



TALLERES DE CARPINTERIA  
MECANICA

*Bonday Cia*

MENDEZ ALVARO, 35 - TELEF. 228 57 00  
MADRID - 7

# **La reforma del régimen provincial**

**L**A vigente ley de Régimen Local convirtió en realidad, por primera vez en la historia de nuestra legislación, el viejo propósito de integrar en un mismo Cuerpo legal, con un criterio de sistematización orgánica, las normas que constituyen el régimen provincial y las que organizan el régimen municipal.

Desde la iniciación en nuestra Patria del movimiento legislativo y codificador, hijo de la ilusión innovadora que comportó en la centuria pasada el liberalismo clásico constitucional, han sido varias las leyes locales promulgadas, pero se circunscribieron siempre bien a la esfera municipal o a la provincial. Es cierto que no faltaron tendencias unificadoras como las que representan los proyectos de ley de Administración Local de 1894, 1903 y 1907 y más recientemente el Proyecto de Código de Gobierno y Administración Local de 1941; pero tan beneméritos intentos se frustraron reiteradamente.

La experiencia venía aconsejando la unificación realizada. Un ligero examen del Estatuto provincial nos permite observar que en las materias de Contratación, Funcionarios, Régimen jurídico y Hacienda se remite continuamente al municipal, si bien estableciendo respecto a éste pequeñas

peculiaridades no siempre justificadas, tales como la modificación de la cantidad tope para la exención de las formalidades de subasta o concurso en los contratos de obras y servicios, la incomprensible limitación al orden municipal de los recursos de reposición y contencioso-administrativo objetivo o de anulación y la no menos incomprensible diferencia en el órgano llamado a ejercer la acción tutelar del Estado en materia económica, que en el orden municipal era el Ministerio de Hacienda, y en el provincial, el de Gobernación.

En los últimos años el proceso unificador se inicia en los albores de la Liberación con las normas sobre depuración de funcionarios locales y sobre provisión de plazas vacantes en Diputaciones y Ayuntamientos y continúa después incesantemente, pudiendo citarse como ejemplo el Decreto de 5 de diciembre de 1947 regulando los haberes de los funcionarios de las Corporaciones locales.

Era, pues, lógico que a la hora de establecer un nuevo régimen local se consumase la labor unificadora. Este sano criterio prevaleció en el proyecto de 1941, en la ley de Bases de 17 de julio, en el Decreto ordenador de Haciendas locales de 25 de enero de 1946 y en la Ley recientemente promulgada en ejecución de la de Bases mencionada.

Un examen de la estructura de la Ley de 1950 nos permite observar que mientras los libros primero y segundo contienen las normas específicas relativas a la organización y administración de las entidades municipales y de las provincias, respectivamente, los dos restantes consagran la similitud y se ocupan, respectivamente, de las normas genéricas aplicables a la organización y administración de unas y otras y de las Haciendas locales.

La simplificación de fuentes legales que representa este hecho de ofrecer en un solo documento legislativo las normas aplicables a provincias y Municipios es tan evidente, que no es preciso insistir sobre ella. El funcionario, el jurista y el estudioso ven facilitado su noble afán de conocer, interpretar y aplicar las disposiciones vigentes en materia de Administración local.

Nos hallamos, ahora, en vísperas de la presentación a las Cortes del nuevo proyecto de ley de Régimen Local, y parece aconsejable acentuar el tratamiento unitario del régimen municipal y del régimen provincial, llevando a las disposiciones comunes a la organización y administración de Municipios y provincias, materias tales como las de Bienes, Obras y Servicios. En efecto, si contemplamos la regulación de las mismas con referencia a la administración provincial en la vigente Ley, veremos cómo se contienen repetidas normas de reenvío al tratamiento de dichas materias en el Libro I, relativo a la Administración municipal.

Son tan escasos los matices diferenciales que nada impide una normativa unitaria. Y así se ha realizado en el Reglamento de Bienes y en el de Servicios de las Corporaciones locales, por lo que convendría trasladar este criterio a la Ley.

En cuanto a la organización provincial, convendría revisar la redacción del actual artículo 211. En realidad, son dos los órganos básicos de gobierno y administración de las provincias: el gobernador civil, representante y delegado del Gobierno de la Nación y Jefe de la Administración provincial en cuanto se refiere a la provincia considerada como circunscripción geográfica para el cumplimiento de fines del Estado, y la Diputación Provincial como representación y órgano fundamental de gobierno de la provincia, en cuanto entidad local de fines propios diferenciados de los generales del Estado. El Presidente es un miembro de la Corporación con facultades propias presidenciales y gerenciales, como se deduce de la exacta redacción del artículo 226. En cuanto a la Comisión provincial de Servicios Técnicos —mencionada también en el artículo 211 como órgano de gobierno provincial—, la inmensa mayoría de los tratadistas y de los participantes en Asambleas y Congresos postulan su supresión, fundándose en que se trata de un organismo paralelo en su misión y funciones a la Diputación Provincial, pues los llamados planes y servicios de carácter eminentemente local, cometido básico de dichas Comisiones, cumplen la misma finalidad que los planes de cooperación provincial a los servicios municipales que figuran encomendados a las Diputaciones, y no se comprende fácilmente la ventaja que puede tener que un abastecimiento de aguas, o la construcción de un mercado o de un maderero, constituya materia de actividad paralela y duplicada de la Diputación y de la Comisión provincial de Servicios Técnicos. Este paralelismo y duplicidad crea perplejidad en los Ayuntamientos, complica la actividad administrativa supletoria y complementaria de la municipal y encarece el funcionamiento de los servicios con un innecesario y gravoso desdoblamiento de organismos provinciales. La Comisión provincial de Servicios Técnicos debe ser, por tanto, suprimida, pasando sus fondos a nutrir las Haciendas provinciales con destino a la cooperación provincial a los servicios municipales.

Nada obsta, en cambio, a que los vocales actuales de la Comisión de Servicios Técnicos se asocien a la gestión de la Diputación en sus actividades de cooperación a los servicios municipales, pasando a formar parte de Comisiones informativas de sanidad, vialidad, urbanismo, etc. Al propio tiempo, el ámbito de materias comprendidas dentro de la Cooperación provincial a los servicios municipales podría extenderse a obras similares e indispensables como central telefónica, casa del médico, del maestro, del secretario, etc.

J. L. DE S. T.

# TUTELA Y ADOPCION DE LOS MENORES ABANDONADOS

**S**ABIDO es cómo para suplir la falta de la patria potestad de los padres —bien por fallecimiento de éstos o por pérdida o suspensión de aquélla— nuestra primera ley sustantiva civil monta toda la compleja institución de la tutela, cuya finalidad es proveer a la guarda o cuidado de la persona y bienes de los menores no emancipados. Dicha tutela se ejerce a través de dos órganos individuales: el tutor y el protutor; y por un organismo colegiado: el Consejo de familia. Estos tres órganos funcionan a través de un complejo sistema de controles, limitación de poderes y garantías establecidos en favor del menor sujeto a la acción del organismo tutelar. Ahora bien, todas las disposiciones regulando la tutela están establecidas contemplando el caso del menor que normalmente queda sin padre ni madre (1).

La cosa varía cuando se trata de un menor abandonado por sus padres e ingresado en una casa o establecimiento de expósitos. Para este supuesto, el Código Civil habilita una especial tutela legítima, recogida en su artículo 212, según el cual **«Los jefes de las casas de expósitos son los tutores de los recogidos y educados en ellas»**. Y añade: «La representación en

juicio de aquellos funcionarios, en su calidad de tutores, estará a cargo del Ministerio Fiscal». La existencia de esta tutela especial, al margen de la tutela normal del menor, plantea el examen de su contenido, que vamos a intentar condensar en los tres puntos siguientes:

a) Quiénes están sometidos a esta especial tutela.

El Código Civil sólo habla de los expósitos. Ahora bien, ¿quiénes tienen esta consideración? Aunque el propio Código en algún precepto pueda parecer que emplea como sinónimos los términos expósito y abandonado, es lo cierto que se trata de dos conceptos perfectamente diferenciados; de dos especies distintas dentro de la gran familia común de los desamparados o abandonados en sentido amplio.

En tanto que el expósito es —por expresa definición etimológica de la Real Academia de la Lengua— el recién nacido abandonado en un paraje público y

---

(1) Aparte de la tutela del menor, existe en nuestro Derecho la del loco, la del pródigo y la del sujeto a interdicción civil.

«expuesto»; por tanto, a los peligros inherentes y derivados de este hecho, el abandonado «estricto sum» es aquel menor que sin correr el riesgo de la exposición es entregado o ingresado en una casa o establecimiento de desamparados, normalmente de carácter benéfico y condición pública. Ambos, el expósito y el abandonado en sentido estricto, tienen de común —como certeramente observa Joaquín Arce— la voluntad de sus padres o guardadores de librarse del menor exonerándose de las cargas que éste reporta; y entendemos que se diferencian en que mientras en el caso del niño expuesto (expósito) sólo se exige en el que lo expone ese elemento psicológico de liberación del recién nacido, en el abandono sin exposición, se añade el cuidado o empeño de procurar para el menor la atención o amparo ajeno, en sustitución del propio, con independencia de los móviles de la acción.

Lo que sucede es que nuestro Código, bajo el influjo de su época, sólo contempla el entonces frecuente caso del niño expuesto a la intemperie del jardín, atrio de iglesia, portal de vivienda, etc. —fácil protagonista de los folletinescos relatos de antaño—, y no podía parar su atención en el caso, hoy abrumadoramente mayoritario, del niño abandonado —sin ningún riesgo de exposición— en una casa de desamparados, con la garantía del cuidado ajeno. Hoy es raro el caso del niño expuesto, en el sentido gramatical que aceptamos, cuando tan fácil es abandonarlo sin riesgo en algún establecimiento de los destinados al efecto.

Finalmente, también habrá de considerarse sujeto a la tutela legítima especial del artículo 212 del Código Civil, aquel niño que, sin intención inicial de liberarse de la carga que les supone, es ingresado en una Inclusa por sus padres, y posteriormente surge en éstos aquel propósito, manifestado por actos inequívocos de una idea de abandono. Lo difícil en estos casos es el determinar el momento en que ha de considerarse consumado el desamparo. Mas entendemos que en estos supuestos ha de entrar en juego la tutela que se examina en todos los casos en que, normalmente, se requiera la intervención del organismo tutelar en relación con la guarda de la persona o bienes de este menor.

#### b) Quién ejerce esta tutela.

Aunque las palabras e intención del legislador están bien claras al respecto, no faltan quienes afirman que esta tutela es ejercida por la propia Institución, Centro o Establecimiento como tal persona jurídica

y que el jefe o administrador de la misma actúa como un mero delegado de aquélla.

Nada más contrario a la realidad, ya que tanto el tutor como el protutor y los componentes del Consejo de familia están configurados como personas físicas y jamás como entes morales o colectivos.

La disposición del artículo 212 es bien clara y no deja lugar adudas: «**Los jefes de las casas de expósitos son los tutores de los recogidos y educados en ellas**», es decir, la persona física que ejerce dicha jefatura, llámese Director, Administrador, Rector, etcétera. A mayor abundamiento, al referirse a su representación en juicio, el Código lo llama funcionario, con lo que se afirma en la idea de que este tutor especial de los abandonados es la persona física que, como funcionario, está al frente del Establecimiento o Casa en que el expósito o abandonado ha sido recogido.

Yerran, por tanto, quienes afirman que la tutela especial de estos menores corresponde a la Fundación particular o Corporación de Derecho Público de quien depende la Casa de desamparados y, concretando el caso, a las Diputaciones Provinciales, que la tutela es ejercida por el Presidente en representación de aquéllas; y ello porque la tutela no es delegable, los actos del tutor son personalísimos y éste no puede ser sujeto de representación, y porque entre las funciones que se atribuyen al Presidente de la Diputación por la Ley de Administración Local y Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales, no figura la de ejercer la tutela de los desamparados acogidos en los Centros provinciales.

Podrá, eso sí, ser relevado de su cargo el funcionario jefe de la casa de expósitos, por los que sobre él tienen potestad jurisdiccional y de quienes depende jerárquicamente; pero una vez que lícita y legalmente ejerce su función no puede ser desposeído de una facultad que solamente en la Ley tiene su origen.

c) Modalidades de esta tutela.

La tutela especial de los desamparados está caracterizada en un doble aspecto y sentido: de una parte, por una concentración de potestades, y por otra, por una reducción de obligaciones.

La concentración de funciones, en cuando que se reúnen, en la persona que ejerce esta tutela, las facultades propias del tutor y las del Consejo de familia. Según determina el artículo 303 del Código Civil, «La Administración de cada establecimiento de beneficencia tendrá sobre los huérfanos menores acor-

gidos todas las facultades que corresponden al Consejo de familia», las cuales se refieren, fundamentalmente, a una serie de autorizaciones que el propio tutor necesita para poder llevar a cabo algunos actos (2).

En contra, pues, del principio general que establece que el tutor no puede ser a la vez vocal del Consejo de familia, en esta tutela del abandonado se reúnen en una sola persona la actividad de ambos organismos tutelares, con lo que se concentran en quien la ejerce la casi totalidad de las funciones atribuidas por el Código a esta institución.

En oposición a la expuesta concentración de funciones, se produce una disminución de las obligaciones a que se ve sometido el tutor ordinario; así debe entenderse que este tutor especial no estará obligado a prestar fianza para asegurar el buen resultado de su gestión, ni a inscribir la tutela en el Registro especial que señala el artículo 288 del Código.

Finalmente, y como quiera que nada dice el Código Civil al respecto, parece que debe entenderse que esta tutela especial funciona sin la figura del protutor, con lo que el tutor de los expósitos queda liberado de aquella vigilancia que sobre sus actos está atribuida a aquél. Mas lo que sucede es que, normalmente, estas tutelas de desamparados se desenvuelven más bien en el campo de la guarda de la persona, que en el de su patrimonio, ya que los sometidos a ella carecen de bienes que cuidar. No obstante, puede suceder, y de hecho acontece, que un abandonado entre en posesión de bienes de fortuna, adquiridos a título de herencia.

Esbozada así la tutela legal del abandonado y resultando que aquélla es ejercida exclusivamente por el funcionario que tiene a su cargo la jefatura del establecimiento en que aquél está acogido, hay que concluir que su intervención es obligada en todos aquellos actos jurídicos en que sea preciso completar la capacidad de obrar del menor, o actuar en su representación: así por lo que se refiere al matrimonio del tutelado, el artículo 47 del Código Civil dispone que corresponde a los jefes de las casas de expósitos prestar la licencia para el de los educados en ellas, y en cuanto a la adopción el artículo 176 del mismo texto legal determina claramente, para el caso de tratarse de un adoptado menor de edad, que el consentimiento de éste sea suplido por «el de las personas que debieran darlo para su matrimonio»; que para los abandonados no es otra —como se acaba de

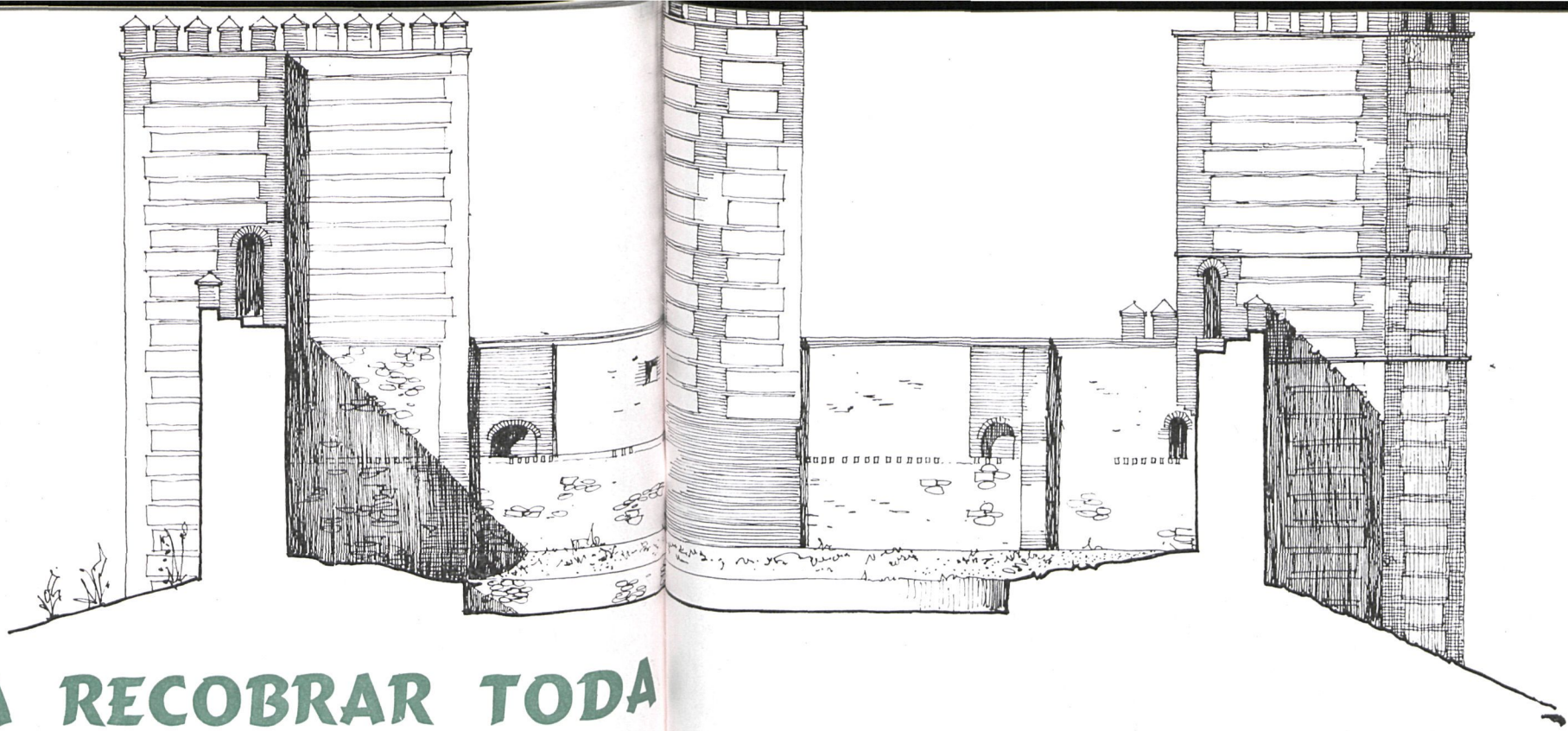
ver— que el jefe de la casa que los recogió para su crianza y cuidado, en su calidad de tutor de los mismos.

Concorde con este criterio legal, el Código Civil, al regular el procedimiento para la adopción del menor sometido a la tutela de una casa de expósitos u otro establecimiento de beneficencia, preceptúa de manera terminante que el expediente se tramitará **exclusivamente** por la Administración de aquéllos. Este mandato legal responde a un principio de lógica y sistemática legislativa en cuando que el jefe administrativo de dichos centros es quien personalmente ejerce la tutela del futuro adoptado. Y es este funcionario precisamente, en su calidad de tutor, quien ha de hacer, en forma exclusiva y excluyente, «las comprobaciones necesarias, oyendo al adoptado si tuviere suficiente juicio, y a sus más próximos parientes si fueran conocidos», instruyendo, en una palabra, el expediente que ha de elevarse al juez para su aprobación, y todo ello bajo pena de nulidad de la adopción caso de que no se cumplan estos requisitos (artículo 176 del Código Civil); nulidad de pleno derecho por tratarse de actos ejecutados contra lo dispuesto en la Ley, en este caso en el propio Código Civil.

Igualmente debe considerarse preceptiva la intervención personal y directa del tutor del abandonado en los expedientes de prohijamiento, aunque nada diga expresamente nuestra primera ley sustantiva, por no estar regulada esta institución en nuestro Derecho. El prohijamiento, al igual que el acogimiento familiar o crianza externa, es un acto tan íntimamente relacionado con la guarda de la persona del menor sujeto a tutela que resulta difícil imaginarse cómo en el mismo se puede prescindir de la intervención de la persona del tutor.

Por tanto, no es aconsejable la reciente práctica de algunas Instituciones que sostienen establecimientos de menores abandonados de encargar la tramitación y resolución de los expedientes de prohijamiento, y posterior adopción, a unidades administrativas u órganos de representación distintos de la jefatura del establecimiento en que el menor está acogido. Ello va en contra de lo que expresamente disponen los preceptos examinados del Código Civil, y que deben estimarse de obligatoria observancia.

(2) Imponer al menor ciertos castigos, recluirle en un establecimiento de salud y actos relacionados con su patrimonio.



La restauración del Castillo-Palacio de Buitrago, antigua residencia de los Mendoza, donde el marqués de Santillana organizó grandes torneos y juegos florales en honor de D. Juan II, ha de constituir una obra de gran envergadura. Tras un profundo estudio de los planos de la vieja fortificación, el arquitecto D. José Manuel González Valcárcel ha preparado el gran proyecto

## BUITRAGO VA A RECOBRAR TODA SU GRANDEZA MEDIEVAL

**L**A villa de Buitrago, una de las más bellas y evocadoras de nuestra geografía provincial, está sometida en estos momentos a un intenso plan de restauración artística y monumental. La Dirección General de Bellas Artes se propone devolver a Buitrago todo su sabor medieval y toda su perdida magnificencia arquitectónica.

—Estamos concluyendo el derribo de pequeñas casas, convertidas en cuadras, que se habían adosado a los muros del castillo—nos refiere el arquitecto don José Manuel Valcárcel.

Y agrega:

—Para realizar esta obra hemos hallado en los habitantes de Buitrago una excelente acogida. La gente está dispuesta, incluso, a hacer sacrificios si redundan en beneficio del pueblo.

### EL PRIMITIVO TRAZADO

El antiguo feudo de los Mendoza va a recobrar su semblante primitivo. Una de las primeras tareas será la de devolver a la villa su primitivo trazado viario. Para ello habrán de derribarse algunas edificaciones y hasta abrir nuevas calles.

La pavimentación de la villa será idéntica a la que existía en el siglo XIV, con grandes losas y canto rodado. La reconstrucción de Buitrago constituirá no sólo una obra ejemplar de restauración, sino un trabajo previo de documentación histórica sorprendente.

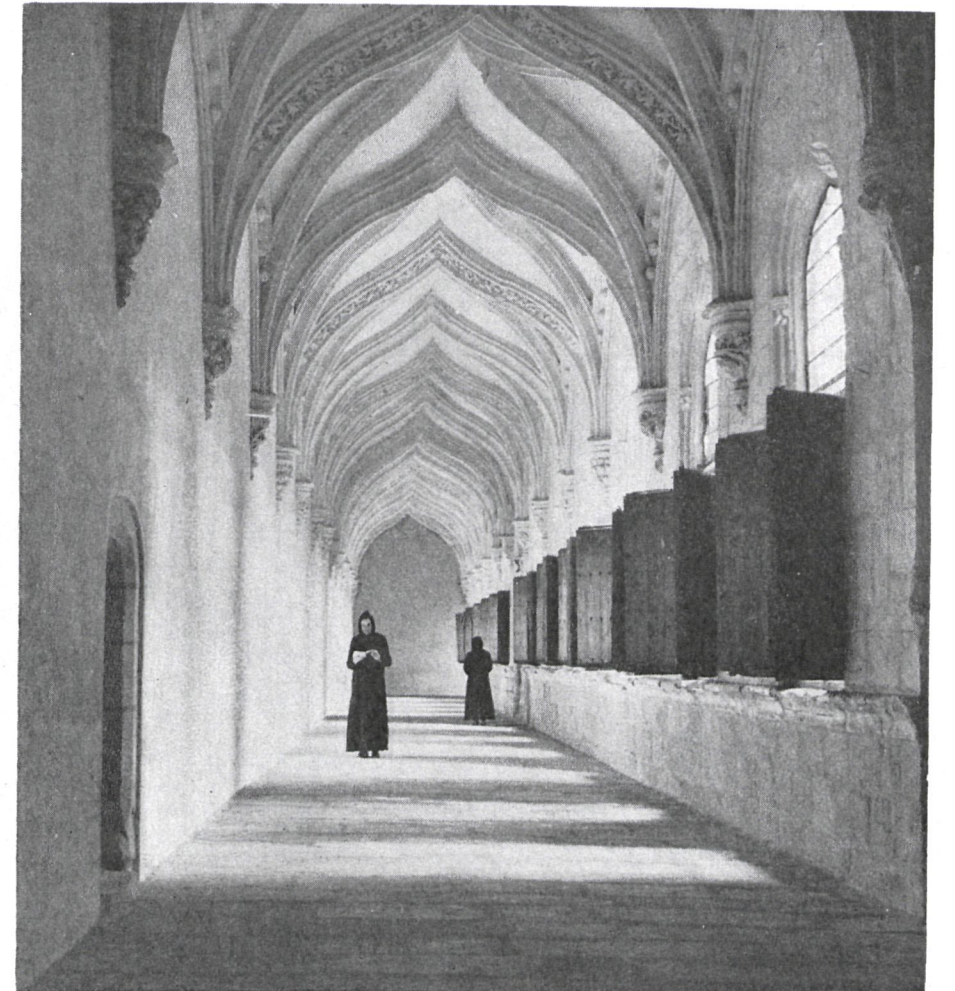
El señor González Valcárcel, una de las máximas autoridades mundiales en restauraciones de conjuntos monumentales e históricos, tiene ya preparado hasta en sus últimos detalles el plan de recuperación de la villa de Buitrago.

### LA VIEJA LITABRUM

Uno de los grandes encantos de este pueblo es el de estar rodeado por el río Lozoya, lo mismo que



Gracias a las obras iniciadas por la Dirección General de Bellas Artes, en colaboración con la de Arquitectura, Buitrago recobrará su grandeza y volverá a ser uno de los rincones más interesantes de la provincia



El Monasterio de El Paular, el más viejo Monasterio de Cartujos que fué construido en España, está siendo, igualmente, sometido a restauración

SE ESTA RECONSTRUYENDO EL CASTILLO Y EL HOSPITAL DE LOS MENDOZA. LAS CALLES DE BUITRAGO TENDRAN EL MISMO EMPEDIDO QUE POSEIAN EN EL SIGLO XIV





Severidad castrense es el castillo de Buitrago, ajeno a casi todo adorno superfluo. Sede de los Mendoza y, por lo tanto, sede en tiempos de muchas historias de amor. La villa, su castillo, sus almenadas murallas y sus torreones —como éste del grabado— van a ser reconstruidos por la Dirección General de Bellas Artes