



PROTECCION SOCIAL EN LA LEY DE BASES DE REGIMEN LOCAL

POR

SABINO ALVAREZ GENDIN

(Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Oviedo)

I

Problemas sociales no quiere decir conflictos que surjan en la Sociedad política o en la Sociedad en general y que afectan a soluciones de carácter cultural, religioso, mercantil y aún económico, cuando no afecten a la economía laboral.

Problemas sociales hace referencia a las relaciones entre trabajadores o funcionarios inferiores respecto de patronos, empresas privadas, de servicios públicos o de la propia Administración, y en general afectan a las relaciones de las clases económicamente inferiores de la Sociedad con otras clases superiores, o con organismos instituidos para protegerlas como los de previsión.

Algunos autores restringen el contenido de lo social por contraposición a Derecho individual, cuya manifestación principal es el contrato, al definir precisamente este derecho especial, en la de-

nominación ideada con más o menos acierto por Gurvith (1), atendiendo a la forma de emanación, ya muy arraigada en la conciencia de algunos autores como un derecho autónomo de cada grupo particular, siendo su forma esencial el estatuto autónomo (estatuto sindical, contrato colectivo de trabajo).

A las reglas e instituciones ideadas con fines de protección al trabajador, se refiere García Oviedo—quien por otra parte delata el proceso de la fase convencional a la de la reglamentación legislativa (2)—y en muy idénticos términos se refiere Martín Granizo (3)

(1) Gurvith, «L' idée du Droit social», 1932, «Eléments de Sociologie juridique», 1940, pág. 146 y sigs. En cuanto a la formalidad de emanación hay quien llama al Derecho social, como Derecho corporativo o sea, «aquel que emana de las entidades reales con voluntad colectiva y se distingue en ésto del individual.» Así Gierke, «Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung», 1887, pág. 155 y sigs.

(2) Tratado elemental de Derecho social, 1934, pág. 4. García Oviedo enuncia las denominaciones que con menos acierto a su juicio suelen darse al Derecho social. Así, Derecho obrero, Derecho de trabajo, Legislación industrial. También Legislación del Trabajo (Vid. Balella, «Lezioni di Diritto de lavoro.» Hay traducción española). Vid. su «Nota acerca del nuevo Derecho social español» en Revista crítica de Derecho inmobiliario, núm. 148, set. 1940, pág. 530.

Massé-Bonvier Laguerre, «Législation du travail et prévoyances sociales.» Castan Tobeñas acepta para la nueva disciplina de protección a las clases débiles la denominación de Derecho social, en vez de Derecho laboral, (así lo denomina Alfonso Madrid), más circunscrito al obrero manual, tal como la designaba en 1929 en su artículo «El Derecho laboral.» *Rev. Laboral*, Valencia (nov.-dic. 1929). Véase «El Derecho social. En torno a los diversos criterios de definición y valoración de esta nueva categoría jurídica», en *Revista general de Legislación y Jurisprudencia*, junio 1941.

(3) Derecho social, 1935, pág. 9. Gallart Folch («Derecho español del Trabajo», 1936, págs. 20-23), y Hernainz Márquez («Tratado elemental de Derecho del Trabajo», 1946, pág. 8, comprenden en el Derecho del Trabajo las normas jurídicas que regulan la legislación del Trabajo; pero entonces no se puede incluir en tal disciplina jurídica, las normas sobre la previsión Social. (V. la denominación de Derecho Obrero en D. José Manuel Álvarez, «Derecho Obrero», 1933, página 13.) Una concepción amplia apunta Pérez Botija para el Derecho del Trabajo o laboral como también lo denomina, considerando que «no puede reducirse a un conjunto de reglas legales» — quería decir jurídicas —, mas que ofrece en su «substratum», en sus efectos y en su motivación, innegable motivo político-económico («El Derecho del Trabajo», p. 25.)

cuando lo define como el conjunto de normas o reglas dictadas por el Poder público para regular el régimen jurídico-social del trabajo y las clases trabajadores, así como las relaciones contractuales entre las empresas y los trabajadores.

Hay quien como Demófilo de Buen, opina que la legislación de trabajo no persigue la utilidad de una clase sino el interés colectivo por el aseguramiento social (1).

El problema es de justicia distributiva, que sin duda conduce al aseguramiento de la paz social. Es decir un fin puede ser medio para otro fin. La justicia distributiva como dice el P. Urdanoz debe ser tenida como justicia social, como una parte integrante y complementaria del bien común que es doctrina tomista pura (2).

Lo social se refiere para nosotros a las relaciones laborales o existentes entre trabajadores y empresas o Administración, y en general a las relaciones de cuantos sirvan a empresas y a la Administración y no están reguladas por normas de especialidad administrativa (3).

Se refiere también a todos los problemas de previsión, que afecten generalmente a las clases modestamente económicas, y también hace referencia a cualquier género de protección de estas clases.

Pero aunque para las relaciones entre los trabajadores y la Administración local no se haya introducido disposiciones que varíen o mejoren las condiciones económicas de los primeros, y aunque no son muchas las innovaciones de la ley de Bases de Régimen local en punto a la protección de las clases modestamente económicas, algunas merece la pena acusar, y a este efecto va encaminado el presente artículo.

(1) Prólogo del libro de D. Salvador Alarcón, «Código de trabajo», t. I.

(2) «La justicia legal y el nuevo orden social» en «Ciencia tomista», t. 68, 1944, pág. 219.

(3) Aunque parece pretender Scelle («Précis de Législation industrielle», vol. I, 1927, págs. 1 y 2), entender el concepto de la legislación industrial, en sentido amplio (V. Bry «Cours élémentaire de Législation industrielle», 1912, p. 12. Pic. «Tratado elemental de legislación industrial», trad. esp., pág. 2), como Derecho común, y no de clase, estamos muy lejos de que esto sea así, sin embargo, reconoce que en sentido estricto o también *legislación obrera*, es un cuerpo de leyes y reglamentos que rige las relaciones de los patronos y de los asalariados.

Además, aunque las normas de protección de funcionarios de menor categoría, no queden incorporadas en la protección de los derechos sociales, sino de las denominadas jurídico-administrativas, procuraremos exponerlas creyendo prestar un servicio al ilustrarlas de los derechos, cualesquiera que sea la vía jurídica de protección que puedan tener a su alcance.

Pero aunque la jurisdicción de proteger los derechos sociales, de los derechos administrativos de los servidores de la Administración sea distinto, cada día se aproximan más los Estatutos de los operarios al de los Estatutos de los funcionarios, como lo acredita el Estatuto de los ferroviarios y el bien reciente del trabajo en las minas de carbón (1) y en el de funcionarios se va comprendiendo también cada día más los derechos de operarios administrativos de plantilla, alternando pues la vía de protección jurídico-social con la de protección jurídico-administrativa.

Creo yo que el Derecho laboral se acerca al de los funcionarios, más bien que los principios de la relación del trabajo influyen en el derecho de los funcionarios, al decir de Pérez Botija, (2) hasta el punto que ya muchos autores en nuestra patria quieren sustituir la denominación de contrato del trabajo, por la de relación de trabajo, simplemente. En este sentido Polo (3) y Benítez de Lugo (4) y con más vacilaciones Legaz Lacambra (5), dado que aún queda margen para la autonomía de las partes para convenir o contratar en materia laboral, amén de que relación jurídica surge lo mismo de un contrato que de una imposición o prevención legal o reglamentaria, sea materia civil (legítima en las sucesiones), social o administrativa, aunque el ideal sea alcanzar una «futura sociedad» de modo que en ella los trabajadores—como dice Martín Artajo—(6) consigan la estabilidad que va vinculada a las siguientes condicio-

(1) Orden de 26 de febrero de 1946. Véanse otras reglamentaciones de trabajo en el libro del Sr. Pérez Botija intitulado «Salarios», 1944, pág. 289 y sigts.

(2) «Naturaleza jurídica del Derecho del Trabajo», 1943, nota I, a la pág. 42.

(3) «Del contrato a la relación del trabajo.»

(4) «Extinción del contrato del trabajo», 1945, págs. 20 y 21.

(5) «Estudio de doctrina jurídica y social», 1940.

(6) «Nuevo sentido de la justicia social», en *Revista de Estudios Políticos*, vol. X, 1945, pág. 28.

nes: un empleo inamovible, previendo el riesgo de paro; un salario familiar normalmente proporcionado al valor del dinero en los casos de carestía de vida y a los beneficios de empresa; cubiertos los riesgos de enfermedad, de accidente y de vejez, como hoy lo están en España; y por último el aprendizaje profesional para sus hijos. Con todo, habrá una bilateralidad de voluntades para dar y aceptar las normas laborales, que del todo no desaparecía la idea contractual, bien hubiera de hablarse de un contrato reglamentado, como lo es la relación del funcionario público con la Administración a quien sirve.

No será contractual lo impuesto por la ley, pero lo será la aceptación de un trabajo reglamentado, máxime si quedan los residuos a que alude Aunós, quien para él no autoriza la naturaleza contractual de la relación de trabajo (1).

II

La ley de Régimen local, en su Base 55 hace una clasificación tetrapartita de los funcionarios, que ya introdujo la ley municipal de 31 de octubre de 1935, y antes para las Diputaciones el Reglamento de 2 de noviembre de 1925.

La clasificación aludida para todos los funcionarios de la Administración local es la siguiente: Técnicos, de servicios especiales, administrativos o subalternos.

La ley de 1935 en el art. 157 clasifica a los funcionarios municipales en los siguientes cuatro grupos: A) Administrativos y técnicos; B) Facultativos; C) De servicios especiales, y D) subalternos y Guardia urbana.

A diferencia de la ley de 1935 omite la palabra facultativo para el primer grupo la ley de Bases, pues no es inherente a la idea del cargo técnico la de necesidad de poseer un título académico, que de por sí faculta al ejercicio de una determinada profesión. El título puede ser académico o puramente profesional, obtenido en una Facultad universitaria o en una Escuela profesional.

(1) «El contrato de trabajo, su origen, su evolución y su naturaleza jurídica», en «Cuestiones de Derecho hipotecario y social», Conferencia editada por el Colegio Notarial de Barcelona, 1945, págs. 72 y 73.

Agrega entre los subalternos a la Guardia urbana los aumentos graduales a los actuales funcionarios en relación con sus años de servicios y con la remuneración o sueldo regulador de dichos aumentos en la fecha de la ley, con los límites de cinco quinquenios y sin devengo de los atrasos.

La misma Base 55 agrega: «Solo formarán escalafones nacionales los funcionarios de la Administración local que lo tienen actualmente constituido. Los demás funcionarios serán escalafonados independientemente por la Corporación a que pertenecen, cuando el número y la especialidad de ellos así lo aconsejen».

La incorporación de los servidores de la Administración local a alguno de estos grupos, aún no escalafonados, cuyas remuneraciones se consignen en los presupuestos, con carácter fijo, anual, origina una situación jurídico-subjetivo-administrativa y aplicable, pues a ellos la ley referida, la ley articulada, en su día y todas las disposiciones sobre funcionarios provinciales o municipales, no incompatibles con la ley de Bases.

La ley municipal de 1935 incorporaba con el grupo D), con los subalternos, a la guardia urbana.

Holgaba incluirse en subalternos, para considerarlos comprendidos entre los funcionarios de *servicios especiales*. No pueden los jefes de la guardia urbana llamarse subalternos. Tampoco técnicos, por no ser necesario un título. Puede ser conveniente la posesión de un título de Escuela Militar; no imprescindible.

Su labor no es administrativa, en el sentido burocrático de la palabra, aunque algunos guardias pueden tener destino en las oficinas de la propia organización.

Si además constituyen un escalafón tanto más necesario es la consideración de funcionario municipal, y por la importancia del servicio, que además no guarda comparación con ningún servicio privado.

No a todos los no clasificados en estos grupos, se les aplicarán las normas de trabajo, sino que los que no cobren por remuneración fija anual y con consignación en el presupuesto general de las

Corporaciones locales, en suma los empleados eventuales de la Administración local y los jornaleros, así como los empleados de los Servicios municipalizados, por disposición de la nueva ley de Régimen local—Base 18—no se incluirán en estos grupos, pero les serán aplicables las normas laborales.

La misma consideración negativa de funcionarios tendrán los empleados y agentes de los servicios provincializados al serles de aplicación, y en todo caso por analogía, la Base 18, según lo que dispone la 47, párrafo penúltimo.

Por lo tanto al omitir a los guardias urbanos expresamente en la clasificación de funcionarios de la Administración local, no quedan excluidos de la consideración como funcionarios municipales, están pues, sujetos a las normas administrativas, y no en cambio a la legislación del trabajo, por cuanto que reúnen la condición de empleados que cobran por remuneración fija y anual con la consignación presupuestaria correspondiente.

Si el guarda jurado de Empresa, viene investido de una cierta función pública por la autoridad administrativa, cuanto más el guarda urbano.

Pero además hay un párrafo que evidencia su exclusión del régimen laboral, al atribuir su nombramiento y sanción al Alcalde, en paridad con los empleados sometidos a la legislación de trabajo.

Si el espíritu del legislador fuese a comprender a los urbanos entre los laborales, omitiría mencionarlos al conferir la especial competencia de los Alcaldes, o le añadiría posteriormente para obviar dudas, es decir expresaría «los sometidos a la legislación del trabajo», «incluso los empleados que usen armas».

El que los llame empleados, nada indica. El nombre es genérico. Se hace para comprender en aquel concepto, tanto los que ejercen una función pública (guardia urbano), como los sometidos a la legislación del trabajo, obreros—temporeros o eventuales—, a los cuales no les puede comprender la calificación jurídica de funcionarios a efectos de su estabilidad, y aunque cooperen a una función pública.

Los empleados de la Administración local, que no tienen consideración de fijos o de plantilla, y para los que rige la legislación del trabajo, su protección jurídica ha de ventilarse ante la Magistratura del Trabajo, pero antes—como para ejercitar toda acción contra la Administración local, siguiendo el antecedente de la ley de 24 de junio de 1885, y por ende de las que reclaman derechos laborales, según la de 26 de septiembre de 1941, respecto de la Administración Central y lo que expresamente se prescribe en la Base 63 en coordinación con la sexta de la ley de Régimen local—se deberá hacer la reclamación en vía administrativa ante la propia Corporación o autoridad local (1), y si en el plazo de dos meses no resolvieran se entenderá denegada, quedando expedita la acción ante la Magistratura del Trabajo.

Aunque la jurisdicción social no es jurisdicción ordinaria, que depende del Poder judicial, a los efectos de la aplicación de la base 63 mencionada, que trata de la reclamación previa, hemos de considerarla como acción civil, pues no difiere de ésta, lo primero porque es acción frente a particulares y lo segundo porque la relación del trabajo nace ciertamente de la ley, pero también del contrato, y en lo que no contradiga las leyes laborales, es de aplicación el Código civil (2).

Sin embargo no se someterán a las normas y jurisdicción del Trabajo, no solo los funcionarios de la Administración local, como funcionarios públicos, que se rigen por la ley de Bases que comentamos, y además disposiciones concordantes, sino también aquellos altos empleados de los Servicios municipalizados o provincializados, que no tienen consideración de funcionarios locales por ministerio de la ley, salvo que ya la tuviesen o expresamente la reconociese la Corporación a quien indirectamente sirven, y en general no son funcionarios de la Administración local aquellos altos

(1) Los Alcaldes son competentes para nombrar y sancionar a los empleados sometidos a la legislación del trabajo (Base 14, ap. d.)

(2) Art. 10, núm. 1. Ley del Contrato de trabajo, texto refundido de 26 de enero 1944, art. sexto. Código civil.

empleados que prestan servicios temporales por contrato y que pueden entrar en alguna de las siguientes categorías exceptuadas de la contratación del trabajo, —que podemos considerar más bien el derecho común del contrato de servicio—por el art. 7 del Decreto de 26 de enero de 1944, que redacta el texto referido del libro I de la ley del Contrato del Trabajo, cuales son: Director general, Secretario general y cuantas personas desempeñen en las empresas provinciales o municipales o de carácter mixto las funciones de alta dirección, alto gobierno o alto consejo.

Su relación podrá tener la consideración de contrato administrativo al efecto de determinar la competencia jurisdiccional especial y no la acción civil a que se refiere la Base 60, pero no en cuanto funcionario regido por los Reglamentos generales de la Administración local sino por normas especial o consensualmente estipuladas.

Los demás empleados locales, fuera de los indicados, incluso los más modestos, ya pueden utilizar el recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción, para la defensa de sus derechos, previo el de reposición, salvo frente de la sanción de apercibimiento, y con derecho además a recurrir de las sentencias de los Tribunales provinciales contencioso-administrativos ante la Sala tercera del Tribunal Supremo, no solo en asuntos de cuantía inestimable sino en los de más de 20.000 pesetas, quedando pues, derogada por la Base 60, el artículo 7 de la ley de 18 de marzo de 1944 que denegaba toda apelación de las sentencias de los Tribunales provinciales contencioso-administrativos, con excepción de los cargos de separación de Cuerpo o servicio, siempre que no estuviere dictada como sanción que no fuera por depuración o responsabilidades políticas.

La nueva ley, sin la amenaza de responsabilidad a quienes acordaran sancionar, como se prescribe en el artículo 236 del Estatuto municipal, lo que coartaría la autoridad de la Administración local, prevé una indemnización por las destituciones indebidas a los funcionarios que hayan sufrido esta sanción.

Y así en la Base 62, se dice: «Cuando se declare indebida por sentencia firme la destitución de un funcionario, la Corporación hará inmediatamente efectiva al perjudicado la cantidad correspondiente a los haberes y remuneraciones dejadas de percibir desde la fecha del cese hasta la de reposición en el cargo».

Análogamente se procederá para quienes obtengan resolución firme declaratoria de su derecho a un cargo, ascenso a categoría superior, por la cantidad correspondiente al tiempo transcurrido desde que debió adoptarse el acuerdo hasta la efectividad posesoria.

Como garantía de la inamovilidad de los funcionarios locales, que pueden ser destituidos por las Corporaciones provinciales y municipales, la Base 53 requiere el voto favorable de las terceras partes del número de hecho, y en todo caso, de la mayoría absoluta legal de miembros de la Corporación, es decir la mayoría de *jure* de la misma.

Los haberes tanto activos como pasivos de los funcionarios de la Administración local, sin distinción de categoría, y clases, son sagrados e intangibles, teniendo preferencia en cuanto a su pago sobre cualquier otro con realizarse con cargo a fondos de la respectiva Corporación (párrafo penúltimo, Base 55).

Es decir que son considerados como preferentes, a los efectos de la Base 66 y por lo tanto previene no solo respecto de los de carácter voluntario, sino a cualesquiera otro obligatorio.

Suponemos que en la ley articulada se incorporará el texto análogo al artículo 168 de la ley Municipal de 1935; por la que se autoriza al Delegado de Hacienda a retener créditos del Ayuntamiento a la Hacienda del Estado, en tanto no justifique o haga constancia del pago de los haberes de los funcionarios locales, la suma que garantice la efectividad de tal pago.

La nueva ley resuelve francamente el problema de aumentos de sueldo por servicios retroactivos prestados, con más holgura que en la disposición 8 transitoria de la de 1935, que otorgaba el 50 por ciento de los quinquenios sobre el sueldo inicial de su to-

ma de posesión y que les correspondía según las escalas que se forjaran.

En la Base 55 de la Ley de Bases se dispone—en virtud de una enmienda que presentamos en la sesión de la Comisión el Sr. Camacho Baños y quien suscribe—que se completa con los aumentos graduales a los actuales funcionarios en relación con sus años de servicios y con la remuneración o sueldo regulador de dichos aumentos en la fecha de la ley, con el límite de cinco quinquenios y sin devengo de los atrasos.

No podía retrotraerse también el devengo de atrasos por lo oneroso que resultaría a los Ayuntamientos su abono, aparte que las mejoras de haberes hoy se requieren por la carestía de la vida o la baja de la moneda.

Con razón dice el propio señor Camacho Baños «la frase de la ley sin devengo por los atrasos, viene a resolver un problema que podría crear dificultades graves a las Corporaciones. Merced a esta previsión, la mejora se aplicará retrotrayendo sus efectos en cuanto a los años de servicios prestados hasta la fecha, pero a base de que el pago se ha de efectuar partiendo también de la fecha de la ley, sin que las Corporaciones tengan la obligación de abonar cantidad alguna por el tiempo anterior a la promulgación de la misma» (1).

Es también de un gran contenido social y protector la disposición tercera adicional de la ley de Bases que dice: «El Gobierno reglamentará los sueldos mínimos de los empleados de Administración local, fijándose a los Secretarios de tercera categoría una retribución no inferior a seis mil pesetas» (2).

(1) «La reforma de las Haciendas locales en relación con los funcionarios.» Rev. de Estudios de Administración local, 1945, núm. 10, pág. 518.

(2) En el discurso que pronunciamos en las Cortes presentando el proyecto ley de Bases de Régimen local, decíamos a este efecto: «Además han tenido especial solicitud la Ponencia y la Comisión de recoger, si bien como base adicional, la enmienda del Sr. Pinilla de prescribir el sueldo mínimo de los Secretarios de tercera categoría a 6.000 pesetas, a fin de elevar la dignidad del cargo, pres-

No solo se elevan los mínimos de los Secretarios de tercera categoría establecidos en el artículo 171 de la anterior ley, que con arreglo al artículo 37 del Reglamento de 25 de agosto de 1924, eran de 2.500 y 3.000 pesetas,—pueblos de 500 a 1.000 habitantes y de 1.000 a 2.000 respectivamente—, sino que repercute en los haberes de los de 2.^a y 1.^a que por fuerza tienen que estar por encima de los sueldos de las clases establecidas a los de tercera categoría.

La legislación de Régimen local, contiene otras disposiciones de naturaleza social que no afectan a sus servidores que podemos comprenderlas en estos tres apartados: A) por consecuencia de la reforma social campesina; B) protectores de clases sociales inferiores, como misión de las propias Corporaciones; C) normas financieras que reducen o eximen la tributación para determinar esferas inferiores, o establece algunas especiales para clases elevadas y suprime otras que perjudican a clases modestas.

A) Consecuencia de aplicación de normas protectoras de la clase campesina, de una reforma sustancial de la explotación del campo, es la creación de nuevos Municipios.

La Base que prevé esta circunstancia es la segunda que dice: «Por motivos permanentes de interés público relacionados con la colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, creación de regadíos u otros análogos, podrá crearse un nuevo Municipio, segregando su término de los colindantes, siempre que por la importancia de su actividad productora se estime que podrá alcanzar en breve tiempo las condiciones de capacidad señaladas en el párrafo anterior.»

Las fincas adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización para acoger pueblos trasladados, como consecuencia de grandes obras públicas, constituirán desde el momento mismo de la adqui-

cribiendo también la reglamentación de los sueldos mínimos de los empleados de la Administración local, que una razón de justicia social recaba para ellos un trato no inferior a la de los operarios y empleados dependientes de empresas privadas.»

sición, el nuevo término municipal, aplicándose el producto de la expropiación de los bienes municipales de toda clase que existan en el término municipal desaparecido, a la satisfacción de las nuevas necesidades del Ayuntamiento, y muy especialmente a la adquisición de los bienes que hayan de sustituir los expropiados. Los servicios municipales que existían interinamente serán prestados, una vez adquiridas las fincas, en la misma forma y por idéntico personal.

B) Como atribuciones propulsoras de la actuación social de las Corporaciones tienen por los Municipios las siguientes Bases:

La 11, que dice que es de la competencia municipal el gobierno y administración de los peculiares de los pueblos, dirigiendo la actividad municipal principalmente a la consecución entre otros fines señalados en dicha base, los siguientes de índole social o benéfico: Beneficencia, protección de menores, prevención y represión de la mendicidad; mejora de las costumbres; atenciones de índole social; albergues de transeuntes (apartado g), Cajas de Ahorros y Montes de Piedad (apartado i).

Algunas de estas funciones benéficas tienen carácter obligatorio, como la asistencia médico-farmacéutica a familias desvalidas, o que no les alcanza la protección del seguro de enfermedad.

Además en materia de Sanidad cumplirán los Municipios las obligaciones mínimas que en relación con su población determine la legislación sanitaria vigente (Base 11).

No queremos señalar como misión social la indemnización a los inquilinos y a los dueños de establecimientos mercantiles e industriales que ocupen inmuebles expropiados, conforme a lo previsto en la legislación de alquileres, ejecutando el deshaucio y señalando el justiprecio por vía administrativa (Base 16), porque en muchos de los casos la protección es de familias pudientes, amén de que sean comerciantes o industriales, que no pueden considerarse como clase económicamente inferior.

Para las provincias, la Base 41 señala la siguiente competencia de índole social, principalmente en materia agraria: Es de la com-

petencia provincial el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia con subordinación a las leyes generales.

De manera especial—dice dicha Base—se comprende en dicha competencia los servicios siguientes:

Establecimiento de granjas y campos de experimentación agrícola, o cooperación a la lucha contra las plagas del campo, protección a la agricultura, servicio social agrario (ap. e). Creación y sostenimiento de Establecimientos de Beneficencia, Sanidad e higiene (ap. i). Instituciones de crédito popular agrícola, de crédito municipal, Cajas de Ahorro, cooperativas, fomento de seguros sociales y viviendas protegidas (ap. j). Fomento y protección de los campamentos y colonias escolares (ap. l).

Las Diputaciones provinciales tienen como obligación mínima, las ya históricas de Beneficencia, o sean la instalación y sostenimiento de los establecimientos siguientes:

Hospital médico-quirúrgico.

Hogar infantil.

Hospital psiquiátrico.

Hogar de ancianos y desvalidos.

Instituto de maternología.

También son obligaciones de la Provincia las que señala la vigente ley de Sanidad Nacional (Base 42).

Para la protección y estudio de los asuntos la Diputación provincial según la Base 44, actuará en Secciones, cuya Presidencia corresponderá a un Diputado, siendo obligatorias entre las secciones mínimas las siguientes: protectoras de clases económicamente inferiores; la de Beneficencia y obras sociales y la de Obras públicas y paro obrero.

Las leyes sociales pueden tener su aplicación o su promoción en favor de clases obreras o modestas frente a las Corporaciones locales, no solo por la influencia de los Delegados del Trabajo, y la actuación de la Magistratura especialmente establecida al efecto, o de los Tribunales Contencioso-administrativos, en su caso, sino por la intervención directa de los Alcaldes y Presidentes de Di-

putaciones, que están obligados a hacer que se cumplan las leyes y disposiciones gubernativas (Base 14, 11, ap. a), o de cuidar de que se presten los servicios y cargas que impongan las leyes (Base 45, ap. j), misión que no deben olvidar tampoco los Gobernadores civiles, quienes además de ser Presidentes natos de las Diputaciones provinciales, les compete vigilar la actuación y los servicios de las Autoridades y Corporaciones locales, cuidando de que sus actos se adopten y ejecuten conforme a las leyes y demás disposiciones generales (Base 37).

C) Normas financieras de carácter social.

En la Base 24 se señala como principio que los tipos de percepción de los derechos y tasas por prestación de servicios no estarán limitados por el costo de éstos y se fijarán teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, la capacidad económica de las personas o clases que puedan utilizarlos.

El Decreto de 25 de enero de 1946 por el que se regulan provisionalmente las Haciendas locales, reproduce dicho precepto en el art. 9, ap. d), para servicios municipales e igualmente el art. 13, ap. b) para las tasas de aprovechamientos especiales, municipales. A este fin se autoriza la diferenciación de los gravámenes por el destino del aprovechamiento y más concretamente dice el art. 20 que «cuando algún servicio de aprovechamiento afecte principalmente a las clases productoras de escasa capacidad económica del Municipio, el interés público en la extensión del servicio mismo justifique la exención total o parcial de los derechos o tasas correspondientes, los Ayuntamientos podrán otorgarla, aún en los casos en que la exacción de derechos y tasas en general sea obligatoria, con arreglo a los preceptos de este Decreto».

Pueden las clases de inferior capacidad económica estar exentas de derechos o tasas por servicios o aprovechamientos especiales, específicamente se señala «la conducción y enterramiento de pobres (art. 8, ap. e) del Decreto citado de 1946 (1).

(1) V. Serrallonga «Derechos y Tasas», Bol. del Colegio Nacional de Secretarios de Administración local, 1947, núm. 26, págs. 79 y 80. Observa dicho escritor que en el art. 369 del Estatuto Municipal (núm. 5), se eximía solo el «enterramiento de pobres», pero en la práctica se eximía también la conducción.

Estos preceptos de redacción o exacción por razones de índole social, es decir a las clases sociales de menor capacidad económica, se aplican a los derechos de las Diputaciones provinciales por los servicios de aprovechamientos especiales en virtud de lo dispuesto en el artículo 183, número 4, del Decreto citado de 25 de enero de 1946.

En cambio se autoriza a establecer arbitrios municipales sobre cosas o consumos suntuarios incluidos en los llamados con fines fiscales, y así se reconoce en la Base 25 el de un 10 por ciento como máximo, sobre el precio de las consumiciones de todas clases que se sirven al público en cafés, bares, tabernas, restaurantes, hoteles y otros establecimientos similares, sin otra excepción que las comidas.

Este arbitrio podrá cobrarse por concierto gramial o ser acumulado al de consumo de lujo.

Los Ayuntamientos, además del recargo previsto en la Base 49, párrafo final, sobre solares sin edificar, podrán implantar un recargo de 75 por ciento de la cuota máxima de este arbitrio para destinarla exclusivamente a la construcción de viviendas económicas (Base 27).