

UN CASO DE INTERES EN EL AMBITO LOCAL

El problema de la vigencia virtual y real de las leyes

CONSIDERACIÓN PRELIMINAR

La norma legal, a la que caracterizan sus notas de obligatoriedad, generalidad e imperio, se dicta para regir, o por un espacio de tiempo circunstancial, o para una vigencia indefinida. La ley, por consiguiente, es estable; y persiste o se deroga, pero no se interrumpe, si ella misma no establece esa limitación, más que por el período llamado *vacatio legis*, o sea por el lapso de días o meses que puedan mediar entre su promulgación y su entrada en vigor. Por lo demás, a la ley derogada sucede la ley viva, que establece la situación jurídica y regula las relaciones que, a su amparo o por su imperio, puedan originarse entre la Administración, los particulares y las colectividades jurídicamente organizadas, como son los municipios, las provincias, etc., etc.

En puro Derecho administrativo hay que reconocer a la ley una actuación bilateral, esto es, un área de expansión externa y un ámbito de aplicación interna. La ley, por una parte, crea y protege derechos, y por otra, obliga al particular a la realización de actos o prestaciones, cuya omisión o incumplimiento constituyen una infracción o desobediencia que originan la necesidad de aplicar el medio coercitivo o el sancionador. Ahora bien: hay en la ley un principio de absoluta obligatoriedad para la Administración, desenvuelto *a posteriori* de ella por el Reglamento, y fuente de la pro-

fección jurídica, que el particular puede exigir, y aun discutir, después que le sea negado, en el terreno jurisdiccional contencioso, ya para alcanzar el reconocimiento de determinado derecho, ya para que se le repare la lesión que haya recibido por interpretaciones erróneas o dañosas de la ordenanza o precepto, o ya para compeler a la Administración a que aclare tal regla o tal principio reglamentario, que, por su redacción o contenido oscuro o contrario a la propia ley, pueda anular derechos anteriormente reconocidos. De igual forma actúa en sentido interno, cuando ordena al funcionario la ejecución puntual y exacta de sus disposiciones o mandatos. Es decir, que la ley vive y crea la norma jurídica, desde que se promulga hasta que se deroga, sin que, ni a la Administración ni a los administrados, incumba determinar el alcance de su vigencia ni el momento preciso para su derogación, porque esta facultad determinante corresponde, única y exclusivamente, al legislador, quien, con vista de las necesidades y exigencias que la realidad ponga de manifiesto, señalará el instante oportuno para iniciar el estudio, redacción, examen y discusión de la nueva ley. ¿Y qué ocurre mientras este hecho se produce? He aquí un problema que, en realidad, no existe. Porque, si se trata de una ley circunstancialmente específica, dictada por exigencias del momento—ordenanza de necesidad—hasta que esas circunstancias se manifiesten, reclamando insistentemente la norma, no existe, no se ha creado la necesidad de tal ordenación jurídica. Y si, por el contrario, la ley abarca un concepto general, sus precedentes continuarán en vigor hasta que llegue la vigencia de la que haya de promulgarse. Sin embargo, cabe pensar en una nueva objeción sobre el mismo extremo. Y es la que se refiere a la subsistencia de los derechos nacidos al amparo de la situación anterior. ¿Qué sucede en este caso? No es preciso ahondar mucho en la cuestión, porque, con una claridad meridiana, sale a su paso la disposición transitoria cuarta del Código Civil, en la que se declara que: «Las acciones y los derechos nacidos y no ejercitados antes de regir el Código, subsistirán con la extensión y en los términos que les reconociera la legislación precedente; pero, sujetándose, en cuanto a su ejercicio, duración y procedimiento para hacerlo valer, a lo dispuesto en el Código.

Si el ejercicio del derecho o de la acción se hallara pendiente de procedimientos oficiales empezados bajo la legislación anterior, y éstos fuesen diferentes de los establecidos por el Código, podrán optar los interesados por unos o por otros.» El problema total se halla, pues, completamente resuelto en el texto anteriormente copiado. Ahora bien: ¿cabe en el ámbito de la Administración pública sostener el mismo criterio que mantiene el Código Civil? Eso es lo que vamos a examinar seguidamente.

LA ADMINISTRACIÓN ANTE EL CASO LEGAL

Consideramos de una extremada delicadeza el problema con el que se enfrenta la Administración pública ante la derogación de una ley y la entrada en vigor de otra, al examinar procedimientos ya iniciados. Apartemos a un lado el tópico manido de la lentitud burocrática, cuyo injusto concepto no tiene otro mentís que el que ofrecen hoy la capacidad y preparación técnica del actual funcionario. Efectivamente, esa lentitud existe en muchos casos, no por enmohecimiento y premiosidad de la máquina administrativa, como vulgarmente se supone, sino por la propia complicación del trámite, que exige, por lo general, plazos de exposición al público, períodos de información, dictámenes de organismos consultivos, plazos de vista para alegaciones, etc., etc. Todas esas actuaciones retrasan en lugar de acelerar; dilatan en lugar de constreñir; y, hasta si se quiere, enfrían el calor con que el funcionario comenzó el estudio del asunto, que, cuando vuelve a sus manos, tiene color de cosa extraña o desconocida, exigiendo su nuevo estudio desde el principio hasta el fin. Pues bien; en cualquiera de los momentos a que antes nos referimos, puede surgir el conflicto grave de promulgarse una ley que derogue íntegramente la que amparaba el negocio jurídico sobre cuya tramitación se estaba actuando. Es decir, que se produce una nueva definición de derechos o unas nuevas normas para la determinación y reconocimiento de los existentes en la ley anterior. Entonces puede ocurrir una cualquiera de las siguientes cosas: o que el particular afectado alegue ante la resolución que él inició el procedimiento al amparo de una legislación en vigor y, por

lo tanto, su negocio ha de resolverse conforme a ella, desde el momento en que no puede serle imputable la demora de la Administración en sustanciar aquél; que la Administración resuelva, ateniéndose a los términos de la ley nueva, pero, con respeto de los derechos adquiridos por el interesado, dentro de la ley antigua; y, finalmente, que la Administración estime como más conveniente al interés general reconocer los derechos ya existentes, pero disponer su ejecución de conformidad con las normas de la ley posterior. En el primero y tercero de los casos que planteamos puede producirse, por modo inmediato, la «litis», perfectamente tipificada, desde el punto de vista formal, pero sin eficacia de ninguna clase, porque ni la Administración puede forzar plazos para la evacuación de diligencias que los tienen señalados, ni puede detener la promulgación y vigencia de una ley, ni podría dictar acuerdos que pugnasen con el interés general. Esto aparte de que, en la mayoría de las ocasiones, la ley nueva no suele modificar sustancialmente los derechos adquiridos. Lo que hace es variar las normas de procedimiento para la ejecución de aquéllos, acomodándolas a la realidad del instante, y hasta fijando las normas cuya puesta al día exijan las modernas teorías jurídicas imperantes en el mundo.

Nos induce a esta serie de consideraciones, no sólo la experiencia adquirida en varios lustros de función técnico-administrativa, sino el conocimiento de casos concretos del problema, de entre los cuales vamos a seleccionar uno que consideramos del más vivo interés.

LA CUESTIÓN PLANTEADA

El Ayuntamiento de X, al amparo de la Ley municipal de 1935, acuerda la municipalización del servicio de aguas potables. Instruye el expediente de rigor. Y en una sesión de fecha 30 de noviembre de 1951 adopta el siguiente acuerdo: «Primero. Dar por recibida la comunicación del Ministerio de la Gobernación, trasladando, con la devolución del expediente incoado, la resolución dictada en fecha 30 de septiembre anterior, aprobatoria de todo lo actuado en el asunto de municipalización del servicio de abasteci-

miento de aguas potables a la población de X, y autorizando la expropiación de la empresa y rescate de sus concesiones. Segundo. Ratificarse en el acuerdo de 30 de noviembre de 1950, declarando la necesidad de proceder a la expropiación de la empresa privada de D., que actualmente realiza el suministro de agua potable a la población, así como el rescate de sus concesiones y ocupación de cuantos bienes sean necesarios para la efectividad de la municipalización, previo pago del justiprecio que sea fijado en su día, a tenor del artículo 171, número 2 de la vigente Ley de Régimen Local, mediante el seguimiento de la tramitación marcada por dicho precepto legal, llevando, por tanto, anejo este acuerdo la declaración de utilidad pública, a fin de proceder a la indicada expropiación y rescate. Tercero. Considerar la fecha de notificación de este acuerdo a las dos empresas privadas a expropiar, como la inicial para el previo aviso, con una antelación de seis meses, señalado en el número 1 del artículo 171 de la tan mencionada Ley de Régimen local; y Cuarto. Dar traslado del contenido íntegro de este acuerdo a las dos empresas indicadas; y aunque se estima no cabe recurso contra el mismo, por ser acuerdo de mero trámite, previo a las diligencias de fijación de justiprecio y demás procedentes para la expropiación y rescate expresados, hágase en la notificación la advertencia de los recursos que puedan interponerse.»

Tal acuerdo fué comunicado a la empresa en 15 de enero de 1952, y aquélla interpuso la reposición del mismo, que fué denegada. La empresa se apoyaba en que el expediente de municipalización había sido iniciado por el Ayuntamiento de X con arreglo a las normas establecidas en la Ley municipal de 1935, y que, por lo tanto, debían seguirse en un todo los trámites fijados por dicha Ley, por lo menos, en lo que hace referencia a los más amplios derechos que la misma otorgaba a los propietarios de la empresa que había de ser objeto de la expropiación, y entre cuyos derechos figuraba el previo aviso de un año, en lugar del de seis meses que concede la Ley de 16 de diciembre 1950; y de un modo especialísimo, el sistema de peritación para la valoración de la empresa, en caso de no llegar a un acuerdo, que el apartado b) del artículo 138 de la citada Ley de 31 de octubre de 1935, sometía a

la resolución de peritos nombrados por ambas partes, y la designación de un árbitro que, en el caso de no producirse acuerdo, podía llegar a ser el propio Consejo de Ministros. La denegación se comunicó a los interesados en tiempo y forma. Y contra ella interpusieron recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Provincial, con súplica de que se declarase la nulidad de los acuerdos impugnados. Admitido el recurso, se confirió traslado al Ayuntamiento de X para contestar a la demanda, lo que aquél verificó debidamente, con el pedimento de que se mantuviese la legalidad de los acuerdos adoptados en 30 de noviembre de 1951 y 14 de febrero de 1952. En igual trámite, el Ministerio Fiscal se opuso a la demanda, solicitando se desestimase la misma y se declarase la firmeza de los acuerdos recurridos; a lo que accedió el Tribunal, dictando una sentencia absolutoria para la Administración municipal, contra la que los demandantes instaron la apelación.

El fallo del Tribunal Provincial de lo Contencioso-administrativo es por demás interesante, y vale la pena de transcribirlo íntegramente. Dice así: «FALLAMOS que debemos desestimar y desestimamos totalmente el recurso contencioso-administrativo promovido en nombre de contra los acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento de X en 30 de noviembre de 1951, anteriormente transcritos, cuyo contenido se confirma en todas sus partes.»

En la sentencia se citan como «vistos» los artículos 138 y 139 de la Ley municipal de 31 de octubre de 1935; los 170, 171 y la primera y cuarta de las disposiciones finales de la Ley de 16 de diciembre de 1950; el artículo tercero y la disposición cuarta de las finales del Código Civil, y las Sentencias de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1888, 26 de junio de 1895 y 29 de septiembre de 1924, entre otras. Y se funda en el siguiente CONSIDERANDO: «Que la cuestión planteada y a resolver en la «diti» es simplemente la de si para llevar a efecto la expropiación de las empresas suministradoras de aguas potables a la población de X, en virtud de acuerdo firme de la Corporación, de municipalizar dichos servicios con monopolio, deben aplicarse los preceptos de los artículos 138 y 139 de la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, ó los 170 y 171 de la Ley de Régimen local de 16 de

diciembre de 1950, y un detenido estudio de las disposiciones y sentencias citadas en los vistos, lleva a la conclusión de que los preceptos aplicables son los de la vigente Ley de 16 de diciembre de 1950; primero, porque de un modo claro y terminante se dice en la primera de las disposiciones finales de la citada Ley de 1950, que la misma entrará en vigor a partir del día 1.º de marzo de 1951, y a partir de igual fecha quedarán derogadas todas las disposiciones legales relativas al régimen y administración de los Municipios y Provincias, con la única excepción de las que en su texto se declaran vigentes, o de las que, no siendo incompatibles con ella, la complementen; y, en consecuencia, es evidente que los citados artículos de la Ley de 1935 a que viene a sustituir la de 1950, quedaron derogados de un modo expreso y terminante; segundo, porque los tan repetidos artículos 138 y 139 de la Ley de 1935 no declaran derecho alguno en favor de la parte recurrente, y se limitan a regular el procedimiento que debe seguirse para llegar a fijar el precio del rescate a que la parte recurrente, como empresa concesionaria del abastecimiento de aguas potables de X pueda tener derecho, y, en consecuencia, se trata de preceptos procesales, no declarativos de derechos nacidos al amparo de la anterior legislación, y si bien el artículo 3.º del Código Civil establece el principio de que las leyes no tendrán efectos retroactivos si no se dispusiere lo contrario, también el mismo Código, en la cuarta de las disposiciones finales, desarrollando el principio del artículo citado, establece que las acciones y los derechos nacidos y no ejercitados antes de regir el Código subsistirán con la extensión y en los términos que les reconociera la legislación precedente; pero sujetándose en cuanto a su ejercicio, duración y procedimiento, para hacerlos valer, a lo dispuesto en el Código; cuyo precepto ha llevado al Tribunal Supremo a declarar, en las mencionadas Sentencias, que es principio de derecho que las Leyes de Competencia y de Procedimiento son de interés público y tienen efecto retroactivo, debiendo aplicarse con preferencia a las que modifican y reforman, si no está autorizada la opción entre unas y otras, autorización de opción que no se encuentra en la Ley de 1950, y, por consiguiente, obliga en materia municipal a aplicar los de la misma, estimando expre-

samente derogados los de la de 1935 ; tercero, porque, a mayor abundamiento, los artículos 170 y 171 de la Ley de 1950 se limitan, por razón de conveniencia social, para resolver rápidamente las cuestiones que tratan, a reducir a seis meses el plazo de un año, que la Ley de 1935 concedía a las empresas suministradoras a expropiar, a simplificar y a abreviar los trámites, para llegar a la fijación del precio del rescate, pero sin desconocer los derechos de las empresas afectadas por la municipalización, y, por consiguiente, cual antes se ha dicho, se trata de normas procesales en la órbita administrativa, respecto a las cuales rigen, como en todos los ramos, los preceptos citados del Código Civil ; y cuarto, finalmente, porque el Ayuntamiento de X, al adoptar los acuerdos de 30 de noviembre de 1951, objeto del recurso, no hizo otra cosa que cumplir la Orden del Ministerio de la Gobernación de 30 de octubre del mismo año, en la que, usando de la facultad que le concede la cuarta de las disposiciones finales de la citada Ley de 1950, da instrucciones y le ordena lo conveniente para llegar a la expropiación y rescate mencionados, en armonía con lo que ya se dispuso y con lo preceptuado en los artículos 170 y 171 de la vigente Ley de Régimen local ; por lo que, ni el Ayuntamiento podía dejar de aplicar los citados preceptos sin incurrir en desobediencia, ni el Tribunal puede alterar el contenido de dicha Orden ministerial por ser incompetente para conocer de las resoluciones emanadas de la Administración Central, encomendadas al Tribunal Supremo, ante el cual, si la parte recurrente estimaba que la Orden lesionaba derechos suyos, debió promover oportunamente el recurso contencioso-administrativo.»

Y de esta forma se llegó a la apelación, que fué admitida en ambos efectos, y que resolvió, con carácter definitivo, la cuestión de derecho planteada.

LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Tan serenamente, y con tan singular acierto, había sido estudiado el problema por el Tribunal Provincial, que la Sala Cuarta del Tribunal Supremo no tuvo necesidad de decir, al dictar su

Sentencia, más que lo siguiente : «ACEPTANDO los vistos, y sustancialmente el Considerando de la Sentencia apelada. CONSIDERANDO, además, que en casos como el presente, al ser totalmente acogida la decisión del Tribunal *a quo*, se impone aplicar lo preceptuado en el artículo 474 de la Ley de 22 de junio de 1894, respecto a costas.—FALLAMOS : que, confirmando la Sentencia que pronunció el Tribunal Provincial de en 4 de octubre de 1952, debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso contencioso-administrativo de D., contra el acuerdo del Ayuntamiento de X, de 30 de noviembre de 1951, en el expediente de municipalización del servicio de agua potable, imponiendo a la parte apelante las costas de esta segunda instancia. Así, por esta nuestra sentencia, etc. ...»

CONCLUSIONES

La doctrina sentada por el Tribunal Provincial de lo Contencioso-administrativo, ante quien se sustanció la primera instancia, y cuya doctrina hubo de aceptar y suscribir más tarde el fallo del Tribunal Supremo, es la auténticamente correcta desde todos los puntos de vista, y posee un singular valor para las Corporaciones locales, que habrán de tenerla muy en cuenta en el futuro. De ella cabe deducir las siguientes conclusiones :

Primera. Las disposiciones adjetivas de la Ley rigen desde su puesta en vigor, aun cuando se apliquen a negocios administrativos planteados con anterioridad a tal vigencia, y, por lo tanto, al amparo de la precedente legislación, ya que, con ellas, no se hace denegación ni conculcación de derechos, sino determinación del procedimiento que debe seguirse para la efectividad de los acuerdos recaídos.

Segunda. El derecho reconocido anteriormente a favor del particular subsiste a través de la Ley, pero, sujetándose en cuanto a su ejercicio, duración, y procedimiento para hacerlo valer, a lo dispuesto en la cuarta de las disposiciones finales del Código Civil ; y

Tercera. Constituye principio de Derecho reconocido por diversas Sentencias del Tribunal Supremo que las Leyes de Compe-

tencia y de Procedimiento son de interés público, y tienen efecto retroactivo, debiendo aplicarse con preferencia a las que por ellas se modifican o reforman, si no está expresamente consentida la opción que otorga a favor del particular la disposición final cuarta del Código Civil.

Queda, pues, manifiesta y terminante la trascendencia del problema que acabamos de estudiar y que de manera tan magistral ha resuelto la jurisdicción contencioso-administrativa.

JOSÉ DE LA VEGA GUTIÉRREZ,

Jefe de la Sección Segunda de la Dirección
General de Administración Local y Secretario
de Administración Local de Primera Categoría.