

LA REFORMA DE LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL (*)

Por

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Catedrático de Derecho Administrativo.

SUMARIO: I. DE LA REVISIÓN A LA REFORMA DE LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL: 1. *La revisión de la Ley.* 2. *La reforma de la Ley de Régimen Local.*—II. LOS CRITERIOS LEGISLATIVOS EN LA RECLAMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: 1. *El criterio material de codificación por esferas administrativas:* a) Régimen jurídico del acto administrativo, en especial grados de invalidez. b) Revisión de oficio y recurso de lesividad. c) Recepción y registro de documentos. d) Procedimiento de ejecución. e) Recursos administrativos. 2. *Criterio intermedio.* 3. *Criterio formal.*—III. CONCLUSIÓN.

I.—DE LA REVISIÓN A LA REFORMA DE LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL.

1. *La revisión de la Ley.*

La tercera de las disposiciones finales de la vigente Ley de Régimen Local imponía la revisión de la misma cada cinco años. Se seguía así una tradición legislativa, que arranca del más venerable y respetado de nuestros textos legales: el Código civil. El Código termina con tres disposiciones adicionales que constituyen un ejemplo de prudencia y de buena técnica legislativa. En las dos primeras se refiere a la memoria anual en que han de hacerse constar «las cuestiones y puntos de hecho controvertidos y los artículos u omisiones del Código que han dado ocasión a las dudas del Tribunal». Y la tercera disposición adicional dice: «En vista de estos datos, de los progresos realizados en otros países que sean utilizables en el nuestro, y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la Comisión de

(*) El presente trabajo es el texto de la conferencia pronunciada por el autor el día 4 de septiembre de 1970, en el XI Curso sobre "Problemas políticos de la Vida Local", celebrado en Peñíscola.

codificación formulará y elevará al Gobierno cada diez años las reformas que convenga introducir». Con estas palabras termina nuestro Código civil.

La norma de la Ley de Régimen Local, con estos precedentes significativos, constituye una consecuencia ineludible de la técnica de la codificación. Pues sólo mediante una revisión periódica podrá mantenerse la actualidad de un Cuerpo legal orgánico, evitando que Leyes especiales le vayan derogando parcialmente, haciendo inútil la labor codificadora.

Si esto es así en líneas generales, con mayor razón se dará en el Ordenamiento jurídico-administrativo, al que la doctrina ha atribuido como característica esencial la de la movilidad de las normas, precisamente para justificar la imposibilidad, o al menos dificultad, de codificación.

Por esta movilidad, característica del Derecho administrativo, la Ley de Régimen Local se convertiría en pocos años en letra muerta, y una complejidad de Leyes vendría a desplazarla en la regulación de la materia local de no cumplirse estrictamente lo previsto en su disposición final tercera.

Publicado el texto articulado de la Ley de Régimen Local en 1950, su primera revisión debió realizarse en 1955. Y así se hizo, efectivamente. Pero con tan limitado y reducido alcance, que no se cumplieron los objetivos previstos por el legislador. Ya que, en realidad, la revisión se limitó a refundir el texto articulado primitivo, y la Ley de 3 de diciembre de 1953, que reformó las Haciendas Locales, sin tener en cuenta otras importantes disposiciones que se habían dictado en el período legislativo a que se refería la revisión. Así, el artículo 393, párrafo 1, del texto refundido conservaba la redacción del texto de 1950, y decía: «Los recursos de cuantía estimable que no excedan de 20.000 pesetas se resolverán, en única instancia», cuando la Ley de 30 de marzo de 1954 había modificado la cuantía, a efectos de apelación, elevándola a 80.000 pesetas (1). Asimismo, el texto refundido mantuvo la primitiva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, dejando sin resolver el problema planteado por la doctrina de si en aquella materia los preceptos de la Ley de Régimen Local habían quedado derogados por los correspondientes de la de expropiación forzosa de 1954.

Mas es el caso que transcurrió el año 1960 sin que se llevara a cabo revisión alguna, ni siquiera con el limitado criterio con que se hizo la an-

(1) Sobre el problema, me remito a mi trabajo *El recurso contencioso-administrativo y el texto refundido de la Ley de Régimen Local*, "Revista de Estudios de la Vida Local", núm. 84, págs. 847 a 865. Sobre la procedencia de la revisión periódica, CORDERO TORRES: *Los primeros diez años de la Ley de lo contencioso-administrativo*, "Revista General de Legislación y Jurisprudencia" (separata), 1967, ^{AVP}pág. 3.

terior. Asimismo, pasó el año 1965 sin que se rompiera el silencio gubernativo. Lo que supuso un olvido —e infracción— de la disposición final tercera de la Ley, que en modo alguno resulta admisible ante las importantes y trascendentales reformas de nuestro Ordenamiento jurídico en el período de tiempo que va de 1955 a 1966. Bastará citar que, entre dichas reformas, se encuentra nada menos que: la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de mayo de 1958, la legislación sobre funcionarios, las Leyes sobre régimen especial de grandes ciudades, etc., etc. (2).

2. *La reforma de la Ley de Régimen Local.*

Pero lo que, en cumplimiento de la Ley de Régimen Local, habría de ser simple revisión, pasa a ser reforma en cumplimiento de una nueva Ley: la de reforma de las Haciendas Locales de 23 de julio de 1966, que impuso al Gobierno el plazo de dieciocho meses para redactar un proyecto de Ley de Régimen Local. Como he dicho en otra ocasión, al comentar el nuevo texto, «para lo que es usual en nuestra Administración, el plazo resulta excesivo. Porque, en efecto, si os acercáis a la Administración española, entre los muchos absurdos y las disparatadas paradojas que podéis observar en ella, destaca la siguiente: que, mientras se dedican años en resolver expedientes en los que únicamente se discute la concretísima cuestión de un recurso de alzada o reposición más o menos complicados, apenas si se dedican unos meses y hasta unas semanas a la elaboración de disposiciones generales de la mayor trascendencia. Todo depende de los grupos de presión que están detrás del interés público, que se pretexto satisfacer, o de las armas con que se amenace reaccionar frente a la pasividad administrativa».

Claro está que nuestra Administración piensa que, contra el vicio del legislador de señalar plazos, está la virtud de no cumplirlos, obligando a tantas prórrogas cuantas fueran necesarias para llevar a cabo la tarea encomendada.

Lo cierto es que estamos ante una coyuntura de reforma legislativa, y, precisamente, de uno de los textos legales básicos.

En esta situación, la primera cuestión que se plantea es la siguiente:

(2) Me remito a mi trabajo *La revisión de la Ley de Régimen Local*, "El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados" núm. 33, págs. 1.029-1.031.

¿Hasta qué punto es necesaria una reforma general de la Ley de régimen local?

Porque que una revisión actualizadora era, si no necesaria, al menos muy aconsejable, está fuera de duda. Lo que ya no es tan claro es que haga falta una reforma sustancial del texto básico.

Sin embargo, ha sido ésta una de las tareas legislativas a las que más aficionados han sido los Gobiernos de los distintos regímenes. JORDANA DE POZAS, en su Discurso de recepción en la Academia de Jurisprudencia (3), nos ofreció un excelente resumen crítico de las distintas reformas.

Los temas centrales que motivaron tan elevado número de textos, fueron dos: uno político y otro financiero; la organización y estructuración de nuestras Corporaciones locales y las Haciendas de las mismas.

Hay, desde el punto de vista político, parece que ninguna razón existe para que se reforme la Ley reguladora de Nuestra Administración Local. Porque los principios políticos que rigen son los mismos que regían cuando se promulgó la Ley de régimen local. Que nosotros sepamos no ha cambiado el régimen. Aún cuando muchos quieran otorgar esta virtualidad a la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967. Pero por mucho que se esfuercen los que así interpretan esta Ley, no creo que puedan encontrar preceptos en qué fundar la existencia de una mutación esencial de los principios políticos que informan nuestro régimen local. Pues los cuatro artículos (45 a 48) que la Ley Orgánica dedica a la Administración Local vienen a reiterar los principios que ya anteriormente habían establecido nuestras Leyes fundamentales. Quizá el único precepto que pudiera permitir pensar en una necesaria adaptación de la Ley de Régimen Local fuera el contenido en el apartado II del artículo 40 de la Ley Orgánica al referirse a la elección «por sufragio articulado» de los miembros de las Corporaciones. Pero su redacción es tan poco concluyente, que no desvirtúa la afirmación anterior, al seguir el tono general que inspira esta Ley fundamental, inspirada en los mismos principios políticos que las demás fundamentales.

Pero si en lo político no parece que existan razones que justifiquen la reforma, ¿qué decir del otro gran tema de las reformas?

Es cierto que, sin acudir a las modificaciones que tuvieron como origen las mutaciones del régimen político, las reformas de las Haciendas locales se han producido en serie. Desde que se estructuró el régimen local del nuevo régimen, la parte de Hacienda es la que ha sido objeto

(3) *Tendencias europeas actuales del régimen local*, Discurso pronunciado el 19 de enero de 1948. Cfr. JORDANA DE POZAS: *Estudios de Administración Local y General*, Madrid, 1961, I, pág. 529-532.

de mayor número de reformas, inspiradas en principios muy distintos y harto contradictorios.

Promulgada la Ley de Bases de régimen local de 1945, no se esperó a la aparición del texto articulado para que entrara en vigor la nueva Ordenación de Haciendas locales, sino que ésta se aprueba prematuramente por Decreto de 25 de enero de 1946, cuyo texto se incorporó más tarde al texto articulado de la Ley de 1950.

No habrían de pasar muchos años para que la materia de Haciendas locales sufriera nuevas modificaciones.

Primero, por la Ley de 3 de diciembre de 1953, que intentó remediar el fracaso del llamado «cupo de compensación» que creó la Ley de 1945 para cubrir los déficits que habían de producir en los presupuestos de las Corporaciones la supresión de los ingresos municipales que la misma Ley decretaba. Y la Ley de 1953, para remediar este fracaso, ideó otra institución no muy diferente en la línea de sometimiento de las Haciendas Locales a la del Estado: el «recurso nivelador».

Como era de esperar, el «recurso nivelador» tampoco arregló las cosas. Para cubrir este nuevo fracaso, viene la Ley 85/1962, de 24 de diciembre, que, tras de suprimir la imposición sobre el uso y consumo, crea el «Fondo nacional de Haciendas municipales».

Y, tras de la evidente repercusión que, para las Haciendas locales, tuvo la Ley de reforma del sistema tributario de 1964, llegamos a la Ley 48/1966, de 23 de julio, que, a su vez, ya anuncia la elaboración de un nuevo proyecto de Ley local.

Aparte de estas modificaciones generales, no hay que olvidar las parciales que implican un apartamiento del régimen común de importantes Corporaciones, destacando los regímenes especiales de Barcelona y Madrid.

Cuando la regulación de una materia es objeto de tan continuas y reiteradas modificaciones, es que el legislador no ha sabido encontrar la ordenación adecuada, que no se han conseguido los objetivos perseguidos —si es que había objetivos— y que el fracaso ha sido el resultado de todos los intentos.

Como no faltan optimistas para todo, ha habido quien, refiriéndose a los preceptos de la nueva Ley, ha dicho: «Por su minucioso estudio, discusión por técnicos de la más alta reputación, exámenes, controles y críticas, han inyectado nueva vida a las Corporaciones locales, superando la crisis que desde hace unos años pesaba calamitosamente sobre Ayuntamientos y Diputaciones» (4). Mas la opinión general no es, desde luego, tan bené-

(4) RUIZ FERNÁNDEZ: *Comentario a la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del régimen local*, "Revista de Estudios de la Vida Local", núm. 149, página 654.

vola. En uno de los comentarios más difundidos de la nueva Ley se dicen estas palabras, que reflejan perfectamente el ambiente general: «A los cuatro años mal contados de la anterior reforma, parece que el dispositivo de las Haciendas locales cruje lo suyo y no marcha satisfactoriamente, por lo que los doctores de la Plaza de las Cortes han decidido otra nueva modificación, titulada modestamente de «parcial del régimen local». Cuatro reformas en tan poco tiempo, operadas en un Cuerpo que disfrutó de buena salud durante veinte años, según lo dicho, inducen a pensar en voz alta y lanzar esta inquietante interrogación: ¿Qué pasa con las Haciendas Locales? ¿Qué fenómeno clínico es éste que determina cierta unanimidad en el diagnóstico y cuyo tratamiento ni es eficaz ni de unánime prescripción?» (5).

La reforma de la Hacienda local, pues, parece necesaria. Quizá, la nueva reforma no sea más afortunada que las precedentes, pero al menos debe intentarse.

Lo más discutible es que, permaneciendo inalterables los principios fundamentales del régimen, se extienda la reforma a otros aspectos que a los de una revisión a fondo, impuesta por la aparición de trascendentes disposiciones legislativas en la estructuración del régimen jurídico-administrativo.

Ante la reforma y los distintos criterios que, en principio, podrían seguirse, vamos a intentar llegar al que consideramos más correcto desde el punto de vista de la técnica legislativa y de la práctica administrativa y jurisdiccional.

Para ello, veamos cuáles son estos criterios, tal y como han plasmado en esos textos legales promulgados después de entrar en vigor la Ley de régimen local.

II.—LOS CRITERIOS LEGISLATIVOS EN LA REGLAMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

En principio, tres son los criterios con los que puede abordarse la regulación de la Administración Local: un riguroso criterio material y otro formal, como posturas extremas, y una posición intermedia.

L. *El criterio material de codificación por esferas administrativas.*

A) Puede, en primer lugar, partirse de una rígida separación entre las distintas esferas administrativas. La Administración estatal, la local y

(5) ABELLA: *Reforma del régimen local*, Madrid, 1966, pág. 15.

la institucional, constituyendo el objeto de otros tantos Ordenamientos, que regularán todas las instituciones jurídico-administrativa en cuanto se apliquen a las distintas esferas.

Se prescinde del criterio formal. En lugar de partirse de cada una de las instituciones y regularla en todos sus aspectos, abstracción hecha de la esfera administrativa a que sea aplicable, se considera al Estado, a las Administraciones locales y a las institucionales, como todos orgánicos, como si exigiesen regulaciones específicas de todas y cada una de las instituciones.

De este modo, una misma institución sería regulada de modo distinto, según la esfera administrativa a que se aplicara, con las naturales conexiones y, generalmente, supletoriedad respecto de las demás de la ordenación referente al Estado.

Siguiendo este criterio, nos encontraríamos, por ejemplo, con una regulación de los contratos administrativos del Estado, otra de la contratación de las Entidades locales y otra de las institucionales; una regulación del patrimonio del Estado, otra del patrimonio de las Entidades locales y otra de las institucionales. Y así, sucesivamente, respecto de los funcionarios, la expropiación forzosa, la intervención administrativa, los servicios públicos, el procedimiento administrativo y cada una de las demás instituciones que integran el Ordenamiento jurídico-administrativo.

B) En definitiva, ésta fue la aspiración del texto vigente de la Ley de régimen local. Trataba de ser un verdadero Código de la Administración local, que regulara ésta en todos sus aspectos, aun cuando se quedó en el camino.

Respecto de las disposiciones que pueden catalogarse dentro del Derecho administrativo, promulgadas después de la Ley de régimen local, ha habido bastantes que han seguido este criterio y respetado la línea de separación entre las distintas esferas.

De este modo, no se han producido en las materias reguladas por estas disposiciones graves problemas interpretativos motivados por las posibles interferencias. En efecto:

a) Aquellas disposiciones que se refieren a esfera distinta de la local, al respetar en bloque el especial ordenamiento de la Administración local, no interfieren lo más mínimo éste y sólo habrá de acudir a ellas, en su caso, con carácter supletorio.

Tal es el caso, por ejemplo, de disposiciones tan fundamentales en

el Ordenamiento jurídico-administrativo como la Ley de funcionarios, Ley del patrimonio del Estado y de contratos del Estado.

La *legislación de funcionarios*, que arranca de la Ley de Bases de 20 de julio de 1963, se articula en la Ley de 7 de febrero de 1964 y se desarrolla en otra multitud de leyes y disposiciones de inferior jerarquía, se refiere a los funcionarios de la Administración del Estado. Sus preceptos no rigen en las demás esferas. Ni los funcionarios de la Administración local ni los de los organismos autónomos se regulan por esta legislación, que no tiene vigencia respecto de los mismos ni siquiera con carácter supletorio.

Los funcionarios de la Administración local han sido objeto de una regulación específica, netamente diferenciada de la general, si bien ha incidido en la normativa contenida en la Ley de régimen local. Por lo que, en esta materia, el Código de la Administración local ha sufrido un atentado más.

La *legislación sobre patrimonio del Estado*, contenida en la Ley articulada (aprobada por Decreto de 15 de abril de 1964) y en su Reglamento de 5 de noviembre de 1964, es asimismo una legislación sobre el régimen de los bienes del Estado, sin afectar lo más mínimo a la regulación específica de la Ley de régimen local y del Reglamento de bienes de las Corporaciones locales, cuyos preceptos se respetan íntegramente.

Y la *legislación sobre contratos del Estado*, contenida en la Ley de 8 de abril de 1965 y en su Reglamento de 28 de diciembre de 1967, es también una regulación de los contratos que celebren los órganos de la Administración del Estado. Se aplica, también, según la disposición adicional segunda de la Ley, a los organismos autónomos. Pero no a la esfera local.

He aquí tres disposiciones que, promulgadas después de la Ley de régimen local, mantienen el más rígido respeto al criterio de delimitación normativa que se siguió al elaborar la Ley. A tenor de las mismas, no se plantea problema alguno de interferencia. En cada esfera existe un bloque de normas con un ámbito de aplicación perfectamente delimitado.

Al menos desde este punto de vista, al darse el caso insólito de nuestra tradición legislativa de congruencia entre uno y otro Ordenamiento, el sistema es digno de elogio.

b) Al lado de estas disposiciones que respetan la normativa específica de la esfera local, están otras que, aun cuando derogan, modifican o complementan los preceptos de la Ley de régimen local, tampoco ofrecen graves problemas interpretativos. Al abordar la tarea de la reforma

de ésta, el problema se limita a decidir hasta qué punto deben acogerse las introducidas por estas disposiciones.

Quizá el ejemplo más expresivo en esta dirección sea el de las Leyes especiales de Barcelona y de Madrid, en las que también se preveía la revisión: una primera, a los dos años de su vigencia, y, a partir de esta primera revisión, cada cinco años, al igual que la Ley general.

La suerte de esta revisión ha sido la misma que la de la Ley de régimen local. Han pasado los años sin que el Ministerio de la Gobernación haya hecho la menor propuesta al Gobierno en tal sentido.

A la hora de reformar la Ley general, ¿qué actitud adoptar respecto de estas disposiciones especiales?

Las leyes de Madrid y Barcelona tuvieron su razón de ser en la inadecuación de los preceptos de la Ley de régimen local a las exigencias de la capitalidad y de las grandes ciudades. Ante el uniformismo de la Ley general, ante el idéntico régimen aplicable a todos los Municipios, se quiso establecer unas normas aplicables a los grandes Municipios.

Sin embargo, si examinamos el articulado de los textos que obtuvieron la sanción legislativa, podreis comprobar que, al regular lo que denominan «Administración municipal», lo que han hecho es dar unas reglas que, en su mayor parte, no son peculiares para las grandes ciudades, sino que, de considerarse procedentes, lo son para todo Municipio, sea o no capital de la Nación, sea grande o pequeño,

Así, las reglas sobre servicios, obras, contratación, urbanización y régimen jurídico, podrían acogerse perfectamente en la Ley general. Mejor dicho, en las Leyes generales respectivas.

Pues, partiendo de un sistema de legislación formal, no parece aconsejable llevar a una Ley sobre Administración Local normas que deberían incluirse en los textos correspondientes: contratación, en la Ley de contratación; urbanismo, en la Ley del Suelo, etc.

C) En esta misma línea de respeto a las distintas esferas está la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958. Sin embargo, el hecho de que el procedimiento administrativo constituya una vía previa de la contencioso-administrativa (en que se parte de un criterio legislativo distinto), la previsión de adaptar la Ley de régimen local a la de procedimiento administrativo y el carácter supletorio de ésta, han planteado no pocos problemas interpretativos, que han despertado la atención de la doctrina. Concretamente, de GONZÁLEZ BERENGUER (6), de GONZÁLEZ

(6) *La Ley de procedimiento administrativo y su aplicación por las Corporaciones Locales*, "Documentación administrativa", núm. 14. págs. 29 y sigs.

NAVARRO, que dedica al tema unas interesantes páginas en el tomo I del Estudio preliminar del libro sobre *Procedimientos administrativos especiales* (7), y yo mismo me ocupé del problema en la conferencia pronunciada en el III de estos Cursos sobre «Problemas políticos de la Vida Local» (8).

Como la Ley de procedimiento es, más que una Ley reguladora del aspecto puramente formal, una Ley general de la acción administrativa, buena parte de sus preceptos inciden directamente sobre lo que es objeto de regulación de la Ley de régimen local. De aquí lo delicado del tema y de la imperiosa necesidad de la máxima claridad, para evitar la serie de incongruencias, tan frecuentes en las dispersas regulaciones de las diversas esferas administrativas.

Baste señalar, a título de ejemplo, que en tanto no se lleve a cabo la adaptación de la Ley de régimen local a la Ley de procedimiento administrativo, se han planteado, con más o menos fundamento, problemas de tanta trascendencia práctica como los siguientes:

a) Régimen jurídico del acto administrativo, en especial grados de invalidez.

La Ley de procedimiento administrativo contiene una regulación ordenada y sistemática de los distintos aspectos que plantea el régimen jurídico de los actos administrativos. Sus requisitos, eficacia e invalidez aparecen regulados en los artículos 40 a 55 de la Ley, aparte de la referencia que en otros capítulos se hace a extremos no menos relevantes de su régimen, como la notificación, ejecución y revisión.

Esta regulación ordenada y sistemática del acto administrativo falta en la Ley de régimen local. Por tanto, surge inmediatamente el problema: hasta qué punto son aplicables los preceptos de aquélla en la esfera local.

Por supuesto, la respuesta afirmativa se impone. Salvo en aquellos extremos del régimen jurídico de los actos en que exista una regulación concreta y específica en la legislación local, es aplicable la de procedimiento administrativo. Es más, incluso en aquellos extremos en que sí existe una regulación específica, como en el de las notificaciones, la jurisprudencia no ha dudado en ocasiones en acudir al art. 80 de la Ley de procedimiento administrativo, a fin de superar los rígidos cauces de notificaciones de los artículos 313 y 314 del Reglamento de organización.

(7) Madrid, 1967, págs. 90 y sigs.

(8) *Sistema de recursos y autonomía local*, en «Problemas políticos de la Vida Local» Madrid, 1963, III, págs. 49-70.

funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales. Así, la sentencia de 23 de septiembre de 1963.

De los problemas que el régimen del acto administrativo plantea, la aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo en la esfera local se ha centrado en el concreto y trascendente de los grados de invalidez.

La Ley de Procedimiento Administrativo ofrece por primera vez una neta diferenciación de los distintos grados de invalidez. La nulidad de pleno Derecho de los actos administrativos se regula en nuestra Ley de procedimiento como supuesto distinto de la simple anulabilidad.

Es cierto que antes, en nuestro Ordenamiento jurídico-administrativo, y, concretamente, en disposiciones sobre la Administración Local —verbigracia, Reglamento de Contratación—, se señalaba la nulidad para sancionar determinados tipos de infracciones. Pero todo acababa ahí, en declarar nulo el contrato de duración indeterminada o por más de cincuenta años y la cláusula que implique monopolio (art. 10 del Reglamento de Contratación), así como las cláusulas que sometan la decisión de los litigios a árbitros (art. 12). No se determinaban las consecuencias que esta declaración de nulidad comportaba.

Hay que llegar a la Ley de Procedimiento Administrativo para encontrar normas positivas con una enumeración general de los supuestos de nulidad y con los efectos que la nulidad comporta.

Al faltar en la Ley de Régimen Local normas que regulen la misma materia, es evidente la aplicabilidad de las de la Ley de Procedimiento Administrativo. Así lo ha proclamado reiteradamente la jurisprudencia. A título de ejemplo, pueden citarse las sentencias de 7 de marzo de 1963, 2 de julio de 1964, 5 de mayo de 1965 y 31 de marzo de 1966.

Después de la Ley de Procedimiento Administrativo, la categoría de los actos nulos de pleno Derecho se admite en la esfera local. Cuando cualquiera de los órganos de nuestra Administración Local dicta un acto que puede incluirse en alguno de los supuestos que enumera el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, será nulo de pleno Derecho.

Ahora bien, la nulidad de pleno Derecho comporta una serie de consecuencias netamente diferenciadas de las que comporta la simple anulabilidad. Las más características del acto radicalmente nulo son las siguientes:

1.ª La posibilidad de que la nulidad pueda ser apreciada de oficio por la Administración y por los Tribunales.

2.ª La imprescriptibilidad de la acción para obtener la declaración de nulidad.

3.ª La imposibilidad de convalidación ni subsanación, y, por tanto, de invocar el acto nulo para oponer la excepción de acto consentido.

4.ª La eficacia «externa» de la declaración de nulidad.

Si se admite la nulidad, ha de admitirse con todas las consecuencias. Y, por tanto, desde el momento que un acto administrativo local incurra en un vicio de nulidad, deberán admitirse los efectos antes reseñados.

Sin embargo, así como la doctrina admite con unanimidad la categoría de la nulidad de pleno Derecho respecto de los actos de la Administración Local, se divide a la hora de señalar las consecuencias de esta nulidad. En especial, al plantearse el tema de la revisión de oficio, que constituye el segundo de los temas prácticos a que queremos referirnos.

b) *Revisión de oficio y recurso de lesividad.*

Al tema me referí especialmente en el III de estos Cursos (9) y sobre el mismo ha insistido la doctrina posterior (10).

El problema se ha planteado por la existencia de un precepto que se mantiene vigente en la Ley de Régimen Local: el artículo 369.

El artículo 369 consagra el viejo principio, tradicional en nuestro Derecho, el de la irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos. Y se afirma: como el único procedimiento que nuestro Derecho arbitra para privar de efecto a los actos declarativos es el llamado contencioso de lesividad, no puede admitirse la revisión de oficio del acto en la esfera local, en tanto se procede a la adaptación de la Ley de Régimen Local a la Ley de Procedimiento Administrativo.

Resultado sería la siguiente incongruencia: «Que mientras los artículos 47 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo sobre invalidez de los actos administrativos, serían aplicables en la esfera local, por el juego de la supletoriedad, no podrían aplicarse las consecuencias de aquella distinción, en orden al ejercicio de la potestad de revisión de oficio» (11).

Pero esta incongruencia no es lógica ni jurídicamente admisible.

(9) *Sistema de recursos y autonomía local*, cit., págs. 58-61.

(10) En especial, GONZÁLEZ NAVARRO: *Procedimientos especiales*, cit., I, págs. 91-93, donde ofrece una completa exposición del problema.

(11) GONZÁLEZ NAVARRO: *Procedimientos especiales*, cit., I, pág. 92.

Por nuestra parte, también admitíamos la duda y hasta que quizá debiera prevalecer esta interpretación. Así, en *Sistema de recursos*, cit., págs. 59-60, y en *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, págs. 707 y sigs.

Si el acto nulo de pleno Derecho, radicalmente nulo, no puede convalidarse ni subsanarse por prescripción, ni puede oponerse como fundamento de la excepción de acto consentido, y no prescribe la acción para declarar su nulidad, la admisión de la categoría de la nulidad en la esfera local conduce necesariamente a admitir la posibilidad de revisión de oficio.

Es más, si la acción para instar la nulidad no prescribe —ni puede invocarse el acto nulo como fundamento de la excepción de acto consentido—, es obvio que cualquiera —y, por supuesto, el que ostente interés directo en ello— puede dirigirse a la propia Administración que dictó el acto, a fin de solicitar la declaración de nulidad, declaración que se tramitará sin sujeción a procedimiento especial alguno. Y contra el acto que decida esta petición será admisible el «contencioso-administrativo», incoado por el que pidió la declaración de nulidad o por el titular de los derechos derivados del acto nulo, según que la resolución fuese desestimatoria o estimatoria. Así vienen a admitirlo las sentencias antes citadas (12).

(12) Dicen así:

—Sentencia de 7 de marzo de 1963: “Que ya de antiguo, la doctrina viene distinguiendo, entre otras figuras de invalidez de los actos jurídicos, la de la nulidad absoluta, *ipso iure*, o de pleno Derecho, frente a la de la nulidad menos grave o, mejor, anulabilidad o impugnabilidad del acto defectuoso; significando ello que el acto afectado por la primera de dichas figuras de invalidez no produce en absoluto los efectos que, típica y normalmente, le son atribuidos, y para el Ordenamiento jurídico es como si no existiera, por lo que todos obrarán rectamente, desconociéndolo, procediendo como si no hubiera tenido lugar; mientras que el acto impugnado o anulable es también defectuoso y se le puede privar de eficacia o validez; pero, si quien tiene la facultad de pedir su anulación no lo hace, el acto, a falta de tal reacción y no obstante sus imperfecciones, produce sus efectos y consecuencias típicas y ordinarias; distinción doctrinal que puede proyectarse sobre los actos administrativos y servir de base a la diferenciación entre actos que no son susceptibles de convalidación o consentimiento, y actos que, aunque tarados por algún defecto, pueden, sin embargo, ser consentidos y convalidados por actitudes de aceptación o por la simple renuncia o dejación de los correspondientes medios legales impugnativos; pero, además, nuestro Derecho administrativo vigente, percatado, sin duda, de la gravedad que supone la calificación de nulo *per se* o nulo de pleno Derecho aplicar a un acto de la Administración, no ha querido dejar tal calificación a la mera apreciación doctrinal, sino que el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, ha señalado, expresa y concretamente, qué actos de la Administración son nulos de pleno derecho, y a tal precepto habrá que atenerse, por tanto, para saber si es correcta o no, en este punto, la tesis de la sentencia apelada.”

—Sentencia de 2 de julio de 1964: “Que para la resolución del indicado problema es necesario partir del examen y estudio de la legalidad vigente en orden a los límites de las facultades revisoras de la Administración, y en este terreno es de sentar que es principio general, derivado de la prohibición de ir contra los actos propios y de respeto a los derechos adquiridos, el de irrevocabilidad de los actos administrativos cuando declaren o reconozcan derechos a terceros, principio sancionado por nuestras Leyes (arts. 369 de la Ley de Régimen Local; 110, 2. de la Ley de Procedimiento Administrativo; 37 de la

No puede admitirse que, respecto de un acto radicalmente nulo, la acción para producir el efecto prescriba a los cuatro años, como ocurriría si únicamente admitiéramos el mecanismo de la lesividad para privarle de efectos.

Debe admitirse, pues, la posibilidad de revisión de oficio, al igual que se admite en la Administración del Estado.

E inmediatamente surgen los problemas por la falta de adaptación de la Ley de Régimen Local a la de Procedimiento Administrativo. Porque el procedimiento de revisión de oficio, que regula el artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo, establece como trámite esencial para

Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y 56 de la de esta jurisdicción) y reiteradamente proclamado por abundantísima y constante jurisprudencia y del que se deriva que la Administración no puede revisar, como regla general, sus actos propios, declarativos de derechos más que acudiendo al proceso de lesividad, si bien exigencias del interés público y del principio de juridicidad han hecho necesario conceder a la Administración facultades de revisión por propio imperio cuando se trata de actos nulos de pleno derecho o anulables que infrinjan, manifiestamente, la Ley, como así lo establecen los artículos 109 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo, de aplicación al Derecho local, según el número 4.º de su artículo 1.º, y siendo considerados por el artículo 47 de la misma Ley como actos nulos de pleno derecho los dictados por órganos manifiestamente incompetentes, el problema queda limitado a si, efectivamente, tal causa de nulidad concurre en el acto de concesión de licencia de obras, otorgada por la alcaldía del Ayuntamiento recurrido al demandante, y, por ello, si su Corporación se halla facultada para declarar su nulidad y privarla totalmente de eficacia jurídica.”

—Sentencia de 5 de mayo de 1965: Supone a todas luces un extemporáneo ataque a la actuación administrativa, que incluyó a la entidad recurrente entre las obligadas a tributar y que, por haber sido consentida e indiscutida en las reclamaciones sucesivas, no permite volver sobre ella, salvo el caso, que aquí no aparece por ninguna parte, de que aquella actuación del Ayuntamiento recurrido estuviere incurso en alguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho, recogido en el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo.”

Y la de 31 de marzo de 1966 se hace eco de la doctrina sentada en la de 7 de marzo de 1963.

No obstante, alguna sentencia se aparta de esta doctrina general. Así, la sentencia de 4 de junio de 1970 (Ponente: LEGUINA), en la que se afirma: “Que aunque la propia jurisprudencia, a lo largo del tiempo, amortiguó un tanto el principio de irrevocabilidad de los actos declarativos dictados en la esfera local, estableciendo que los órganos municipales pueden revocar sus propios actos, aun los declarativos de derechos a favor de tercero, en caso de infracción manifiesta y grave de los preceptos legales (sentencias de 6 de octubre de 1928, 6 de enero de 1930, 22 de enero de 1935, 24 de octubre de 1942 y 23 de febrero de 1951), sin embargo, la más moderna doctrina de dicha jurisprudencia, muestra una resuelta inclinación a mantener el principio de irrevocabilidad de estos tan repetidos actos declaratorios de derechos, obligando a las Corporaciones Locales, a acudir al recurso de lesividad, previsto en el artículo 391 de la Ley de Régimen Local y en nuestra Ley jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956 (sentencias de 22 de febrero de 1964, 22 de noviembre y 23 de diciembre de 1966)”. Si bien esta sentencia no parece referirse a impuestos de nulidad de pleno Derecho —que enumera el artículo 47, LPA—, cuya revisión regula el artículo 109 LPA, sino a los de anulabilidad por infracción manifiesta de Ley, cuyo procedimiento de revisión regula el artículo 110 de la misma Ley.

que pueda declararse la nulidad de pleno Derecho el «dictamen favorable del Consejo de Estado».

Mas es evidente que el Consejo de Estado es órgano consultivo de la Administración del Estado, por lo que no es procedente que haya de acudir a él cualquier Entidad local que pretenda volver sobre uno de sus actos declarativos de derechos.

Eliminado el Consejo de Estado, ¿qué órgano ha de realizar en la esfera local las funciones que al mismo se asignan en la estatal, en orden a la revisión de oficio de los actos administrativos?

Caben dos soluciones: que sea un órgano estatal —verbigracia, Servicio de Inspección y Asesoramiento—, o que sea un órgano de la propia Entidad local. En congruencia con el principio de autonomía, lo lógico es que fuese un órgano de la propia Entidad. Cabría pensar en el Pleno de Letrados —donde exista— o en el dictamen de un Abogado, si bien no son fórmulas que ofrecen garantías análogas a las que ofrece el Consejo de Estado (13).

La Ley especial del Municipio de Madrid de 11 de julio de 1963, en su artículo 76, párrafo 1, admite que, «en los casos y formas que establece la Ley de Procedimiento Administrativo, podrá el Ayuntamiento Pleno declarar la nulidad y anular, cuando infrinjan manifiestamente la Ley, los actos y acuerdos declarativos de derechos dictados por cualquiera de los órganos del Municipio».

¿Supone este precepto que sea el propio Consejo de Estado el que haya de emitir dictamen? Así lo entiende GONZÁLEZ NAVARRO (14). Creemos que no es ésta la finalidad del precepto, pese a sus amplios términos. La finalidad no fue la de aplicar, sin más, la regulación de la Ley de Procedimiento Administrativo, aplicable a la Administración del Estado, sino la de admitir expresamente la revisión de oficio en los supuestos del artículo 47, en un procedimiento inspirado en los mismos principios, si bien con la correspondiente adaptación respecto del órgano que habrá de emitir el dictamen, lo que sería objeto del Reglamento previsto en la propia Ley.

c) *Recepción y registro de documentos.*

Constituye otro de los temas en los que se han planteado problemas prácticos derivados de la posible aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo a la esfera local.

En efecto:

(13) Así, en nuestro trabajo *Sistema de recursos*, cit., pág. 60.

(14) *Procedimientos especiales*, cit., I, pág. 93.

En el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, se regula el registro general, como centro normal de recepción de documentos, y, dentro de la sección dedicada específicamente al recurso de reposición, existe una norma, el artículo 360, que da las máximas facilidades al interesado, en orden a la presentación del recurso. Este podrá presentarse, tanto en la Secretaría de la Corporación como ante un Notario de la provincia o en la Comandancia del Puesto de la Guardia civil.

La Ley de Procedimiento Administrativo extendió aún más las posibilidades de presentación de cualquier tipo de escrito o de instancia. Fuera o no recurso, los interesados podrán presentar sus escritos en las oficinas de correos (art. 66).

¿Ha de entenderse aplicable esta norma a la esfera local, pese a existir norma específica sobre presentación de escritos? Parece evidente que sí (15). Pero la duda existe, y se ha planteado. Y podría haberse evitado con una revisión o adaptación que no llegó a realizarse.

d) *Procedimientos de ejecución.*

También en el capítulo de los procedimientos de ejecución, regulados con criterios sistemáticos y generales en la Ley de Procedimiento Administrativo (arts. 100 a 106), han surgido dudas.

No se han planteado respecto de la multa coercitiva y la compulsión sobre las personas, por ser medios de ejecución que únicamente pueden utilizarse «cuando así lo autoricen las Leyes» (arts. 107 y 108), por lo que, tanto en la esfera estatal como en la local, se requiere una Ley expresa en tal sentido.

Pero sí se han planteado el problema de hasta qué punto pueden las Corporaciones locales utilizar el medio de la ejecución subsidiaria, con la amplitud que admite el artículo 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Precisamente para superar estas dificultades en la Ley especial de Madrid (art. 77) se regula especialmente este medio de ejecución.

e) *Recursos administrativos.*

En el capítulo de los recursos administrativos, las dudas interpretativas han sido también importantes. Han adquirido especial relieve en los supuestos siguientes (16):

(15) En el mismo sentido, en mi trabajo *Los recursos administrativos*, cit., pág. 80.

(16) Sobre el problema, GONZÁLEZ NAVARRO: *Procedimientos especiales*, cit., I, páginas 94-97. y GONZÁLEZ PÉREZ: *Sistema de recursos y autonomía local*, cit., págs. 61-70. y *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, págs. 816 y 834-836.

a') *Recurso de reposición.*

Si respecto del recurso de reposición previo al contencioso-administrativo el problema no existe, sí existe respecto del recurso de reposición previo a otros recursos administrativos.

No existe respecto del previo al contencioso-administrativo, porque regulado éste con carácter general en la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 52 y 53) y siendo complementario de éste el artículo 126 de la Ley de Procedimiento Administrativo, este bloque normativo se aplica a la esfera local, con preferencia a cualquier otra norma específica de la legislación local que contenga algún precepto contrario, que quedó derogado por la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin embargo, cuando del recurso de reposición previo a otros recursos administrativos se trata, la solución no puede ser tan simplista. El problema existe, tanto respecto de la subsistencia misma del recurso en los supuestos que admitía la Ley de Régimen Local —y la Ley del Suelo— como respecto del régimen jurídico aplicable al mismo.

En orden a la primera de las cuestiones planteadas, un importante sector de la doctrina se pronuncia categóricamente por la subsistencia del recurso de reposición como previo a los recursos de alzada, admisibles ante órganos del Estado (17).

Es cierto que cuando se admite un recurso de alzada ante órganos del Estado contra actos de las Entidades locales, el recurso vendrá regulado por la Ley de Procedimiento Administrativo, pues en realidad es un recurso administrativo ante la Administración general del Estado. Y como, según la Ley de Procedimiento Administrativo, no es admisible recurso de reposición previo a otro recurso administrativo, han de entenderse derogados todos los preceptos en que se dispone lo contrario. No obstante, existe un argumento importante a favor de la tesis que se pronuncia por la subsistencia del recurso de reposición: que, realmente, éste se interpone todavía ante el mismo órgano de la Administración local que dictó el acto, por lo que viene regulado en la Ley de Régimen Local y no en la Ley de Procedimiento Administrativo, si bien se aplique ésta al ulterior recurso de alzada.

Ahora bien, una vez se revise la Ley de Régimen Local y se adapte a la de procedimiento administrativo, siendo criterio de ésta considerar el recurso de reposición como previo al contencioso-administrativo, parece deberá suprimirse en los demás casos.

(17) En este sentido, GUAITA: *Derecho administrativo especial*, I, Zaragoza, 1968, página 188, y ARCE MONZÓN: *El recurso de reposición en la Administración local*, "Revista de Estudios de la Vida Local", núm. 120, págs. 841-858.

Ante la imprecisión de los textos legales, se ha producido una doctrina jurisprudencial contradictoria al interpretar el artículo 377 de la Ley de Régimen Local, y el artículo 217 de la Ley del Suelo, que también establecía con carácter general el requisito de la reposición con carácter previo a cualquier otro recurso administrativo (18).

De prevalecer la tesis de la subsistencia de este recurso de reposición, se plantea en seguida la segunda cuestión señalada: ¿a qué régimen jurídico está sometido el recurso de reposición? Por supuesto, no al régimen que se regula en la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y en la Ley de Procedimiento Administrativo, que se refieren al recurso de reposición previo al contencioso-administrativo, sino al régimen especial de la Ley de Régimen Local (arts. 377 a 380) y su Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico (arts. 355 a 360), dejando aparte los supuestos de recurso de reposición previo al económico-administrativo, que regula el Reglamento de Haciendas Locales (artículos 230 a 277).

Por tanto, en estos supuestos, no regiría el plazo de un mes para su interposición (que establece el artículo 52 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa), sino el de quince días del artículo 377 de la Ley de Régimen Local y 355 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales (19).

La simple exposición de estos problemas prácticos planteados, pone de manifiesto la absoluta falta de fundamento de este régimen especial, por lo que debe mantenerse a ultranza la uniformidad de regulación que pretendió la Ley de Procedimiento Administrativo.

b') *Recurso de alzada.*

Pese al principio de autonomía local, son muchos los supuestos en que los actos de los órganos de las Entidades locales no agotan la vía administrativa, y se articula frente a ellos una vía administrativa de impugnación. Nuestras Leyes admiten un recurso de alzada ante órganos del Estado, que, por darse contra actos de entes autárquicos, se ha denominado por la doctrina recurso de alzada impropio (20). Pero son

(18) Sobre el problema, me remito a mis *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1968, págs. 1.167-1.169.

(19) Sobre el régimen jurídico del recurso, me remito a *Los recursos administrativos*, citado, págs. 172 y 248-253.

(20) Sobre estos supuestos especiales, GONZÁLEZ PÉREZ: *Los recursos administrativos*, citado, págs. 261-264. Sobre el régimen, GONZÁLEZ PÉREZ: *Sistema de recursos y autonomía local*, cit., p. 67.

tan frecuentes, que el recurso de alzada es casi un recurso ordinario. Y en un libro reciente se habla de la libertad local o el paraíso perdido (21).

En tales casos, ¿cuál es el régimen jurídico del recurso? Parece inquestionable que aquí es aplicable plenamente la Ley de Procedimiento Administrativo. Tanto en los supuestos que prevé la Ley de Régimen Local como los que se prevén en otras Leyes especiales, el recurso vendrá regulado por la Ley de Procedimiento Administrativo.

Porque aquí estamos en presencia de un recurso que, aun cuando por su objeto se refiere a actividades de las Entidades locales, por el órgano que decide es estatal. Es un procedimiento de recurso ante órganos de la Administración del Estado. Por tanto, al ser actividad de la Administración del Estado, se aplica la Ley de Procedimiento Administrativo como norma de primer grado.

Habrá que estar, pues, a las normas especiales para ver en qué caso se admite este recurso que, con correcta terminología, podemos denominar recurso jerárquico impropio. Pero nada más. La norma especial agota ahí su misión. El régimen del recurso es el de la Ley de Procedimiento Administrativo.

En consecuencia, en todo aquello en que la norma especial pugne con la general del procedimiento administrativo, ha de entenderse derogada. Así, cuando el artículo 385 de la Ley de Régimen Local señala el recurso de alzada contra las multas, en el plazo de diez días, distinto del general de quince días que establece el artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

c') *Otros recursos administrativos.*

Aparte de los supuestos señalados, habrá que considerar todos aquellos recursos que se dan en materia especiales, como la tributaria, y que han quedado fuera de la regulación unitaria y general de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Es evidente que el régimen de impugnación específico contra nuevas exacciones, su ordenación, aplicación y presupuestos, se mantienen íntegramente.

(21) G. MIGNOT y PH. D'ORSAY: *La machine administrative*, Ed. Senil, 1968, pág. 48. Sobre recursos. vid., págs. 49-50.

2. *Criterio intermedio.*

A) Existe una segunda posición, que es la que, en definitiva, llegó a prevalecer en la propia Ley de Régimen Local al regular buena parte de las instituciones. Como antes dijimos, pese a su tendencia de llegar a ser un Código orgánico de la Administración local, se quedó en el camino. Porque, en lugar de regular todas las instituciones hasta sus más insignificantes aspectos, lo cierto es que en buena parte de las mismas se limita a contener algunas reglas especiales o de principio, aplicándose en lo demás, la Ley formal correspondiente.

De este modo se produce una dualidad legislativa. Al enfrentarnos con cualquier materia administrativa, no tenemos más remedio que acudir, por lo menos, a dos textos: el de la Ley de Régimen Local y el de la correspondiente Ley reguladora de la materia de que se trate.

Como no faltan partidarios de este criterio, a fin de conservar el sistema de la Ley vigente, es necesario dejar sentado que es, sin ningún género de dudas, el más disparatado. Desde todos los puntos. Desde el de la técnica legislativa, desde el de la seguridad jurídica, desde el de la práctica administrativa.

Y no se invoque como argumento en su defensa, que también se acogió al redactar el Código civil (v. gr., al regular las aguas). Pues, aun cuando entonces nuestros legisladores hacían las cosas un poco mejor que las de hoy, también se equivocaban a veces.

Y como equivocación hay que catalogar —como vino a demostrar la realidad— esa dualidad de textos. Porque por muy cuidadas que sean las redacciones respectivas, darán lugar a problemas interpretativos innecesarios; la modificación de uno exigirá una adaptación del otro, y la derogación parcial planteará, asimismo, graves problemas de aplicación. Pues si se modifica uno de ellos o se deroga alguno de sus preceptos, sin tocar nada al otro, en lógica labor de adaptación, se habrá producido automáticamente una disparidad de textos. La armonía y correlación que existía se rompe para dar paso a disposiciones contrarias.

B) Entre las disposiciones que han entrado en vigor después de la Ley de Régimen Local, son muchas las que siguieron este criterio, viniendo a corroborar cuanto acabamos de decir. En efecto:

a) Entre el texto de la Ley de Régimen Local de 1950 y el de 1955 se produjo en nuestro Derecho la aparición del *texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo de 1952*. Como antes y después del

mismo la Ley de Régimen Local dedicaba una serie de preceptos al «recurso contencioso-administrativo», que en la redacción de 1955 seguía siendo igual a la de la de 1950, se plantearon una serie de cuestiones absurdas e inútiles, tales como la ya señalada de la cuantía que regía para determinar los límites de la apelación.

A las mismas dediqué un trabajo en la «Revista de Estudios de la Vida Local» (22).

¿Por qué dar lugar a tan bizantinos problemas, por el deseo de que también en la Ley de Régimen Local existan unos artículos sobre el proceso administrativo?

La práctica legislativa de introducir en nuestras Leyes sobre una Administración local algunos preceptos dedicados al «recurso contencioso-administrativo» ha obedecido a una razón evidente. Como el contencioso-administrativo estaba regulado por la vieja Ley de 1888, con la reforma de 1894, cada vez que se ha abordado o intentado abordar durante el presente siglo la reforma de nuestro régimen local, los legisladores no renunciaron a la idea de mejorar en lo posible el contencioso-administrativo, al menos en cuanto tuviera por objeto actos de una entidad local. Recordemos, a título de ejemplo, cómo se adelantó nuestra legislación local a la hora de admitir el simple interés directo, al lado del derecho subjetivo, como supuesto de legitimación para recurrir.

De este modo, las Leyes de Régimen Local contenían una serie de preceptos innovadores y modificadores de la Ley general sobre el contencioso-administrativo, a los que añadían otros que no tenían otro sentido que justificar sistemáticamente la inclusión de aquéllos en la Ley, ofreciendo así un conjunto de preceptos que contenían los principios generales de la revisión de los actos administrativos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Hoy, en atención al criterio de unidad legislativa que consagró la nunca bien ponderada Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956, en este aspecto concreto se ha acabado con aquella situación anacrónica: rige únicamente esta Ley sobre «jurisdicción y procedimiento contencioso-administrativo», habiendo quedado derogados todos los preceptos sobre la materia de la Ley de Régimen Local.

Esperemos que, al llevarse a cabo la reforma de esta Ley, no se vuelva a los viejos errores legislativos.

(22) Cfr. trabajo citado en nota 1 y los que se citan en nota 26.

b) Otra de las Leyes importantes aparecidas estos últimos años fué la de *expropiación forzosa de 1954* (completada con su Reglamento de 1956).

Esta Ley constituye un expresivo ejemplo de hasta qué punto es erróneo este criterio legislativo, al escindir la regulación en la materia, obligando a acudir a dos textos: por un lado, a la Ley de Régimen Local; por otro, a la de expropiación forzosa, en las materias expresamente enumeradas en su artículo 85.

Ahora bien, la Ley de Expropiación Forzosa no se limita a regular la expropiación forzosa. Regula también la responsabilidad patrimonial de la Administración en su sentido más amplio.

Como ya la Ley de Régimen Local contenía una completa regulación de la responsabilidad patrimonial de las Entidades locales, la entrada en vigor de la de expropiación forzosa planteó el tema, según su artículo 85, de hasta qué punto habían de quedar derogados los preceptos de aquella sobre la materia (23).

Una vez más se planteaba el tema de la preferencia de uno y otro criterio: o el material de la Ley de Régimen Local de reglamentar en función de las esferas administrativas o el formal de las instituciones.

La doctrina dominante se pronunció por la derogación. Así, GARCÍA DE ENTERRÍA (24), y Segismundo ROYO-VILLANOVA (25), que afirmaba: «Como la Ley de expropiación es posterior a la de régimen local y en su disposición final tercera deroga cuantas disposiciones se opongan a la misma, creemos que habrá que aplicar sus preceptos en materia de responsabilidad de las Entidades locales, y, por consiguiente, que las disposiciones de la Ley de Régimen Local y de su Reglamento sólo serán aplicables en cuanto no se opongan a aquella.» Si bien añadía: «Como ello planteará cuestiones delicadas, convendría que el Gobierno, una vez que se dicte el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, publique el nuevo texto refundido del capítulo correspondiente de la Ley de Régimen Local, teniendo en cuenta los nuevos preceptos de la Ley y Reglamento de expropiación forzosa.»

c) También en esta línea habrá que situar a la *Ley del Suelo*, que tuvo la desgracia al poco de nacer de ser separada de su padre legítimo (el Ministerio de la Gobernación), para ser sometida a la tutela de un

(23) Sobre la aplicación de la institución a la esfera municipal. GARCÍA MOLIST *La expropiación municipal*, Madrid, 1966.

(24) *Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa*, Madrid, 1956, pág. 194.

(25) *La responsabilidad de la Administración pública*, en "Revista de Administración Pública", núm. 19, pág. 57.

Ministerio de nueva creación, lo que originó un sinfín de polémicas sobre competencias y atribuciones.

Como en otras tantas polémicas análogas, los motivos no suelen ser objetivos, sino el celo de defender a ultranza esferas de competencias y potestades, para evitar pérdida de «poder».

Lo cierto es que una Ley proyectada, para ser aplicada con criterios uniformes por organismos dependientes de un solo Ministerio, va a ser objeto de aplicación por órganos entre los que no va a reinar precisamente la armonía y coordinación: por un lado, las Entidades locales, sometidas a la tutela del Ministerio de la Gobernación, y, por otro, los llamados órganos urbanísticos, sometidos a la dependencia jerárquica del Ministerio de la Vivienda.

Si examináis las distintas disposiciones sobre urbanismo, podréis comprobar la desconfianza hacia los órganos locales que reina en las mismas, desconfianza que se traduce en una serie de subrogaciones o avocaciones. Al tema se ha referido insistentemente la doctrina. Podemos afirmar que, siempre que la legislación sobre urbanismo atribuye o reconoce una competencia a un órgano municipal, arbitra al mismo tiempo la posible subrogación por un órgano estatal. Con carácter general, y para el supuesto extremo, así lo establece el artículo 206 de la Ley del Suelo, al decir: «Si algún Ayuntamiento incumpliere gravemente las obligaciones que se deriven de esta Ley o del Plan aprobado, o actuare, en general, con notoria negligencia, el Ministerio de la Gobernación, a propuesta del Consejo Nacional de Urbanismo, podrá designar un Gerente o transferir las necesarias atribuciones de la Corporación municipal a la Comisión provincial de Urbanismo, que las ejercerá mediante una Comisión especial destacada de su seno y en la que tendrá representación el Ayuntamiento.» Pero sin llegar a tanto, sin tener que llegar al grave incumplimiento de sus obligaciones, otra serie de disposiciones permiten la subrogación cuando no se lleve a cabo en forma adecuada determinada actividad (así, por ejemplo, respecto del Registro de Solares, lo establece el Reglamento de 1964).

Si la Ley de Régimen Local pretendió ser una Ley orgánica que contuviera toda la reglamentación de la esfera local, la Ley del Suelo no fue más limitada en sus pretensiones al regular el urbanismo. De aquí las inevitables interferencias entre ellas y las disposiciones posteriores. En efecto:

1.º Por un lado, al entrar en vigor la Ley del Suelo, es evidente que afectó a la de régimen local, modificando o derogando cuantos

preceptos de aquélla se refiriesen más o menos directamente al urbanismo.

Pero, por otro lado, cuando después de la Ley del Suelo se han dictado disposiciones sobre régimen local, que han tenido su origen en el Ministerio de la Gobernación, este Departamento ha seguido creyendo que no podía dejar de regular los aspectos urbanísticos, quizá intentando interrumpir la prescripción adquisitiva sobre esta materia por parte del Ministerio de la Vivienda.

En esta línea teneis dos ejemplos sumamente expresivos: la Ley especial de Barcelona y la Ley especial de Madrid.

La primera (texto articulado aprobado por Decreto de 23 de mayo de 1960) dedica diez artículos (del 49 al 58) a Urbanización, regulando planes parciales, cesión de viales, expropiación y ejecución de urbanizaciones, que son temas centrales de la Ley del Suelo.

La Ley de Madrid (texto articulado aprobado por Decreto de 11 de julio de 1963), siguiendo su criterio de copiar fielmente de aquélla, dedica 11 artículos al tema (arts. 65 al 75), regulando los mismos aspectos.

Ni uno sólo de estos preceptos obedecen a las razones específicas que aconsejaron la promulgación de estas Leyes. No obedecían a necesidades peculiares de la capitalidad ni de las grandes ciudades. Si realmente se consideraba necesario introducir las innovaciones que las mismas regulan, el lugar adecuado nunca sería el de las Leyes especiales sobre grandes ciudades. Ni siquiera la Ley de Régimen Local, sino la propia Ley del Suelo, a través de la correspondiente modificación que se considerase necesaria.

Todo menos lo que se hizo, que obliga una vez más, ante una materia concreta y uniforme, a acudir a más de un texto legal.

2.º Pero es que, según hemos señalado, desde el momento que la Ley del Suelo también pretende una reglamentación amplia y completa de su materia específica, llegando hasta los problemas más formales de su régimen jurídico, en la misma han interferido, a su vez, otras disposiciones, en especial las siguientes:

La Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, que apareció unos meses después de la Ley del Suelo. En ésta existe un capítulo dedicado a regular las acciones y los recursos jurisdiccionales, que comprenden los artículos 222 a 228. Como la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, en su disposición final segunda, derogó «todas las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la jurisdicción y procedimiento contencioso-administrativo», parece evidente que cuantos preceptos de aquella Ley se referían a estas materias han quedado dero-

gados. Sin embargo, pese a tan rotunda disposición, se ha planteado el problema de la subsistencia de algunos preceptos de la Ley del Suelo, por no referirse estrictamente ni a la «jurisdicción» ni al «procedimiento» en sentido estricto. La doctrina correcta parece ser la de la derogación total de los preceptos sobre «contencioso-administrativo», excepto dos:

Uno, el artículo 226, en cuanto supone la exclusión del recurso contencioso de determinado tipo de actos, en norma con jerarquía de Ley, lo que autoriza el artículo 40, apartado f), de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Otro, el artículo 223, al reconocer una acción pública para exigir la observancia de las normas y planes urbanísticos, ya que, más que una norma procesal, es una norma de Derecho material. De aquí que la jurisprudencia haya reconocido la subsistencia en sentencias reiteradas (26). Al tema se ha referido recientemente BOQUERA, desde la «Revista de Derecho Urbanístico», defendiendo una interpretación excesivamente literalista, que pugna con los principios informantes de nuestro Ordenamiento (27).

d) Aparte de los problemas planteados por la aplicación de disposiciones tan importantes y básicas como las que acaban de citarse, existen otros muchos, que han surgido en las más diversas manifestaciones de la función administrativa, como consecuencia de este criterio legislativo erróneo.

El hecho de que la legislación formal de las distintas funciones administrativas vaya por un lado y la legislación sobre régimen local vaya por otro, da lugar a que, diariamente, se plantee cuál de las disposiciones es la vigente.

Citaré también un ejemplo concreto que ha surgido con ocasión de la vigencia de la legislación sobre transportes por carretera y de la reguladora del Gran Bilbao. El problema se ha planteado en los siguientes términos:

— La legislación general del servicio de transporte por carretera establece la competencia municipal para la concesión de los servicios de transporte dentro del casco urbano, reservando a la competencia del

(26) Al problema me he referido en *El proceso administrativo en la Ley del Suelo*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 88, pp. 546-557; *Derecho procesal administrativo*, 2.ª ed., Madrid, 1966, II, págs. 283-286, y *El Registro municipal de solares*, Madrid, 1965, págs. 99-100.

(27) BOQUERA: *La impugnación de los actos administrativos en materia de urbanismo*, «Revista de Derecho Urbanístico», mayo-junio 1970, págs. 30-32.

Ministerio de Obras Públicas la concesión de los servicios fuera del casco urbano.

— La legislación especial sobre el Gran Bilbao, por el contrario, reconoce al Ayuntamiento de Bilbao la competencia para otorgar la concesión de los servicios en todo el término municipal de Bilbao, aun cuando transcurran fuera del casco urbano.

— La Dirección General de Transportes pretendió que las normas de la legislación general sobre transporte por carretera, por ser especiales, debían aplicarse preferentemente a las normas sobre el Gran Bilbao, por lo que consideraba que continuaba siendo competencia ministerial la concesión de servicios de transporte por carretera en itinerarios que rebasen el casco urbano de Bilbao.

— No obstante, el Tribunal Supremo, en jurisprudencia reiterada, y el Consejo de Estado en dictamen de 26 de junio de 1969, sentaron el correcto criterio de que frente a la normativa general debe prevalecer lo dispuesto «en la especialísima ordenación local», contenida en las Leyes reguladoras del Gran Bilbao, que otorga competencia preferente al Ayuntamiento de Bilbao, en la zona de limitada al efecto por aquellas Leyes, en todo lo que afecta a los servicios de transportes colectivos (Base IX de la Ley de 17 de julio de 1945 y art. 16 de la de 1 de marzo de 1946).

Los ejemplos enumerados ponen de manifiesto la errónea técnica legislativa que supone este paralelismo de disposiciones, con las consiguientes interferencias y problemas interpretativos.

3. *Criterio formal.*

Y queda, por último, el criterio rigurosamente formal. Supone prescindir de la esfera administrativa a que se refiere la reglamentación. Tanto da que se refiera al Estado, como a la Administración local o a la institucional. Lo importante es la función o institución que regula.

Por lo que llevamos expuesto ha quedado claro que somos decididos partidarios de este criterio. Y ello por una razón elemental: que una institución jurídico-administrativa es la misma en todas las esferas. Una adecuada regulación de ellas es válida para el Estado, para la Administración Local y la institucional. ¿Por qué el dominio público, o los contratos administrativos, o la responsabilidad patrimonial, o el procedimiento o la nulidad de los actos administrativos va a regularse de modo distinto en la esfera del Estado que en la local? ¿Qué razón

existe para que la concesión administrativa se otorgue de modo distinto en el Estado que en la Administración Local?

Es indudable que podrán existir especialidades. Pero, normalmente, éstas serán mínimas. Y no existe ninguna razón para que sobre estas, pequeñas especialidades se monten reglamentaciones distintas. Bastará con que en la Ley o Leyes respectivas, después de establecer el régimen general o común a todas las esferas, se prevean las especialidades, cuando existan, de cada una de ellas.

Y esto es lo que ha hecho la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, que puede citarse como ejemplo de técnica legislativa en este orden.

En ella no existen diferencias entre las esferas. Un régimen único, unos mismos procesos valen para todas, con las naturales y concretísimas especialidades.

De aquí que la cláusula derogatoria fuera tajante, terminante. No derogaba las disposiciones precedentes en cuanto se opusieran a sus preceptos, sino que derogaba todas, absolutamente todas las normas sobre la materia, se refiriesen al Estado o a la Administración Local.

De este modo se han eliminado de raíz aquellos problemas que vimos se habían suscitado con ocasión del texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo de 1952. Y se ha asegurado la imposibilidad de que se replanteen.

Por eso, cuando a veces, ante la nueva reforma, oímos hablar todavía de un título o capítulo en el que se recojan los principios sobre el recurso contencioso-administrativo en cuanto sean aplicables en la esfera local, no podemos por menos de llamar la atención sobre lo disparatado del sistema.

III.—CONCLUSIÓN.

Aceptado este criterio formal, ¿cuál ha de ser el contenido de la Ley de Régimen Local?

La respuesta es muy sencilla: la Ley de Régimen Local debe ser únicamente una Ley sobre la organización y la Hacienda de las entidades que integran la Administración Local. Y nada más. Debe limitarse a regular:

a) Por un lado, la organización administrativa, en su más amplia acepción, abarcando desde la regulación de los funcionarios de esta es-

fera administrativa hasta las relaciones de las diversas entidades con el Estado.

b) Por otro, su Hacienda: los medios financieros con que cuentan para la adecuada realización de sus fines. En este aspecto, la especialidad es necesaria, con la debida e imprescindible coordinación con la Hacienda estatal.

Pero este, que ha de ser el contenido ideal de una Ley de régimen local, no puede ser la meta inmediata de la próxima reforma. Y no puede serlo porque nuestro Ordenamiento jurídico-administrativo, inspirado en criterios harto dispares, según hemos visto, al partir de la existencia de una Ley de régimen local con el amplio contenido de la actual, le respeta en buen número de disposiciones, no entrando en la regulación del aspecto local de las instituciones jurídico-administrativas. De aquí que si de pronto dejáramos la Ley de régimen local reducida al aspecto orgánico y fiscal, habríamos provocado una considerable serie de lagunas legislativas.

Es necesario, por tanto, partir de la situación actual. Y teniendo como meta final la señalada, y partiendo de aquellos contenidos básicos, no hay más remedio que convertir la Ley de régimen local en una Ley residual. Es decir: regulando aquellos aspectos que han quedado fuera de la reglamentación administrativa general, y las especialidades de aquellos otros que se regulan en el ámbito general, pero sin hacer alusión a las exigencias de la esfera local.

Pero siempre que exista una reglamentación adecuada general, y la Administración local no imponga ninguna especialidad, la Ley de régimen local debe limitarse a una simple remisión. Y parece necesario recordar que con bastante frecuencia las especialidades no son otra cosa que prurito de originalidad del legislador y deseo de demostrar que se tiene alguna idea original sobre el tema. Frente a esto, sacrifiquemos las apetencias de notoriedad, reduzcamos las especialidades a lo que verdaderamente son especialidades, con el criterio más riguroso.

Muchas veces nos encontramos con que la legislación general no nos satisface, con que no es ni mucho menos modelo de buena técnica legislativa, con que es necesaria su reforma. Pues bien, en estos casos no sigamos el camino cómodo de mejorar esa deficiente regulación en la esfera local, provocando una dualidad legislativa.

No confundamos las exigencias de especialidad —por lo que tenga de peculiar una esfera administrativa respecto de otras— con las exigencias de reforma. En estos casos en que lo que es necesario es modificar la legislación general, seamos consecuentes y proclamemos la ne-

cesidad y urgencia de la modificación. Pero no sigamos el camino equivocado de provocar, mantener o acentuar la dualidad de regulaciones.

Estas elementales ideas deben tenerse muy presentes a la hora de la reforma de la Ley de régimen local. Porque si la reforma se aborda con seriedad, habrá que pasar revisión a todas y cada una de las normas que, hoy por hoy, regulan nuestra Administración Local, estén o no en la Ley de régimen local. Consecuencia de este examen es que los redactores del anteproyecto llegarán a la convicción —sin duda exacta— de que buena parte de esas disposiciones que, al margen de la Ley de régimen local, regulan la Administración Local, son susceptibles de mejora. Y la tentación será tremenda. Existirá una fuerte tendencia a hacer lo que tantas veces ha hecho con anterioridad el legislador: utilizar la Ley de régimen local para mejorar esa regulación.

Pues bien, en estos casos, la técnica legislativa correcta sería dejar para la Ley de régimen local lo que es propio de ello. Pero, simultáneamente promover la promulgación de los correspondientes textos legales que modifiquen aquellos preceptos generales considerados deficientes, erróneos o inadecuados.

Pero para esto hace falta algo esencial: la unidad de gobierno. Y, por desgracia, nuestra realidad proclama justamente lo contrario: la absoluta falta de coordinación entre los distintos Departamentos ministeriales, a pesar de los orígenes comunes de sus actuales titulares.

Por ello no hay que tener muchas esperanzas de lo que salga de esa reforma de la Ley de régimen local tan anunciada y tantas veces demorada.

