

Los preceptos legales sobre el régimen local

Necesidad constante de la existencia de textos, actualizados y autorizados

En la difícil misión que a los Secretarios e Interventores de Administración Local corresponde, en virtud de sus funciones asesoras de los Ayuntamientos y Diputaciones, constituye una preocupación constante y diaria la de discriminar cuál sea la legislación vigente en cada momento y la de determinación de la mayor o menor categoría legal de cada uno de los preceptos que se consideran en vigor.

Hay una legislación substantiva, Leyes complementarias, Reglamentos y legislación supletoria.

Realicemos un somero análisis de todos estos factores que han de ser tenidos en cuenta, en cada momento, para el encuadramiento legal de todas las cuestiones sometidas al control y dictamen técnico de aquellos funcionarios.

a) *Legislación substantiva.*

En relación con los Municipios ha de considerarse como tal, específicamente, la Ley Municipal que, en el momento actual, es la de 31 de octubre de 1935, en las partes orgánica y funcional. Y en relación con la materia económica, el Decreto de Ordenación provisional de las Haciendas locales, de 25 de enero de 1946. (Respecto de las Provincias la referencia será al Estatuto Provincial de 1925 y disposiciones concordantes, aparte aquel Decreto de 1946, común a Provincias y Municipios y los Decretos

sobre constitución de Corporaciones y Haberes de Funcionarios locales, que ponen en vigor tales Bases de la Ley de 17 de julio de 1945.)

b) *Legislación complementaria.*

Esta legislación está representada en muchos casos por Leyes que tienen la misma categoría legal que la Ley orgánica matriz de la vida municipal, que, en realidad, podrían constituir un Capítulo de esta última, si no hubieran sido dictados los preceptos con fecha posterior. Ejemplo: la Ley de Municipios Adoptados.

Otras veces, tales preceptos complementarios no tienen una categoría legal tan alta y se dictan para suplir omisiones o deficiencias de las Leyes substantivas, siendo discutible, incluso, el que tales materias se puedan regular por ellos (Ordenes Ministeriales e incluso Circulares de los Centros Directivos).

c) *Legislación adjetiva o reglamentaria.*

En puridad, los Reglamentos tan sólo deben desarrollar *al pie de la letra* los preceptos substantivos, dándoles toda la extensión necesaria para su perfecta comprensión y aplicación a todos los supuestos que puedan ofrecerse. Aunque los Reglamentos comprenden también preceptos complementarios de menor importancia, que regulan el procedimiento, al socaire de los mismos se dictan a veces normas perfectamente substantivas, que exigirían una solemnidad mayor en las formas de su promulgación.

d) *Legislación supletoria* (1).

La Legislación Municipal y Provincial se refiere en muchos casos a una serie de Leyes y preceptos legales de mayor o menor categoría, que han de actuar supletoriamente, en razón del

(1) Véase, para no repetir, tomo I de «Derecho Secretarial de Administración Local», Capítulo XXV de la Parte general (El problema de la Legislación supletoria), págs. 215 a 219. Madrid, 1947. Del Autor.

silencio de aquella legislación, sobre muchos puntos. Así, el Reglamento de Secretarios, Interventores y Funcionarios Municipales en general, de 23 de agosto de 1924, y el Reglamento Orgánico provisional, de Funcionarios Administrativos Municipales, de 14 de mayo de 1928, prevén la legislación de Clases pasivas del Estado y la general de Funcionarios Públicos, como supletoria.

Respecto del primer extremo, relativo a la Legislación substantiva, existe una modalidad significadísima: que se encuentra reglamentada la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 por disposiciones declaradas vigentes en las adicionales de dicha Ley y que, en realidad, constituyen los Reglamentos de otra Ley substantiva dictada *con antelación de hace más de un cuarto de siglo*, como era el Estatuto Municipal de 1924.

Aunque en gran parte la Ley de 1935 no innovó mucho en relación con el referido Estatuto de 1924, las diferencias que desde luego existen, originan una serie de problemas interpretativos respecto a si muchos artículos de los expresados Reglamentos se encuentran o no vigentes. Todavía es más arduo el problema, porque las dudas de vigencia se refieren, no a la totalidad de los artículos, sino a parte de ellos solamente, y esto no sólo en relación con los Reglamentos dichos sino que alcanza al propio articulado de la Ley municipal de 1935.

Aun hace más complicada la cuestión la consideración de la legislación complementaria, respecto de la que cabe decir lo mismo y que unas veces, por su carácter más solemne (Leyes), se impone aún a la Ley de 1935, y otras, por la menor jerarquía legal del precepto, hay que aplicarla tan sólo en las partes que no se opongan a los artículos vigentes de la Ley municipal de 1935.

Resta aún el examen de la legislación supletoria, legislación que no es tan sólo de la misma rama de Derecho público, más concretamente de la Administración, sino que, por prescripción del artículo 16 del Código civil (Cuerpo legal eminentemente de Derecho privado) tal legislación rige como supletoria de todas las materias que se regulan por Leyes especiales.

Este es, analizado someramente, el cuadro de legislación

ante el que el Secretario de Administración local se tiene que enfrentar cotidianamente para la emisión de los dictámenes en Derecho, a que le obliga su constante función asesora de la Corporación. Compréndase con ello la serie de dificultades de que está erizada tal función, ejercida en millares de casos, por probos y competentes Secretarios de pequeños Municipios, a los que no se ha exigido la condición de Licenciados en Derecho, que han de actuar como si lo fueran, que carecen de una Oficina jurídica auxiliar, para completar su competencia y que, en multitud de casos, intervienen en cuestiones no tan sólo jurídicamente muy complicadas sino además empoñadas por el virus local.

«Nadie sabe mejor que los españoles qué serie de inconvenientes prácticos se producen en la vida local, cuando en vez de una buena Ley, clara y comprensible, hay una madeja inextricable de disposiciones contradictorias y fragmentarias que inutilizan a los bien intencionados, dejando paso libre a los maliciosos y convirtiendo en una difícil técnica, llena de peligros, la Administración municipal» (2).

Todo lo anterior conduce a la siguiente conclusión: Cuando menos, con independencia de las Leyes *claras y comprensibles*, que reclama Jordana de Pozas, no debe dejarse a la iniciativa editora particular la publicación de textos, *al día*, de la norma fundamental de la Administración local.

Dichos textos, *refundidos, anotados, concordados*, deberían ponerse periódicamente al alcance de las Corporaciones locales, de sus técnicos y del público que precisa relacionarse con aquéllos en algún modo, cuidándose que las ediciones sean suficientes para atender en todo momento su demanda (3). La existen-

(2) «Criterios para enjuiciar un Régimen municipal», Luis Jordana de Pozas. (Revista «Administración y Progreso», núm. 18, Madrid, noviembre 1933.)

(3) Es notorio que el privado interés editorial se ha retraído en los últimos años ante los reiterados anuncios de promulgación de unas nuevas ordenaciones para el Régimen local, al punto de que hay Corporaciones y funcionarios de Administración Local que llevan años y años tratando de adquirir ediciones (siquiera atrasadas) de la Ley municipal de 1935, del Estatuto provincial de 1925 y de las disposiciones reglamentarias y complementarias, que rigen, sin conseguirlo.

cia de estos textos, al par que facilitan la misión asombrosamente extensa de los Secretarios e Interventores de Administración local, especialmente evitaría multitud de disputas administrativas o ante los Tribunales de toda jurisdicción, porque se aseguraría el acierto en el mayor número de casos, al reducirse las posibilidades de error en el examen de los preceptos vigentes (4).

ALBERTO GALLEGO Y BURÍN
Secretario general del Instituto de Estudios de
Administración Local.

(4) No puede prescindirse de la realidad (que de otra parte debe cambiarse) de que en millares de Municipios apenas si existen Libros de consulta, Diccionarios jurídicos y hasta se carece de la suscripción al «Boletín Oficial del Estado». ¿Puede continuar, sin graves daños, este estado de indocumentación jurídica en que se encuentran millares de pueblos españoles?