

# La reforma de la legislación local a la luz de la Ley de Procedimiento

por

**JOSE LUIS GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA**

Doctor en Derecho y en Ciencias Políticas

Secretario del Ayuntamiento de Hernani

**SUMARIO:** 1. La necesaria revisión de la Ley de Régimen local.—2. La revisión prevista por la Ley de Procedimiento administrativo.—3. Normas de la Ley de Procedimiento administrativo acerca de su aplicación al mundo local: a) El artículo 1.º, 4; b) La disposición final cuarta.—4. Normas de la Ley de Régimen local que han de ajustarse a la Ley de Procedimiento administrativo: a) Normas de procedimiento: a') Incorporables a la Ley de Régimen local; a'') Normas diversas; b'') Régimen jurídico; a''') Suspensión de acuerdos; b''') Obligación de resolver; c''') Silencio administrativo; d''') Recursos gubernativos; b') Incorporables al Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico; b) Normas no procedimentales: a') Planteamiento; b') Acto administrativo; c') Poderes de oficio; a'') Revisión de oficio; b'') La *reformatio in pejus*.—5. Otras normas y su modo de incorporación

1. La disposición final tercera de la Ley de Régimen local, dice que deberá ser revisada cada cinco años. El texto actual data de más de siete, ya que, según la disposición final primera, su vigencia comenzó el primero de enero de 1954. No cabe duda, por consiguiente, de que es oportuno hablar de un nuevo Código local.

Como problema previo, debe analizarse lo siguiente: Alguna de las reformas que aquí se proponen altera la Ley de Bases de 1945 (concretamente la base 56), mas también la ha alterado la Ley de lo Contencioso, de indudable aplicación al ámbito lo-

cal, sin previa modificación de la Ley de Bases, por lo que no creo que sea necesario una nueva Ley de Bases a que se refiera la disposición final cuarta de la Ley de Procedimiento. Pensando sin duda de igual modo, ningún autor, al estudiar el sistema de leyes español, ha incluido a la Ley de Procedimiento administrativo entre las normas dotadas de un *modus derogandi* especial.

Por otra parte, la actualización de los textos locales a la vista de la normativa posterior a 1955, es urgentísima. Citemos entre estos textos la Ley de la Jurisdicción contenciosa del 27 de diciembre de 1956, el Reglamento de Expropiación forzosa del 26 de abril de 1957, la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, la Ley de Régimen jurídico de 27 de julio de 1959. Mención específica requiere la Ley del Suelo del 12 de mayo de 1956, ley que no sólo afecta «también» a lo local, sino que es una ley local, específicamente local, tanto como pueda serlo la Ley de Régimen local, aunque se haya encargado su ejecución a órganos absolutamente extraños al mundo local, integrados además en su mayoría por personas no sólo extrañas al mundo local, sino extrañas a la Administración. Las gravísimas consecuencias que esto está teniendo, y que están haciendo fracasar la Ley del Suelo, y sustrayendo a los Ayuntamientos sus más prístinas competencias, son también dato a tener en cuenta en la futura Ley de Régimen local, mas no son objeto del presente estudio, que se circunscribe a los efectos que en la futura ley ha de tener la actual de Procedimiento administrativo.

2. La disposición final cuarta de la Ley de Procedimiento administrativo faculta al Gobierno «para revisar las disposiciones de procedimiento contenidas en la legislación de Régimen local, ajustando sus normas a las prescripciones de la presente Ley, sin perjuicio de las especialidades que exija el procedimiento de las Corporaciones locales». Se trata de una «facultad» limitada al procedimiento, y que, a diferencia de la disposición final tercera, no se configura como un mandato al Ministro, sino como una autorización al Gobierno, y además no tiene un plazo para su ejecución. Las razones de ambas diferencias son obvias: en el caso de la disposición tercera se trata de modificar

un Reglamento; en el de la cuarta se trata de modificar una ley. Por ello, la Ley de Procedimiento administrativo, funciona en este punto como ley de delegación; por otra parte, la envergadura de la reforma no permite fijar un plazo para su ejecución. La nueva Ley, sin embargo, no incorporará solamente las normas de procedimiento de la Ley de Procedimiento administrativo, sino todas las que se contienen en ésta y desbordan el concepto «procedimiento», y que es deseable sean expresamente acogidas por la Ley de Régimen local.

El presente trabajo se refiere exclusivamente a la reforma de la Ley de Régimen local a la luz de la Ley de Procedimiento administrativo. Se excluye —sin perjuicio de inevitables alusiones— el estudio de los reglamentos locales, así como el de la reforma basada en las restantes y ya aludidas normas, posteriores a la Ley de Régimen local.

Como dijo el Profesor López Rodó en el discurso de presentación de la Ley de Procedimiento administrativo a las Cortes, todo ordenamiento jurídico sano tiende siempre a la unidad. Es misión del Derecho establecer el orden, y el orden se basa siempre en unos pocos principios fácilmente reducibles a la unidad. La proliferación de disposiciones y la heterogeneidad artificial de procedimientos son claros indicios de imperfección normativa. Las normas jurídicas han de ser pocas, breves, coherentes y han de responder a un criterio claro. El propio discurso dijo que podía esperarse muy fundadamente, que la Ley de Procedimiento daría un nuevo aire a nuestra Administración, y hasta cambiaría su fisonomía. La verdad es que la experiencia de los tres últimos años no es en este terreno nada alentadora. En materia de Hacienda exclusivamente, por ejemplo, se han publicado en cuatro años más de 670 disposiciones (1). La inercia de administrados y administradores, sigue paralizando la vida administrativa. Sin embargo, la Ley de Procedimiento constituye un elemento magnífico que no puede desaprovecharse. La Ley, por ello, debe extenderse urgentemente al ámbito local.

---

(1) V. «Guipúzcoa Económica», núm. 223, pág. 11.

No es fácil determinar en qué medida ha de ser afectada la Ley de Régimen local por la Ley de Procedimiento administrativo. Es evidente la voluntad del Gobierno, de que sea la Ley local la que se ajuste a la Ley de Procedimiento, lo que comporta una especie de primacía de ésta sobre aquélla. Pero no hay que olvidar que esto ha de hacerse «sin perjuicio de las especialidades que exija el procedimiento de las Corporaciones locales». Esta salvedad era de imprescindible consignación, pues hay especialidades del procedimiento local, absolutamente irreductibles a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento administrativo. De otro modo, hubiera bastado con que la Ley de Procedimiento administrativo hubiera dicho: «La presente Ley se aplicará a la esfera local, quedando derogados los preceptos locales que se opongan a ella».

3. Frente a la legislación local, la Ley de Procedimiento administrativo tiene dos clases de prevenciones:

a) La contenida en el artículo 1.º, 4, dirigida a la Administración y a los Tribunales, y referente a la aplicación inmediata de la Ley. Aquí hay una presunción en favor de la legislación local: la Ley de Procedimiento administrativo sólo es aplicable en la esfera local como supletoria en las normas de procedimiento (creo que su aplicabilidad inmediata es mucho más extensa, pero esto es problema diferente que he estudiado en otro lugar) (2).

b) La contenida en la disposición final cuarta dirigida al legislador (legislador delegado en este caso), referente a la futura Ley de Régimen local. Aquí funciona la presunción en sentido contrario: sólo cuando el «procedimiento de las Corporaciones locales exija» especialidades, se mantendrán éstas. La dificultad estriba en determinar cuándo estamos ante esa exigencia, pues si hay casos claros (por ejemplo: el Secretario de las Corporaciones locales nunca podrá ser nombrado por éstas, tal como para los órganos colegiados dice el artículo 13,1 de la Ley de Procedimiento administrativo), hay otros en que la superioridad

---

(2) V. GONZÁLEZ-BERENGUER: *La Ley de Procedimiento administrativo y su aplicación por las Corporaciones locales*, «Documentación Administrativa», núm 1A.

de la regulación local no hace deseable el cambio (por ejemplo, por aplicación del Reglamento de Procedimiento de Gobernación, las propuestas de resolución debían contener enumeración de hechos, legislación aplicable y fundamentación jurídica, ¿por qué no conservar esto?). Otras veces, sólo criterios de política administrativa, darán la solución (por ejemplo: el orden del día de las sesiones será redactado por el Presidente, según el artículo 293,2 de la Ley de Régimen local, mientras el artículo 10,2 de la Ley de Procedimiento administrativo, añade: «teniendo en cuenta en su caso las peticiones de los demás miembros»). Es dudoso que deba ser recogido esto. Por último, y aprovechando la coyuntura de la reforma, creo que convendría incorporar de modo explícito a la futura ley local, las normas de acción administrativa general contenidas en la Ley de Procedimiento administrativo. Quizá ha pensado en ello el legislador, cuando limita a las normas de procedimiento la autorización dada al Gobierno en la disposición final cuarta. En todo caso, resultaría absurdo que las aludidas normas de acción administrativa general fueran diversas para la esfera central y la local (o sin ser diversas, estuvieran legislativamente formuladas en la primera y no en la segunda), y no parece, por otro lado, adecuado el que a la Ley de Régimen local se incorporen artículos que digan: «la competencia es irrenunciable.», etc. Como no obstante su carácter general, esta introducción en la Ley de Régimen local de las normas de acción administrativa requiere alguna matización, se hablará de ella más adelante.

4. Normas de la Ley de Régimen local, que han de ajustarse a la Ley de Procedimiento administrativo:

a) Normas de procedimiento. Hay que distinguir en ellas las incorporables a la Ley de Régimen local y las que deben ir a los reglamentos, especialmente al Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales.

a') Incorporables a la Ley de Régimen local.

a'') Normas diversas.

En el artículo 20,2 de la Ley de Régimen local, el plazo «no inferior a quince días» para información pública, en los casos de fusión de Municipios, se eleva a veinte (este plazo ha de esta-

blecerse en todos los artículos de la Ley que hablan de información pública, por ejemplo, el art. 108, c), que fija uno de treinta días (municipalización); el artículo 95,2 que fija igual plazo (Carta); así como para los casos en que la Ley de Régimen local habla de información pública sin fijar plazo, como el artículo 24, b), (Entidades menores).

El artículo 20,1, b) y 2, el artículo 21 de la Ley de Régimen local (ambos sobre términos municipales), y el artículo 27,1, a), hablan del informe del Consejo de Estado; se deberá ordenar que, en todos los casos de intervención del Consejo de Estado, se formará cuaderno de extractos (Orden de 22 de octubre de 1958, art. 3).

Respecto a Ordenanzas, en la Ley de Régimen local se establece un plazo de quince días para reclamaciones (art. 109,1 para Ordenanzas en general y art. 722,1 para las de exacciones), trámite que la Ley no configura como un recurso. Como la impugnación de las Ordenanzas en vía jurisdiccional no va precedida de reposición (art. 53, e) de la Ley de la Jurisdicción contenciosa), hay que entender que el régimen jurídico de aquéllas no está afectado por la Ley de Procedimiento administrativo.

El artículo 116 de la Ley de Régimen local enumera, entre las atribuciones del Alcalde, la de suspender las sesiones, sin añadir requisito alguno. En la nueva regulación, esto sólo podrá hacerlo «por causa justificada» (art. 9 de la Ley de Procedimiento administrativo).

Los artículos 293,2 y 297 de la Ley de Régimen local no exigen para tratar en sesión asuntos no incluidos en el orden del día, sino la declaración de urgencia. No creo deba alterarse este precepto añadiendo la necesidad de la presencia de todos los miembros de la Corporación, exigida por el artículo 12 de la Ley de Procedimiento administrativo. Debe incorporarse a la Ley de Régimen local el número 3 del artículo 10, que autoriza la válida constitución de un órgano colegiado, sin cumplir todos los requisitos de la convocatoria, cuando se hallen reunidos todos sus miembros y así lo acuerden por unanimidad. En los casos en que los acuerdos requieran aprobación superior, al comunicar aquéllos,

será preceptivo hacer constar los votos contrarios (art. 14 de la Ley de Procedimiento administrativo).

El capítulo II del título I del libro 3.º de la Ley local deberá incluir una regulación de la motivación de actos y acuerdos. El punto este de la motivación es de un extraordinario interés en todo caso, pero mucho más lo es en un sistema como el nuestro, en el que uno de los motivos de apertura del recurso contencioso es el exceso de poder. La Ley de Procedimiento administrativo exige la motivación de los actos que limitan derechos subjetivos, de los que resuelvan recursos de los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes, o del dictamen de órganos consultivos, de aquellos actos que la Ley ordene, y de los acuerdos de suspensión de actos recurridos. La enumeración es bastante amplia, pero sería conveniente ampliarla del todo y exigir la motivación, sin excepción, de todos los actos de acuerdos locales (3).

b'') El campo de mayor interés para el presente estudio lo integran los dos primeros capítulos del título de la Ley local dedicado al régimen jurídico.

a'') Suspensión.

La amplia fórmula del apartado 4 del número 1 del artículo 362, que ordena a los Presidentes suspender los acuerdos de las Corporaciones «cuando constituyan infracción manifiesta de las leyes», da lugar a que la regulación de la ineficacia del acto administrativo, contenida en los artículos 47 y siguientes de la Ley de Procedimiento administrativo no tenga efecto alguno en este punto de la Ley de Régimen local. Sin embargo, es interesante confrontar los artículos últimamente citados y el actual artículo 366 de la Ley de Régimen local. Dice éste: «En el caso de suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales, que constituyan

---

(3) La Ley de Procedimiento administrativo es poco rigurosa en esta materia. En efecto, el art. 93,2 parece prohibir la motivación en todos los demás casos. GARRIDO compartió, en principio, el criterio legal (véase: *Los actos administrativos en la Ley de Procedimiento administrativo*, «Documentación Administrativa», núm. 10, pág. 8), mas posteriormente ha considerado errónea esta postura (véase: *La nueva Ley de Procedimiento administrativo*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 101, pág. 666).

infracción manifiesta de las leyes, el Presidente dará traslado en el plazo de cuarenta y ocho horas al Tribunal provincial de lo Contencioso-administrativo, el cual en el término de quince días, y con audiencia del Fiscal, revocará la suspensión o declarará la nulidad del acuerdo». Al declarar la nulidad —si es que esto procede—, nada más lógico para el Tribunal que atenerse, en primer lugar, a los criterios de los artículos 47 y 48 de la Ley de Procedimiento administrativo (sobre la introducción de estos artículos en la legislación local se hablará después). Ahora bien, estos criterios son criterios de legalidad; ¿seguirá vigente el apartado 3 del número 1 del artículo 362 de la Ley de Régimen local (suspensión de acuerdos contrarios al orden público) que es un criterio evidente de oportunidad? Mi opinión es afirmativa por lo que respecta a la tarea de acoplamiento de las leyes local y de procedimiento. Es indudable, sin embargo, que, como dice Jordana de Pozas refiriéndose al precepto paralelo de la Ley de lo Contencioso, es inconcebible que un Estado de Derecho prevea la no realización del derecho por temor a alteraciones del orden.

b'') El artículo 373 de la Ley de Régimen local debe acoger la excepción a la obligación de resolver, para el caso de que se trate de peticiones graciables.

c'') Respecto al silencio (art. 374 de la Ley de Régimen local), es indudable la necesidad de recoger los plazos y el sistema de la Ley de la Jurisdicción contenciosa en su artículo 38, ya en vigor en la esfera local, a tenor de la disposición final segunda de esta última Ley, añadiendo lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley de Procedimiento administrativo sobre silencio positivo (4).

d'') Recursos gubernativos.

Antes de los artículos dedicados a los recursos administrativos, la futura Ley de Régimen local deberá incluir normas dedicadas al escrito de queja, recogiendo el artículo 77 de la Ley de Procedimiento administrativo, salvo su número 5 que habla de la alegación de la queja ante la Presidencia del Gobierno, norma

---

(4) V. GONZÁLEZ PÉREZ: *El silencio administrativo en la nueva Ley de Procedimiento*, «Documentación Administrativa», núms. 8-9, pág. 41.

no fácilmente compatible con los leves restos que aún quedan de la autonomía municipal.

La regulación de las reclamaciones previas deberá modificarse en consonancia con lo dispuesto en el artículo 141,3 de la Ley de Procedimiento administrativo, y sustituir el plazo de dos meses del artículo 376 de la Ley de Régimen local, por el de tres. Deben incorporarse al texto local los artículos 142, 143, 144, 145,2 y 3 (todos de la Ley de Procedimiento), salvo la remisión de copias al Abogado del Estado, cuya intervención debe regularse de modo análogo a lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley de la Jurisdicción contenciosa.

Para todos los casos de alzada previstos en la Ley de Régimen local (recurso contra la resolución del Gobernador relativa a la suspensión de acuerdos de las Corporaciones por los Presidentes de éstas; y los regulados en la sección IV del capítulo II del título y del libro III de la Ley de Régimen local), debe añadirse lo dispuesto en los artículos 122 y 125 de la Ley de Procedimiento administrativo y sustituirse el plazo de diez días por el de quince. Subsisten, en principio, las prohibiciones de una segunda instancia en vía gubernativa, ya que el número 2 del artículo 122 de la Ley de Procedimiento administrativo admite «segundo recurso de alzada, si la resolución del recurso no agotase la vía gubernativa». Para los casos en que se llegue al Ministro, deberá tener entrada en el Cuerpo legal local el recurso de revisión, tal como se regula en los artículos 127 y 128 de la Ley de Procedimiento administrativo.

b') Se ha omitido hablar de ciertas normas de procedimiento de la Ley de Régimen local (por ejemplo: cómputo de plazos, algunos de los artículos que regulan la expropiación, etc.), cuyo lugar adecuado son los reglamentos, y que si se incluyeron en la Ley fue probablemente por la conveniencia de dar normas, lo más rápidamente posible, a importantes aspectos de la realidad local. Aparecidos los reglamentos, y en trámite de revisión toda la legislación local, es conveniente expurgar la Ley de preceptos de contenido reglamentario, y al pasarlos a los reglamentos, hacerlo cumpliendo el mandato de la disposición final 4.ª de la Ley de Procedimiento administrativo.

b) Normas no procedimentales.

a') Planteamiento.

Problema de inmensa envergadura, que excede con mucho a la autorización contenida en la disposición final 4.<sup>a</sup> de la Ley de Procedimiento administrativo. Pero que debe ser abordado por el legislador, sino se quiere dejar a Tribunales, Administración y administrados en la duda de si son aplicables o no a la esfera local multitud de progresivos principios de la Ley de Procedimiento administrativo, principios que, lógicamente, deben regir por igual en ambas esferas. Algunos de estos principios están reflejados en artículos cuya incorporación expresa a la futura Ley de Régimen local ya ha sido tratada. Pero hay otros que por su evidente condición de «normas de acción administrativa general» y su difícil «aprehensibilidad», no han sido aludidos. A ellos vamos a referirnos a continuación, distinguiendo en apartado especial el grave problema de la revisión de oficio de los actos y acuerdos de las Corporaciones locales.

b') Acto administrativo.

Como ha dicho Garrido Falla (5), «por primera vez en nuestro Derecho, una Ley viene a regular de modo completo toda la teoría del acto administrativo y de los supuestos de invalidez». De acuerdo con el artículo 40 de la Ley de Procedimiento administrativo, se consideran como elementos esenciales de los actos de la Administración, la competencia, la causa, motivo y fines del procedimiento». La aplicabilidad a la esfera local de la enumeración dicha, es hoy ya indudable. Mas es de desear su incorporación expresa al nuevo Código local, así como la de los siguientes artículos de la Ley de Procedimiento administrativo: el 45 y el 46 (validez; retroactividad y publicación); la acabada regulación de la invalidez, distinguiendo en ella acto nulo (art. 47), acto anulable (art. 48), acto parcialmente anulable (art. 50,2), y acto irregular (art. 48,2 y art. 49 si la extemporaneidad no implica anulación); artículo 51 (conversión), artículo 53 (convalidación, aunque en la esfera local no siempre podrá aplicarse el núm. 2, referente a la incompetencia, ya que pueden caber convalidaciones cuando el órgano

---

(5) GARRIDO: *La nueva Ley...*, cit., pág. 665.

competente no es superior jerárquico del que dictó el acto); y el artículo 54 (subsanción).

Distinguiendo con toda precisión los problemas de la eficacia (en torno al dogma de que el acto administrativo se presume válido), y los de la ejecución (en torno al dogma de que la propia Administración puede llevarlo por sí a efecto), el capítulo 5.º del título 4.º de la Ley de Procedimiento regula la ejecución, y no sólo la ejecución, sino los poderes de oficio. Considero trasladable todo ello al ámbito local, según el estudio que a continuación se hace. Hay que advertir que muchos de sus artículos estaban ya en la normativa local (el 101 de la Ley de Procedimiento administrativo coincide con el 361 de la Ley de Régimen local; el 103 de la Ley de Procedimiento administrativo con el 403,3 de la Ley de Régimen local, etc.).

c') Alcance de los poderes de oficio. Nos encontramos en el punto más revolucionario de la Ley de Procedimiento administrativo. En ningún terreno como en éste es necesario caminar con extrema cautela. Distingamos la incorporabilidad a la Ley de Régimen local futura de una doble manifestación de las potestades de oficio, según la Ley de Procedimiento administrativo. La revisión de actos administrativos regulada en los artículos 109 a 112; y la posibilidad de *reformatio in pejus* a que parecen aludir los artículos 93 para la resolución de expedientes, y 119 para la resolución de recurso.

a'') Revisión de oficio. Dice el artículo 109 de la Ley de Procedimiento administrativo: «la Administración podrá en cualquier momento, de oficio o a instancia del interesado y previo dictamen del Consejo de Estado, declarar la nulidad de los actos enumerados en el artículo 47» (incompetencia manifiesta, imposibles, delictuosos, totalmente prescindentes del procedimiento y casos previstos en el art. 28 de la Ley de Régimen jurídico). Obsérvese que varias de las causas vistas coinciden con las que, según el artículo 362 de la Ley de Régimen local, provocan la suspensión de acuerdos locales (incompetencia, delito, infracción de Ley). No se trata ahora de la revocación, prevista en el artículo 369 de la Ley de Régimen local y procedente siempre que no se trate de actos declaratorios de derechos o base de una sentencia. Se trata de

la declaración de nulidad, con su ilimitada vigencia temporal y, sobre todo, sus efectos *ex tunc*. Es evidente, sin embargo, que el planteamiento de la revisión del acto administrativo sólo tiene sentido cuando se trata de acto declaratorio de derechos o que ha servido de base a una sentencia judicial. El artículo que acaba de transcribirse habla también de la revisión «a instancia del interesado», y sólo en este aspecto puede considerarse una novedad en nuestro Derecho, y debe ser referido a todos los actos declaratorios o no de derechos. Insistimos en que la disciplina de la revisión de oficio sólo puede plantearse para actos declaratorios de derechos (6). Y siendo así debe distinguirse: Primero. Actos nulos de pleno derecho: son revisables siempre y previo dictamen del Consejo de Estado. Segundo. Actos que «infrinjan manifiestamente la Ley»: son revisables previo dictamen del Consejo de Estado, si no han transcurrido cuatro años desde que fueron adoptados. Tercero. Actos que infringen la Ley, mas no manifiestamente: para su revisión hay que recurrir al sistema de la lesividad. Cuarto. Actos que adolecen en su forma de ser expresados, de algún error material, aritmético o de hecho: son revisables siempre, pero sólo para rectificar los errores. Todo lo que acaba de exponerse viene a continuación corregido por un artículo, cual es el 112, que dice que estas potestades no pueden ser ejercidas si por prescripción de acciones, transcurso de tiempo y otras circunstancias, su ejercicio resulta contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes.

Pues bien, no hay inconveniente alguno en incorporar todo lo anterior a la legislación local. Basta examinar un poco la jurisprudencia, para ver que los Tribunales han declarado nulos actos y acuerdos locales afectados por los mismos vicios enumerados en el artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo. El problema estriba en si también ha podido hacerlo así de oficio, la Administración. En otro lugar he contestado afirmativamente (7). No ignoro la dosis de inseguridad que esto in-

---

(6) V. PÉREZ JOFRE DE VILLEGAS: *Los poderes de la Administración para revocar de oficio sus propios actos y su posible extensión a la Administración municipal, cuando sean declaratorios de derechos*, en «Municipalia», núm. 68, pág. 30.

(7) Loc. cit.

roduce en la vida jurídica local. No olvidemos, sin embargo; que el Tribunal Supremo, respecto al acto local más frecuentemente afectado por estos vicios (nombramiento irregular de funcionarios en propiedad), ha sostenido siempre la tesis de que el acto era radicalmente nulo y, por consiguiente, insubsanable. Además la intervención del Consejo de Estado, supondrá un prudente freno a todo exceso; y en todo caso, no hay inconveniente en incluir en el texto local el artículo 112 de la Ley de Procedimiento administrativo (8). La doctrina francesa (9) se ha rasgado las vestiduras al conocer las potestades de oficio que estos artículos dan a la Administración española. Por nuestra parte, estamos convencidos de que no hay el más mínimo peligro, dada la calidad de nuestro actual Consejo de Estado, exactamente lo mismo que en el vecino país sucede, y en el que con una levísima base legal su Consejo de Estado ha construido un edificio admirable.

b'') *La reformatio in pejus.*

El artículo 93 de la Ley de Procedimiento administrativo, hablando de la resolución de expedientes (que «decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente»); y el 119 sobre recursos administrativos («La autoridad que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones plantee el expediente, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente»), plantean el grave problema de la *reformatio in pejus*. Nosotros propondríamos para trasladar estos preceptos a la esfera local, añadir el requisito de la audiencia del Consejo de Estado, especialmente en el segundo caso.

5. Incorporar a la legislación local todas las normas de la Ley de Procedimiento administrativo no es posible ni deseable (para ello hubiera bastado con extender lisa y llanamente la aplicación de esta última al ámbito local, como ya hemos dicho).

---

(8) Se trata de abrir la «necesaria brecha» de que ha hablado GARRIDO en *La nueva Ley...*, cit., pág. 671.

(9) Véase Nicole COURBE-COURTEMANCHE: *Les recours contre les actes administratifs en Droit espagnol*, Paris, 1960.

Se impone, pues, una discriminación, que es lo que en estas líneas se ha intentado. Ya hemos visto cómo muchas de las nuevas normas concretas de procedimiento son incorporables a la normativa local sin dificultad. Mas no parece igualmente fácil hacer otro tanto con las normas más genéricas de procedimiento. Y desde luego no debe convertirse la Ley de Régimen local en una amalgama de principios sustantivos y adjetivos.

Creo que la solución puede estar en algo análogo a lo ordenado en el número 3 del artículo 129 de la Ley de Procedimiento administrativo, que dice: «No podrá formularse ninguna propuesta de nueva disposición, sin acompañar al proyecto la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia, y sin que en la nueva disposición se consignen expresamente las anteriores que han de quedar total o parcialmente derogadas». En su virtud, en algún lugar de la nueva Ley de Régimen local se incluiría un artículo que dijera: «Son aplicables a la esfera local los siguientes preceptos de la Ley de Procedimiento administrativo: ...».

Examinemos cuales deben ser estos preceptos y en qué lugar de la Ley de Régimen local debe colocarse la cláusula de remisión dicha.

Creo que además de lo visto en los apartados del presente trabajo 4, a), a'), las normas de acción administrativa general, cuya vigencia en el mundo local debe establecerse, son, *prima facie*, las siguientes: artículos 4.º, 7.º y 8.º, capítulos I, II, III, y IV del título III, así como el capítulo V del título IV. Repito que ha de tenerse en cuenta lo dicho en apartados anteriores, ya que algunos de los artículos incluidos en los cinco capítulos citados merecen una inclusión específica con o sin variaciones (los que regulan la revisión de oficio, etc.).

El lugar de la Ley de Régimen local donde puede incluirse el artículo que ahora se estudia, puede ser el título preliminar; mejor aún, como artículo único de un título preliminar del libro tercero, o como una disposición final.