el artículo 5.º de la Ley que los fines que han de cumplir las Corporaciones locales son de orden *económico-administrativo*, con lo que se excluye su carácter político.

El gobernador civil ejerce en la provincia las facultades que le delegue el Gobierno y las que le corresponden con arreglo a las leyes como representante superior del Poder central en el respectivo territorio.

Respecto a la Administración local, el gobernador civil tiene atribuciones especiales. Así, es presidente nato de la Diputación provincial,

y en tal concepto le corresponde presidir con voto la Diputación y la Comisión provincial de servicios técnicos cuando asista a sus sesiones, pudiendo convocarlas con carácter extraordinario. Le compete además vigilar la actuación y los servicios de las autoridades y corporaciones locales, cuidando de que sus actos y acuerdos se adopten y ejecuten conforme a las leyes y disposiciones generales; suspender dichos actos y acuerdos cuando proceda con arreglo a la Ley; ejercer las funciones disciplinarias y protectoras que al Estado correspondan respecto a la administración de las entidades locales; informar al Ministro de la Gobernación sobre la actuación de las autoridades y corporaciones locales, y cuantas otras atribuciones le incumban por precepto legal.

La Ley ha robustecido las facultades de los presidentes de la Diputación y de los alcaldes, especialmente de los primeros. Se tiende a configurar al presidente como gerente de la Diputación; por eso se le asignan cuantas facultades de gobierno y administración no estén atribuidas de modo expreso a la Diputación, y preside no sólo a ésta, sino también a la Comisión provincial de Servicios Técnicos.

La figura del alcalde es también vigorosa: es delegado del Gobierno, presidente del Ayuntamiento y jefe de la Administración municipal. Además de las numerosas atribuciones que especifica la Ley, le corresponde ejercer las demás facultades de gobierno y administración del Municipio no reservadas expresamente al Ayuntamiento pleno o a la Comisión permanente y las que ésta le delegue.

La Ley ha simplificado el mecanismo de los órganos deliberantes. Ha desaparecido la Comisión provincial en las Diputaciones y sólo hay Comisión permanente (compuesta por el alcalde y los tenientes de alcalde) en los Municipios de más de dos mil habitantes. La Ley regula las atribuciones de la Diputación provincial, del Ayuntamiento pleno, de la Comisión permanente y de la Junta vecinal.

Mención especial merece la Comisión provincial de Servicios Técnicos. Aunque la Ley dispone que en toda Diputación provincial habrá una Comisión de Servicios Técnicos, ésta, realmente, no es un órgano verdadero de la Diputación, sino de la Administración provincial del Estado. En efecto, salvo el presidente de la Diputación, el secretario y un ingeniero y arquitecto de la misma, los demás miembros de la Comisión son todos ellos funcionarios del Estado, salvo un representante de los servicios técnicos de Sindicatos. Así el gobernador, que puede asistir, en cuyo caso la presidirá; el delegado de Hacienda, el ingeniero jefe de Obras Públicas, el jefe provincial de Sanidad, el ingeniero jefe de Industria, el ingeniero jefe de la Sección Agronómica, el ingeniero jefe del Distrito minero, el ingeniero jefe del Distrito forestal, tres técnicos en representación, respectivamente, del Instituto Nacional de la Vivienda, de la Dirección General de Arquitectura y de la Dirección General de Regiones Devastadas.

Las funciones de esta Comisión son muy importantes. Además de las que la legislación vigente atribuye a la Comisión provincial de Sanidad local, tiene atribuciones resolutorias, informativas y de orientación técnica en relación principalmente con los Municipios menores de cincuenta mil habitantes, siempre que no sean capitales de provincia.

Existen fundadas esperanzas en esta Comisión, donde se aunan los esfuerzos de los representantes de los servicios provinciales del Estado y de la Diputación.

Competencia.—Problema delicado es determinar las funciones propias de las entidades locales deslindándolas de las que corresponden al Estado. La solución está inspirada por consideraciones políticas y de oportunidad, más bien que por razones de índole técnica. En efecto, la historia nos muestra que existen muchos servicios públicos que han sido atendidos alternativamente por el Estado y las corporaciones locales.

De otra parte, las entidades locales atienden a ciertos servicios que no tienen propiamente carácter local y que son servicios del Estado, que éste, por razones económicas o de comodidad, delega en aquéllos en vez de atenderlos con los órganos y funcionarios de la Administración general.

Puede, pues, distinguirse dentro de la competencia de las entidades locales, una competencia propia y otra delegada. La tendencia dominante es la de reducir todo lo posible la competencia delegada, de suerte que las entidades locales no tengan más cargas y servicios que aquellos ajustados a su naturaleza y medios disponibles, evitándose así que no puedan atender a los servicios propiamente locales a causa de obligaciones ajenas a la Administración local impuestas por el Estado (9).

Así la Ley de Régimen local dispone para el futuro que sólo por medio de una ley se podrán establecer servicios que representen cargas económicas para los municipios y las provincias o que determinen obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar atenciones de la Administración general del Estado (art. 9.º).

En cuanto a las cargas presentes, «el Estado relevará a las corporaciones locales de las obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar servicios de la Administración general que actualmente pesan sobre ellas» (Disposición adicional 12.ª) (10).

(9) DÍAZ CANEJA: *Algunas cargas por servicios de la Administración general del Estado que pesan actualmente sobre los Municipios*, «Revista de Estudios de la Vida Local», 1945, núm. 24, págs. 1030 y sigs.

(10) A tal fin se constituirá una Comisión, presidida por el Subsecretario del Ministerio de la Gobernación e integrada por representantes de todos los Ministerios afectados y, además, por los Directores generales de Administración local y de Contribuciones y Régimen de empresas, un presidente de Diputación provincial y un alcalde, designados por el Ministerio de la Gobernación, que, en el plazo de un año a partir de la publicación de la Ley, realizará los estudios necesarios y ele-

Asimismo, cuando la Administración central necesite, por falta de órganos adecuados o de personal propio en la localidad, encomendar a los funcionarios municipales o provinciales trabajos que no sean específicamente de la Administración local y que no estén impuestos por una ley, deberá obtener la autorización del Ministerio de la Gobernación (art. 327).

En cuanto a la competencia propia de las entidades locales, la Ley adopta un criterio expansivo y descentralizador.

Así, es de la competencia provincial el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia, con subordinación a las leyes generales (art. 242).

La enumeración de los servicios provinciales no es limitativa, sino enunciativa. Por ello el párrafo que la encabeza comienza así: «*De manera especial se comprenden en dicha competencia los servicios siguientes...*».

Respecto de los Municipios, «es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos» (artículo 101).

La enunciación de los fines municipales tampoco es taxativa. Así se deduce del párrafo primero y del final. El primero comienza así: «La actividad municipal se dirigirá *principalmente* a la consecución de los siguientes fines...» Y el último reza lo siguiente: «Cualesquiera otras obras y servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal» (11).

En cambio, la competencia de las entidades locales menores es muy limitada y viene a tener un carácter *residual* respecto de la del Municipio a que pertenezcan.

Así, es de la competencia de las mismas: la construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos; la policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos; la limpieza de calles y la administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.

Pero la entidad local menor solamente podrá encargarse de la eje-

vará al Gobierno las propuestas oportunas para llevar a cabo la cancelación de las referidas obligaciones (Disposición adicional 12).

Es de la competencia provincial la ejecución de obras e instalaciones o prestación de servicios y el ejercicio de funciones administrativas de carácter estatal que fueran *delegadas* por el Gobierno, cuando su trascendencia sea predominantemente provincial y siempre que se concedan simultáneamente los correspondientes recursos económicos (art. 243).

(11) ALVAREZ GENDÍN: *La competencia municipal según la nueva Ley de Bases*, «Revista de Estudios de la Vida Local», 1945, núm. 22, págs. 588 y sigs. BERMEJO GIRONÉS: *Competencia municipal*, en la misma Revista, 1947, núm. 31, pág. 21.

cución de obras y de la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal cuando sean de exclusivo interés de la entidad y no los tenga a su cargo el respectivo Municipio (art. 107).

Dentro de la competencia local conviene distinguir dos clases de servicios: los obligatorios y los facultativos. Los primeros son obligaciones mínimas impuestas por la Ley, a las que han de atender con carácter preferente e ineludible antes de encargarse de otros servicios incluidos en la competencia local.

En relación con estas dos clases de servicios, y desde el punto de vista presupuestario, la Ley distingue los gastos obligatorios y voluntarios. Así figuran entre los gastos obligatorios los de prestación de servicios de carácter local encomendados a los municipios y provincias por la Ley que, en relación con las características y medios de cada entidad local, se consideren como mínimos para una elemental gestión que satisfaga las necesidades morales y materiales del vecindario. Son gastos voluntarios todos los que, excediendo de las prestaciones mínimas que exige la Ley, pueden realizar discrecional y libremente las entidades locales con el fin de mejorar, ampliar y crear servicios y atenciones de su competencia.

En esta materia de competencia tiene gran interés la función complementaria y auxiliar que ejercen las Diputaciones respecto de los Municipios.

La provincia cooperará a la efectividad de los servicios municipales, principalmente de los obligatorios que no puedan ser establecidos por los Ayuntamientos, y recibirá para ello la ayuda financiera del Estado. Cuando los municipios no puedan establecer con sus propios recursos los servicios obligatorios, incluyendo los de incendios y de suministro de energía eléctrica, la provincia los instalará y los Ayuntamientos contribuirán a los gastos de establecimiento con la cantidad que corresponda a la capacidad de crédito de cada una de las entidades municipales interesadas.

Corresponde también a la provincia la prestación a los municipios de los medios técnicos necesarios para la formación de proyectos y ejecución de obras y servicios y conceder subvenciones económicas para abastecimiento de aguas y saneamiento, viviendas protegidas, obras de colonización y demás obras y servicios municipales.

Este auxilio técnico de la provincia a los municipios es prestado a través de la Comisión provincial de Servicios Técnicos, y abarca, respecto de los municipios que carezcan de personal técnico adecuado, la formación de los planes de urbanización de las ordenanzas de construcción, viviendas y de los proyectos y presupuestos de instalación de servicios municipales obligatorios.

Dicha Comisión tiene atribuciones resolutorias muy importantes en

materia urbanística en relación con los municipios de la provincia menores de cincuenta mil habitantes, excluida la capital en todo caso.

Intervención y tutelas gubernativas.—La intervención del Estado aparece justificada por la naturaleza pública de los fines perseguidos por las entidades locales y por la estrecha relación que existe entre los fines del Estado y los servicios locales. No puede establecerse una separación rígida y absoluta entre las dos esferas de vida, la general y la local. Esta última es, en cierto modo, un aspecto, una parte de aquélla, en la que, por consiguiente, se han de cumplir y desarrollar los principios y directrices de la política general del Estado.

El espíritu unitario del nuevo Estado se ha manifestado en una mayor intervención de Gobierno en la Administración local, en el desarrollo de la denominada, con más o menos propiedad, tutela administrativa.

El Gobierno tiene un verdadero derecho de vida y muerte sobre los municipios y entidades locales menores.

En efecto, el Gobierno, a petición del Ministerio de la Gobernación, podrá acordar la incorporación de uno o más municipios a otros limítrofes, la fusión de dos o más municipios limítrofes, la segregación de parte de uno o de varios municipios para constituir uno nuevo o para agregarla a otro limítrofe. Para ello el Gobierno ha de fundarse principalmente en la existencia de notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa.

Además, aun en los casos de alteración de términos municipales en que los expedientes se inician a petición de las Diputaciones o Ayuntamientos interesados, la resolución de los mismos corresponde al Consejo de Ministros.

En todo caso, contra la resolución del Gobierno no cabe ulterior recurso.

El Consejo de Ministros puede acordar la disolución de las entidades locales menores mediante expediente instruido por el Ministerio de la Gobernación, en el que se compruebe la carencia de recursos suficientes para sostener los servicios mínimos de policía urbana y rural que la Ley exige o se aprecien notorios motivos de necesidad económica o administrativa.

También hay alguna injerencia gubernativa en la designación de los órganos locales. Así, los presidentes de las Diputaciones y los alcaldes son nombrados por el Ministro de la Gobernación o el gobernador civil, según los casos, y el gobernador civil forma la lista de candidatos para la elección del tercio de concejales representantes de entidades económicas, culturales y profesionales y la de diputados provinciales de igual representación, y nombra los alcaldes pedáneos de las entidades locales menores.

Según la Ley de Régimen local, pueden distinguirse dos clases en la tutela que ejerce el Estado sobre la Administración local: *jurídica*

y económica. La primera tiende a evitar que la gestión de las provincias y municipios se oponga a las leyes; la económica procura evitar que una gestión torpe o inmoral perjudique los intereses locales.

Los medios de ejercer la tutela son de dos clases: preventivos y represivos. Entre los primeros figura la necesidad de la autorización o aprobación de las autoridades gubernativas para tomar o ejecutar ciertos acuerdos. Entre los medios represivos inclúyese las diferentes clases de responsabilidad de los órganos locales y las sanciones correspondientes, la suspensión y anulación de acuerdos y la designación por el Estado de las personas encargadas de sustituir en sus funciones a los órganos locales.

Son muy numerosos los acuerdos de las Corporaciones locales que necesitan la autorización o aprobación de órganos gubernativos. Así, necesitan la *aprobación del Consejo de Ministros*: a) los Estatutos y Ordenanzas de las Mancomunidades municipales (art. 34); b) las Cartas municipales (art. 96); c) los expedientes de municipalización o provincialización con monopolio de servicios no enumerados en la Ley (art. 166)

Requieren la *aprobación del Ministerio de la Gobernación*: a) los expedientes de municipalización o provincialización de servicios (artículo 169); b) las Ordenanzas especiales del disfrute y aprovechamiento de montes comunales y la transformación de los bienes comunales en bienes de propios (arts. 192 y 194).

Es necesaria la *autorización del Consejo de Ministros* para poder municipalizar con monopolio servicios no enumerados en la Ley (art. 166), y la *del Ministro de la Gobernación*: a) para la enajenación, gravamen y permuta de bienes inmuebles de propios cuando su valor exceda del veintiocho por ciento del presupuesto anual de la Corporación; b) para la cesión gratuita de los mismos bienes a entidades e instituciones públicas (art. 189).

Compete a la *Comisión provincial de Servicios Técnicos*, respecto de los municipios de la provincia de menos de cincuenta mil habitantes, excluida la capital, la *aprobación* de los planes de urbanización, de las Ordenanzas de construcción de viviendas y de los proyectos de ensanche, reforma interior y saneamiento y urbanización parcial (arts. 132 y 273). La referida aprobación corresponderá a la *Comisión Central de Urbanismo* cuando se trate de municipios de cincuenta mil o más habitantes o que sean capitales de provincia (art. 277).

La *aprobación* de los presupuestos ordinarios y extraordinarios, así como de las modificaciones de créditos, corresponde, según los casos, al *Delegado de Hacienda* o al *Ministro de Hacienda*.

La aprobación definitiva de las cuentas de presupuestos locales compete al Servicio de Inspección y Asesoramiento.

La intervención de los gobernadores civiles adopta diversas formas: a) Presiden la Diputación provincial y la Comisión provincial de Ser-

vicios Técnicos. *b*) Pueden privar de carácter ejecutivo las Ordenanzas municipales y Reglamentos de funcionarios, régimen interior y servicios, advirtiéndolo a la Corporación las infracciones legales que contengan. En tal caso el Tribunal provincial de lo Contencioso-administrativo, oído el fiscal, revocará la suspensión o declarará la nulidad de las Ordenanzas o Reglamentos (art. 110). *c*) Suspendiendo los acuerdos de las Corporaciones locales cuando recaigan en asuntos que según las leyes no sean de su competencia, constituyan delito o sean contrarios al orden público (art. 364). *d*) Resolviendo las cuestiones que se produzcan sobre incapacidades, excusas o incompatibilidades de los miembros de las Corporaciones locales, las cuestiones de competencia entre autoridades y Corporaciones locales de la respectiva provincia y los recursos de alzada interpuestos contra las multas impuestas por las autoridades locales (artículos 382, 384, 385). *e*) Corrigiendo a los presidentes de las Corporaciones locales o a quienes hagan sus veces, por falta de celo en el cumplimiento de sus deberes en el ejercicio de funciones delegadas de la Administración General, con multas de 50 a 5.000 pesetas (art. 419). *f*) Suspendiendo en el ejercicio de sus funciones a los presidentes y miembros de las Corporaciones locales por motivos graves de orden público, dando cuenta al Ministro de la Gobernación, que confirmará o revocará la medida (art. 421).

Una forma de amplia intervención gubernativa es la separación y disolución de los órganos locales.

Así, el Ministro de la Gobernación, por motivos graves de orden público y en caso de mala conducta o negligencia grave, podrá destituir de sus cargos a los presidentes y miembros de las Corporaciones (art. 421). Estos acuerdos están excluidos del recurso contencioso-administrativo.

El Consejo de Ministros podrá decretar la disolución de las Ayuntamientos y Diputaciones provinciales cuando su gestión resulte gravemente dañosa para los intereses generales o los de la respectiva Entidad local. Por igual causa, el Ministro de la Gobernación podrá disponer la disolución de las Juntas Vecinales. En cualquiera de los casos, mientras se constituye nueva Corporación, podrá designarse gubernativamente una Comisión Gestora para la administración de la correspondiente Entidad local (arts. 422 y 423).

Mención especial merece el «régimen de tutela».

El Ministro de la Gobernación, a propuesta o previo informe del de Hacienda, y después de cumplir ciertos requisitos legales, podrá declarar en régimen de tutela a las Entidades locales en los siguientes casos: 1.º Cuando liquiden tres presupuestos ordinarios, bien sean consecutivos o en un período de cinco años, con déficit superior en cada presupuesto al 15 por 100 de total de ingresos efectivos. 2.º Cuando liquiden cualquier presupuesto ordinario con déficit superior a la tercera

parte de los ingresos efectivos. 3.º Cuando judicial o administrativamente se hubiesen retenido para el pago de deudas, ingresos que excedan del 30 por 100 del total de los figurados en presupuesto.

El Ministro de la Gobernación podrá acordar que la total administración de la Entidad se confíe a funcionarios técnicos, cuyo número no excederá de tres, a fin de que en plazo no superior a dos años redacten y ejecuten los correspondientes presupuestos de rehabilitación de la Hacienda local (arts. 425 y 426).

Existe también un «régimen de tutela sanitaria» en caso de persistente desatención por parte de los Municipios de sus obligaciones mínimas sanitarias. En tal caso, los jefes de Sanidad de las provincias podrán proponer al Consejo Nacional de Sanidad que sean sometidos al mencionado régimen, en cuyo estado los Consejos provinciales de Sanidad, asistidos por la Sección Provincial de Administración Local, señalarán y administrarán los fondos municipales que deben ser empleados en los servicios sanitarios locales. Al Ministro de la Gobernación corresponde determinar los momentos de implantación y cese de esta medida (art. 428).

Entre otros casos de intervención gubernativa podemos mencionar la constitución de agrupaciones municipales forzosas por acuerdo del Consejo de Ministros (art. 38); la conversión de las Comunidades de tierra en agrupaciones forzosas (art. 40), por acuerdo del Consejo de Ministros; la réversión al Estado de obras públicas traspasadas al Estado, acordada por el Consejo de Ministros (art. 291); las agrupaciones forzosas intermunicipales acordadas por el Ministro de la Gobernación para sostener un Secretario común (art. 343); el abono de atrasos a los funcionarios o sus derechohabientes por la Delegación de Hacienda de la provincia, a cuenta de las cantidades que por su conducto haya de percibir la Corporación respectiva (art. 333); la facultad de la Administración Central, con autorización del Ministro de la Gobernación, en caso de no tener órganos adecuados a personal propio, para encomendar a los funcionarios municipales o provinciales, trabajos que no sean específicamente de la Administración local (art. 327), y el nombramiento de los secretarios, interventores y depositarios que corresponde a la Dirección General del Ramo, previa audiencia de la Corporación interesada, en virtud de concurso y a propuesta interna de un Tribunal calificador (art. 339).

La Hacienda local.—Una reforma profunda de la Administración local encaminada a extender y mejorar los servicios públicos prestados por las Entidades locales, necesariamente tenía que ir acompañada de una reorganización a fondo de las Haciendas locales que permita a tales

organismos disponer de los medios económicos precisos para atender debidamente a los fines públicos.

Además, era conveniente desde un punto de vista técnico y de buena organización administrativa separar netamente entre sí las Haciendas del Estado, de la Provincia y de los Municipios que estaban anteriormente entremezcladas a través de un complicado sistema de participaciones, recargos y aportaciones forzosas.

Antes del Decreto de 25 de enero de 1946 (que ha sido recogido fundamentalmente en la nueva Ley) la Hacienda provincial tenía como soportes la aportación forzosa municipal y diversas y complicadas participaciones en ingresos propios del Estado y de los Ayuntamientos. El único recurso verdaderamente provincial era el llamado arbitrio sobre la riqueza radicante, que ha sido criticado desde el punto de vista económico y de la justicia tributaria.

Los demás recursos, por su propia naturaleza, como ha dicho con acierto CAMACHO BAÑOS, no sólo eran inaceptables, sino que perjudicaban a las Diputaciones, pues constituyendo detracciones de los presupuestos municipales y del Estado, creaban una atmósfera hostil a las Corporaciones provinciales, que aparecían como instituciones parasitarias de otras economías (12).

De otra parte, como indica el mismo autor, una confusión total de recursos daba lugar a que las Diputaciones participes de las Haciendas municipales y estatal, resultasen, por otros conceptos, tributarias de las mismas, teniendo que ceder a los Ayuntamientos parte de la compensación por cédulas y que abonan al Estado múltiples contribuciones e impuestos.

La nueva Ley ha establecido una completa separación de las tres Haciendas estatal, provincial y municipal.

Los Municipios y las provincias estarán exentos de impuestos y contribuciones del Estado (art. 8.º).

Quedan suprimidas todas las participaciones actualmente concedidas a las Corporaciones locales en contribuciones e impuestos del Estado, con excepción de las que a las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos otorga la Ley de 26 de septiembre de 1941, en la contribución territorial, riqueza rústica y pecuaria, por los servicios de conservación y depuración de los documentos fiscales (arts. 563, 611 y disposición adicional sexta).

Quedan suprimidos los impuestos del Estado del 20 por 100 sobre bienes de propios, del 10 por 100 sobre aprovechamientos forestales y del 1,20 por 100 sobre pagos municipales y provinciales, y la aporta-

(12) CAMACHO BAÑOS, Fernando: *Haciendas provinciales*, «Revista de Estudios de la Vida Local», 1945, núm. 22, pág. 576. USERA, Gabriel de: *El Derecho fiscal de las Corporaciones locales*, en la misma Revista, núm. 24, págs. 1004 y sigs.

ción municipal forzosa como ingreso de la Hacienda provincial (Disposiciones adicionales sexta y novena).

El Estado ha compensado esta supresión de las participaciones en sus tributos cediendo a los Ayuntamientos y Diputaciones algunos impuestos (tarifa quinta de la Contribución de Usos y Consumos, Impuesto sobre el vino y la sidra) y recargos (sobre la contribución industrial, de Comercio, Utilidades, producto bruto de las explotaciones mineras, territorial, rústica, pecuaria, urbana, etc.).

La ley regula con bastante detalle los ingresos provinciales constituidos por los productos de un patrimonio, el rendimiento de sus servicios y explotaciones, las intervenciones, auxilios o donativos que se obtengan con destino a obras y servicios provinciales; y las exacciones provinciales (derechos y tasas por aprovechamientos especiales, por la prestación de servicios, contribuciones especiales por obras, instalaciones o servicios, impuestos legalmente autorizados y multas).

Finalmente, la ley se preocupa de asegurar a las Diputaciones provinciales un nivel de ingresos no inferior al obtenido en el ejercicio de 1945 y de incrementar sus recursos. A este fin se crea un «Fondo de compensación provincial» integrado con los rendimientos que produzcan los recargos sobre las cuotas del Tesoro de la contribución industrial y del Comercio y de los derechos de aduanas sobre la importación de café y té.

Constituye también un ingreso provincial el remanente que en cada ejercicio resulte en el fondo de Corporaciones locales. El Ministerio de Hacienda lo distribuirá entre aquellas Corporaciones provinciales en que la recaudación obtenida en la respectiva provincia por los recargos sobre las contribuciones rústicas, pecuaria y urbana para el fondo, sea superior al importe de los límites máximos de compensación municipal fijados a los Ayuntamientos de la misma, en proporción al exceso de recaudación obtenido en cada una de ellas.

Por lo que toca a la Hacienda municipal ya nos hemos referido a la supresión de participaciones en tributos del Estado y de la provincia y de la aportación municipal forzosa a la Hacienda provincial, con lo que se delinea perfectamente la separación de las Haciendas.

Han quedado suprimidas igualmente las siguientes imposiciones municipales: el arbitrio sobre pesas y medidas, sobre el inquilinato, sobre el rendimiento neto de las explotaciones industriales y comerciales de las compañías anónimas y comanditarias por acciones no agravadas en la contribución industrial y de comercio, sobre productos de la tierra, sobre terrenos incultos y el repartimiento general (disposición adicional octava).

Mas esta baja de ingresos ha quedado compensada por las cesiones

de impuestos del Estado y recargos a que hemos hecho referencia y por la ampliación de otros arbitrios y recursos especiales.

Especial mención merece por su importancia la creación del «Fondo de Corporaciones locales», destinado, en primer término, a compensar totalmente a los respectivos Ayuntamientos, la supresión del repartimiento general de utilidades, del arbitrio sobre productos de la tierra y del de pesas y medidas, una vez aplicadas previamente todas las demás exacciones establecidas en la ley. El fondo está constituido por el rendimiento de los recargos del 40 por 100 sobre la contribución rústica y pecuaria y del 55 por 100 sobre la contribución urbana. Para tener derecho a la compensación será preciso que los Ayuntamientos hubieran consignado en su Presupuesto ordinario para el ejercicio de 1945 alguna de las imposiciones suprimidas, antes mencionadas (13).

Como prueba de la unidad de principios en que debe inspirarse la Administración local la ley contiene numerosas disposiciones comunes a la Organización y a la Administración de Municipios y provincias y a las Haciendas municipal y provincial. Así son disposiciones comunes las referentes al funcionamiento de las Corporaciones locales (régimen de sesiones y acuerdos); contratación, funcionarios; servicio de inspección y asesoramiento, régimen jurídico; gestión económica local; beneficios fiscales en relación con el Estado; presupuestos; gastos; pagos; imposición y ordenación de exacciones; recaudación; inspección de rentas y exacciones; defraudación y penalidad; depósito de fondos; intervención de la gestión económica; crédito local; sistema de contabilidad y rendición de cuentas y prescripción.

De todas estas materias vamos a examinar solamente, en atención a la falta de espacio y a su importancia, el régimen jurídico.

Régimen jurídico.—La ley ha introducido importantes innovaciones y no es la menor la unificación de los recursos contra los acuerdos provinciales y municipales.

Hasta ahora unos y otros se regirán por diferentes disposiciones legales que establecían distintas normas en cuanto a procedimiento, plazos y recursos según que el acuerdo impugnado fuera provincial o municipal.

La unificación facilitará la labor de los Tribunales y la defensa jurídica de los particulares.

En principio, todos los actos y acuerdos de las autoridades y Corporaciones locales, causan estado en la vía gubernativa, esto es, no son susceptibles de recurso de alzada o jerárquico. En este punto se afirma

(13) Véase ARANA ARRIETA, Andrés: *Las Haciendas municipal y provincial en la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945*, «Revista de Estudios de la Vida Local», 1945, núm. 22, pág. 613.

la autonomía local al reconocerse la validez y eficacia de los acuerdos de la Administración local.

El principio, sin embargo, está limitado por la necesidad en ciertos casos de la autorización o aprobación gubernativas y por la posibilidad de su suspensión también gubernativa en los supuestos que examinamos anteriormente al tratar de la intervención y tutela.

La índole del recurso depende de la naturaleza del acuerdo recurrido. Conviene, pues, distinguir las diferentes clases de acuerdos:

a) *Acuerdos relativos a la validez de elecciones y a la aptitud legal de los proclamados.*—Estos acuerdos son impugnables mediante recurso de nulidad ante la Audiencia provincial y habrá de fundarse en vicio grave de procedimiento que pueda alterar el resultado de la elección o en carecer los conceptos proclamados de las condiciones de aptitud y capacidad exigidas por la ley.

b) *Acuerdos sobre incapacidades, excusas o incompatibilidades.*—Las cuestiones que se produzcan sobre estas materias serán resueltas por los gobernadores civiles, y contra su resolución podrá recurrirse en alzada ante el Ministro de la Gobernación, sin que quepa ulterior recurso.

c) *Providencias de los presidentes de las Corporaciones locales como delegados de la Administración Central.*—Podrán ser impugnadas con arreglo a las leyes que regulan cada materia.

d) *Multas impuestas por las autoridades locales.*—Puede interponerse recurso de alzada, en única instancia, ante el gobernador civil.

e) *Acuerdos relativos a la Hacienda local.*

a' *Presupuestos.*—Las reclamaciones podrán presentarse en la Delegación de Hacienda. Contra las resoluciones del delegado, cabrá recurso ante el Tribunal Económico-administrativo provincial, cuyo fallo será inapelable.

b' *Presupuestos extraordinarios.*—Cuando no requieran operación de crédito conocerá de las reclamaciones el delegado de Hacienda, contra cuya resolución se admitirá el recurso de alzada ante el Ministro de Hacienda.

Cuando se trate de presupuesto extraordinario que requiera operación de crédito, resolverá directamente el Ministro, contra cuya resolución no se dará recurso.

c' *Acuerdos de imposición de exacciones.*—Conocerá de las reclamaciones el delegado de Hacienda, contra cuya resolución puede recurrirse en alzada ante el Ministro de Hacienda. Contra la resolución ministerial podrá interponerse recurso contencioso administrativo.

d' *Ordenanzas de exacciones.*—Las reclamaciones serán resueltas por el delegado de Hacienda, y contra su resolución sólo se dará recurso contencioso-administrativo en única instancia ante el Tribunal provincial.

e' *Acuerdos relativos a la aplicación y efectividad de exacciones.*—Las reclamaciones tienen carácter económico-administrativo y entenderá en ellas el Tribunal Económico-administrativo provincial. Los acuerdos de dicho Tribunal ponen término a la vía gubernativa, y contra ellos se dará recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial.

f' *Acuerdos lesivos de derechos civiles.*—Son reclamables ante la jurisdicción ordinaria.

g' *Acuerdos recaídos en materia administrativa.*—Estos actos y acuerdos pueden ser objeto de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial.

Puede interponerse el mismo recurso contra las Ordenanzas y Reglamentos *municipales*, una vez que tengan carácter ejecutivo.

La nueva ley admite, como la Ley municipal de 1935, dos clases de recursos contencioso-administrativos, el de plena jurisdicción por lesión de un derecho administrativo del recurrente y el de anulación.

Los motivos del recurso de anulación, las *causae petendi*, son la incompetencia, el vicio de forma, o «cualquier otra violación de leyes o disposiciones administrativas». En esta amplísima fórmula cabe incluir no sólo el error de hecho o de derecho, sino incluso la desviación de poder. La jurisprudencia tiene, pues, ante sí, un camino lleno de perspectivas.

Mas si el campo del recurso de anulación se ha ensanchado, en cambio, las puertas de entrada al mismo se han estrechado. En efecto, anteriormente, con arreglo a la Ley Municipal de 1935, era parte legítima la persona individual o jurídica que invocara un interés agraviado, sin que tal invocación hubiera de ser sometida a prueba. En cambio, ahora, es preciso «que el recurrente tenga un *interés directo* en el asunto».

La reforma es digna de elogio. La exigencia de la condición de interesado directo es una garantía de seriedad en el recurrente. Permitir recurrir a todo el mundo, constituye una amenaza para la buena marcha de la Administración y una perturbación en la vida local. Legislaciones tan progresivas como la francesa y la italiana requieren que tenga el recurrente un interés personal y legítimo.

La ley ha simplificado el procedimiento contencioso al disponer la misma tramitación para ambas clases de recursos y al permitir que el recurrente pueda ejercitar en un mismo procedimiento el recurso de plena jurisdicción y subsidiariamente el de nulidad.

Otra innovación consiste en que en ambos recursos es demandada la Corporación cuyo acuerdo fuese recurrido. En cambio, según la legislación anterior, la Corporación no tenía el carácter de parte principal. En el recurso de plena jurisdicción, era parte demandada el fiscal. La Corporación sólo podía comparecer en autos a título de coadyuvante. Sin embargo, la Corporación se convertía en parte demandada si el fiscal se abstenia o se allanaba a la demanda. Era absurdo que la posición

procesal de la Corporación dependiera de la voluntad del fiscal, convirtiéndola de coadyuvante en demandada (14).

Por lo que toca al recurso de anulación, según la legislación anterior, sólo se admitía contra acuerdos municipales (no contra los provinciales), y en dicho recurso el fiscal no era demandado pero intervenía como defensor de la ley por vía de informe. No había, pues, parte demandada.

Silencio administrativo.—La ley ha regulado con precisión la doctrina del silencio administrativo y el plazo para recurrir contra las denegaciones tácitas.

El recurso de reposición.—No se pueden ejercitar acciones civiles ni interponer recursos o reclamaciones contra acuerdos o actos de las autoridades o Corporaciones locales sin deducir previamente recurso de reposición ante la autoridad o Corporación que los hubiere adoptado.

Sin embargo, quedan exceptuadas del recurso de reposición las denegaciones tácitas.

En materia de multas en las reclamaciones económico-administrativas y demás referentes a Haciendas locales, el recurso de reposición es potestativo.

La ley aplica también la doctrina del silencio en materia de recurso de reposición.

Responsabilidad de las Entidades locales.—Muchas veces no es suficiente para el establecimiento del orden jurídico la revocación jurisdiccional de los acuerdos locales viciados de ilegalidad. Si el particular ha sufrido unos daños, unos perjuicios, su reparación no se consigue con la simple revocación de los acuerdos que los causaron, sino que hace falta que se declare la obligación de la Corporación de indemnizarlos.

Otras veces no se trata de daños producidos por la ejecución de un acuerdo ilegal, sino de perjuicios sufridos por el mal funcionamiento de un servicio, por hechos materiales que no deben considerarse como ejecución de un acuerdo anterior.

Finalmente, en ocasiones, los acuerdos, aun siendo legales, y los servicios locales, aun funcionando regularmente, producen, sin embargo, unos daños especiales en la propiedad o en los derechos de los particulares, que deben ser resarcidos.

En todos estos casos suele hablarse de responsabilidad de la Administración.

La nueva ley, por primera vez en España, ha regulado con detalle la discutida cuestión de la responsabilidad extracontractual de la Administración.

(14) Para más detalle, véase ROYO VILLANOVA, Segismundo: *Reformas en lo contencioso-administrativo municipal*, «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local», 1947, octubre, pág. 441.

Se distingue la responsabilidad de la Administración, como persona jurídica privada y como persona de derecho público.

Cuando las Corporaciones locales actúen como personas jurídicas de Derecho privado, serán aplicables los artículos del Código civil, relativos a la responsabilidad extracontractual (1.902 y siguientes).

Con relación a la responsabilidad de la Administración local como persona de Derecho público, la ley distingue, a su vez, dos casos: la responsabilidad directa y la subsidiaria.

La responsabilidad es directa cuando los daños hayan sido producidos con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos o del ejercicio de las atribuciones de la Entidad local, sin culpa o negligencia graves imputables personalmente a sus autoridades, funcionarios o agentes.

La responsabilidad de las Entidades locales será subsidiaria cuando los daños hayan sido causados por culpa o negligencia graves imputables personalmente a sus autoridades, funcionarios o agentes en el ejercicio de su cargo. Para ejercer en este caso la acción de daños y perjuicios será muestra que la infracción legal haya sido declarada previamente en sentencia firme.

Tanto en un caso como en otro de responsabilidad, el daño indemnizable habrá de ser efectivo, material e individualizado.

La ley determina la jurisdicción competente para conocer de la demanda de responsabilidad atendiendo a la naturaleza del derecho lesionado. Tratándose de lesión de derechos administrativos, será competente el Tribunal provisional de lo Contencioso-administrativo. En caso de lesión de derechos civiles, lo será la jurisdicción ordinaria.

Otra garantía jurídica de los particulares consiste en la responsabilidad civil de las autoridades y funciones locales con arreglo a la Ley de 5 de abril de 1904.

Además, la ley regula la responsabilidad administrativa y penal de las autoridades y Corporaciones locales.

Basta la breve exposición hecha para concluir que la nueva Ley de Régimen local ofrece unas garantías jurídicas a los particulares para la defensa de sus derechos e intereses legítimos que pueden parangonarse con las establecidas en favor de los administrados por las legislaciones más progresivas de los países más civilizados.

Únicamente es de desear que el régimen jurídico local sirva de ejemplo y estímulo para las reformas que deben introducirse en esta materia en la legislación relativa a la Administración del Estado.

SEGISMUNDO ROYO VILLANOVA.

Catedrático de la Universidad de Madrid.

