



¿ESTA VIGENTE LA LEY DE BASES DE REGIMEN LOCAL?

POR

SABINO ALVAREZ GENDIN

Es corriente confundir una Ley de Bases, con una ley de autorizaciones. La Ley de Autorización confiere al Poder Ejecutivo el poder dictar normas, incluso derogatorias de las sanciones por el Poder Legislativo, y puede contener las bases de reforma. Una Ley de Autorización fué la de Bases para la redacción y publicación del Código civil, de 11 de mayo de 1888, porque en su art. 1.º se decía: «Se autoriza al Gobierno para publicar una ley Civil con arreglo a las condiciones y bases establecidas en esta ley». Confiere al Gobierno el poder ejercer funciones legislativas, con la obligación de dar cuenta a las Cortes (Art. 3.º), el proyecto redactado por la Comisión de Códigos (Art. 2.º), no teniendo vigencia el nuevo texto jurídico, hasta pasados 60 días de aquel en que se dió cuenta a las Cortes de su publicación, prorrogables por otros 60 (Arts. 4.º y 5.º). Ley de Autorizaciones, y así denominada, para la

de 1916, que facultaba al Ministerio de Hacienda y dentro de determinados límites para realizar reformas por R. D. tributos, incluso los que gravaban beneficios de guerra.

Se ha discutido si podía o no conferirse tales autorizaciones, sobre todo en materia reservada al Parlamento de las Cortes, por las Leyes fundamentales o constitucionales del País, siguiendo aquel principio «Delegatus delegare nequit». Pero hoy, esta doctrina clásica que sustentaron Esmein y Berthelemy, es desechada porque el órgano legislativo no renuncia a su derecho derivado de tales leyes fundamentales, lo que no podría, sino simplemente al ejercicio del derecho.

El Poder ejecutivo puede hacer o no uso de la Ley de Autorización; autorización que puede contener ciertamente bases lo que se prevenía preceptivamente en la extinta Constitución de 1931, art. 61; pero no es el caso de la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, que no es una Ley de Autorización para desarrollarlas o no, sino que es una ley que contiene una delegación al Gobierno para refundirla con otros textos vigentes, que no han sido derogados por las propias Bases (Disposición final).

Es evidente, que a veces contienen principios que necesitan desarrollo, pero también contienen textos preceptivos que obligan, porque o transcriben artículos legales anteriormente vigentes, o aluden o se remiten a otros que han regido, sin precisar su transcripción, verbi gracia, la Base 59 de la Ley de 17 de julio de 1945 de Régimen Local que establece la vigencia del art. 34 de la Ley Orgánica de lo Contencioso-administrativo, obviando el inconveniente, o mejor dicho, el absurdo, de admitir el recurso contencioso-administrativo contra la Administración municipal, sin la posibilidad de conocer el expediente objeto de impugnación; o porque contiene preceptos terminantes que no necesitan normas ampliatorias o aclaratorias, como el de la Base 57 de dicha Ley que para otorgar los quinquenios dispone que se completen «los aumentos graduales a los actuales funcionarios en relación con sus años de servicios y con la remuneración o sueldo de dichos aumentos

en la fecha de la Ley, con el límite de cinco quinquenios y su devengo de los atrasos».

Una vez promulgada una ley, sin reserva, o con las que en el mismo diga, tiene ejecutoriedad. Esto es lo que quiere decir promulgación, autenticación y ejecutoriedad de una ley. En este sentido Venzi (1), Coviello (2) y Bravo (3), y casi todos los civilistas modernos.

No basta que la ley se publique para darle ejecutoriedad, aunque algunos autores como Barassi (4) parecen inclinarse a esta opinión.

Ahora bien, ¿cuál es la fórmula de promulgación? D. Benito Gutiérrez lo indicaba en el «Código o Estudios fundamentales sobre el Derecho civil español» (5) diciendo que la promulgación de las leyes corresponde al Monarca por su calidad de Jefe Supremo en el orden jerárquico administrativo, se hace con la siguiente fórmula:

«D. N.....a todos los que la presenten vieren y entendieren sabed: que las Cortes han decretado y nos sancionado lo siguiente.....Por tanto mandamos a todos los Tribunales, Justicia, Jefes, Gobernadores y demás autoridades así civiles como militares y eclesiásticas de cualquier dignidad que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas las partes».

«Sigue la rúbrica del Rey y el nombre del Ministro del ramo que refrenda como consejero responsable.

Y así podemos decir que perduró la fórmula de promulgación durante la Monarquía.

En la segunda República, se encabezaba la ley así, que parece

(1) «Manuale di diritto civile», nota 1, de la pág. 5.

(2) «Manuale di diritto civile», 1915, pág. 39

(3) Derecho civil de España, t. I, pág. 292.

(4) «Istituzioni di diritto privato», 1940, pág. 6.

(5) Tomo I, art. 875, págs. 85 y 86.

una fórmula de publicación: «El Presidente de la República española. A todos los que la presente vieran y entendieren, sabed.» Seguía la de la aprobación o sanción de las Cortes: «Que las Cortes han decretado y sancionado lo siguiente: La Fórmula de la promulgación, que imprime ejecutoriedad a la ley, decía: «Por tanto: Mando a todos los ciudadanos que coadyuven al cumplimiento de esta ley así como a todos los Tribunales y autoridades que la hagan cumplir».

Desde el establecimiento de las Cortes españolas, por la Ley de 17 de julio de 1942, la fórmula de la promulgación puede considerarse refundida en la de sanción, que no puede negarse la tiene el Jefe del Estado, de acuerdo con el art. 1.º de dicha Ley, siendo dicha fórmula de la siguiente suerte, si hay preámbulo: «En su virtud y de conformidad con la propuesta elevada por las Cortes españolas, dispongo: Si no hay preámbulo, la fórmula es idéntica, sin las primeras palabras: «En su virtud y.....»

No es nuevo este criterio nuestro de la ejecutoriedad de una ley, una vez promulgada.

A propósito de la delegación del Gobierno para la refundición de textos legales, decíamos en mi obra sobre Fuentes de Derecho público (Parte I, cap. II, § 5, ap. III): «Sucede a veces, con ocasión de una ley promulgada que contiene derogaciones o reformas de artículos de otra ley, que se permite la delegación del Gobierno para que coordine los dos textos, refundiéndoles en uno solo. Se plantea la siguiente cuestión: El decreto dictado por el Rey, gracias al cual se publica el texto oficial en que se refunden las dos leyes, da tal carácter legal al mismo hasta el punto de no poder impugnarse por no atenerse al contenido jurídico de las leyes refundidas?

No se trata de promulgar una ley en el sentido de dar fe o autenticar de que el texto es el mismo votado por las Cortes y sancionado por el Rey. El acto de la promulgación de una ley, al par que le dá fuerza jurídica, es un acto en el que se declara la autenticidad del texto aprobado y sancionado con las formalida-

des constitucionales. En cambio, el Real Decreto que autoriza las leyes refundidas no es un acto de revisión de la autenticidad de los primitivos textos, puesto que las leyes refundidas han sido debidamente promulgadas, sino más bien un acto administrativo por el cual se dá fuerza ejecutoria a la elaboración realizada en virtud de delegación. Es, pues, impugnabile el nuevo texto por la vía jurídica cual, si no responde a la concepción jurídica de las leyes refundidas y a la técnica que, respecto de la primera de ellas, pretende construir la segunda (la cual a veces no se sabe interpretar debidamente)». Así, pues, en nuestro caso, la ley articulada de Régimen local, podría ser inaplicable por la Administración y la jurisdicción, si derogase o reformase preceptos claros y terminantes de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945.

En nuestro «Manual de Derecho Administrativo» (1), decimos que la promulgación de las leyes es un acto que declara la ejecutoriedad de una ley», y más adelante agregamos que «la promulgación es la declaración del Jefe del Estado que hace para que una ley obligue desde el momento en que se pronuncia, o al transcurso de la *vacatio legis*, se pronuncia por su ejecutoriedad» y aceptábamos lo que hemos dicho anteriormente sobre las prerrogativas legislativas de nuestro Jefe del Estado, que «cuando el órgano legislativo es el Jefe del Estado, la sanción y la promulgación constituyen un solo acto: el de la aprobación de la ley».

La Ley de Bases de 17 de julio de 1945 sobre Administración local es evidente que se halla vigente (2), mientras sus textos no requieran una aclaración o un Reglamento para su ejecución, como sucede en las Bases 8, 9 y 38 que afectan a la estructuración de las Corporaciones locales, que por la índole renovadora de la ma-

(1) Página número 8.

(2) D. Segismundo Royo Villanova no considera vigente la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 («Elementos de Derecho Administrativo», 1946, t. I, página 25). Sin embargo desarrolla, porque se está aplicando sin articular la Ley de Bases de Sanidad. (P. 417).

teria, no hay ningún texto precedente legal o reglamentario que pueda servir para su ejecución a cuyo efecto el propio Gobierno queda *autorizado* por la disposición final de la Ley de Bases para dictarlas.

En lo demás, los preceptos que no se opongan o sean incompatibles al texto de la Ley de Bases, pueden servir de normas ejecutivas y únicamente para precisar cuáles sean éstas, y para dar un todo orgánico entre aquellos preceptos y las nuevas Bases, que aprobadas por las Cortes hay que aceptar y cumplir, se hace necesario pues, la Ley articulada, que refunda éstas con los preceptos vigentes, «es decir, no derogados por la Ley de Bases», como dice la referida Disposición final.

El art. 10 de la Ley de 17 de julio de 1942 de las Cortes españolas, declara la competencia del Pleno para aprobar las Bases de Régimen local, no declara la necesidad de su articulación para su vigencia, ni para ninguna ley de Bases. Basta que haya sido aprobada por las Cortes, sin la cláusula de autorización—porque entonces quedaría al arbitrio del Jefe de Estado, el promulgarlas y publicarlas—que se haya sancionado y promulgado como lo está la que glosamos por el Jefe de Estado en la fórmula, que encabeza la Ley, y que es idéntica a la acostumbrada en el Régimen actual, para la generalidad de las leyes según ya hemos examinado: «De conformidad con la propuesta elaborada por las Cortes, *dispongo*», fórmula que con el texto ha sido publicada en el B. O. del Estado, núm. 119 de 18 de julio de 1945, por lo tanto pasada la *vacatio legis* a los 20 días desde su publicación, o bien desde su promulgación, si nos atenemos al texto literal—que creemos equivocado desde luego—del artículo que acabamos de citar—al igual que una ley articulada—*obliga* en la Península, islas adyacentes y territorio de Africa sujeto a la legislación Peninsular, según preceptúa el artículo 1 del Código Civil.

Buena prueba de que así lo entiende el Gobierno, la Administración y la Justicia española, es que unas y otra, aplican sin ley articulada la Ley de Bases de Justicia Municipal de 19 de julio de

1944, y la de Sanidad de 20 de noviembre de 1944, pues es verdad que para la ejecución de la primera se dictaron varios Decretos, pero con un rango simplemente reglamentario, y así la de Administración de justicia municipal y comarcal de 3 de julio de 1945, 24 de mayo de 1945 orgánico de la Fiscalía municipal y comarcal, de 19 de octubre de 1944, orgánico del personal auxiliar y subalterno de Justicia Municipal y comarcal, y 23 de diciembre de 1944, orgánico del Secretariado de Justicia Municipal y comarcal, amén de otras órdenes complementarias, simplemente ministeriales. (1)

En cambio cuando el legislador no quiere que tenga vigencia las leyes de Bases, que redacta o aprueba lo dirá así expresamente, como la hace el apartado números 24 y 27 del apartado LL) de la Base transitoria de la Ley de Bases de arrendamientos urbanos de 31 de diciembre de 1946.

Pero si hasta leyes que como la de Ordenación urbana del Gran Madrid, y que como fórmula de promulgación lleva (Art. 1 de la Ley de 15 de noviembre de 1944), la de autorizar «al Gobierno que promulgue la ley de Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores»—el cual podría no promulgarse— con arreglo a las bases que aprueba, ha sido ejecutada sin preceder la ley articulada como lo demuestra la O. de 19 de enero de 1945 (B. O. de 26 de enero), en que inicia los trámites de anexión de los Municipios de Chamartín de la Rosa, Canillejas, Villaverde, Carabanchel Bajo, El

(1) También la Ley de Bases de funcionarios públicos de 22 de julio de 1918 no llegó a articularse.

Quedaron autorizados los Ministerios por la disposición 1.^a especial para decretar las reducciones o refundiciones orgánicas que estimaron más acertadas en los Centros y Oficinas de su dependencia, y para publicar el reglamento del personal de Administración civil correspondiente a cada Ministerio.—El 7 de septiembre de 1918 se dictó el reglamento y diversas disposiciones complementarias de la referida Ley de Bases, como sucede con cualquier otra ley articulada, ejemplo de lo cual son abundante los casos en la Administración española que no es menester enunciar, por ser de sobra conocidos, y reconocidos por la legislación del Consejo de Estado.

Pardo, Comillas, Vicálbaro y Vallecas, en aplicación de la Base 2 que obliga a formular proyectos de anexión total o parcial de los terrenos municipales colindantes en plazo de ocho meses de la promulgación de la propia Ley de Bases, cuanto más una Ley de Bases, cuya ejecutoriedad es preceptiva, con la salvedad de las Bases 8, 9 y 24 y la disposición I adicional, (1) que sí parece contiene carácter de normas de autorización al Gobierno.

Existe por otra parte, una Orden de la Administración Central que reconoce la vigencia de la Ley de Bases, aún no articulada (2).

Así, por ejemplo, la de 31 de octubre de 1945, por la que se traspasa el impuesto de 5 pesetas hectólitro sobre el vino y la sidra de toda clase, creado por la Ley de 31 de diciembre de 1942 y regulado por la Orden de 22 de febrero de 1943, que no es sino la aplicación de la Base 21 de la Ley de 17 de julio de 1945 de Régimen Local.

Asimismo, la Circular de 2 de octubre de 1946, que no procede del Gobierno, ni siquiera del Ministro de la Gobernación, sino de la Dirección General de Administración Local, al dictar las normas provisionales a que se ha de ajustar la confección de presupuestos de las Corporaciones Locales, y sin perjuicio de aplicar la tramitación de los Estatutos Provincial y Municipal, ante la omi-

(1) «Se autoriza al Gobierno para constituir el Archipiélago Balear en régimen de Cabildos insulares».

(2) Por D. de 8 de febrero de 1947 (B. O. de 27 de marzo), se autoriza a la Diputación Provincial de Asturias para constituir una Empresa privada o mixta con la finalidad social de construir y explotar viviendas, afectando a la misma solares comprendidos en el recinto del antiguo Hospital, y percibiendo su importe con acciones de la Empresa. Ello prueba como el Gobierno sin Ley articulada, considera vigente la Ley de Bases de Régimen Local, que en la 47 admite las Empresas mixtas provinciales. La autorización gubernativa es imprescindible para enajenar bienes propios a la nueva Sociedad, lo que se exige es la base 47, máxime tratándose de provincialización de Empresas, que no dan servicios de Transportes o suministro de energía eléctrica, requiriéndose la autorización del Gobierno, como en el caso concreto.

sión de la Ley de Bases y a reserva de las ulteriores rectificaciones que hayan de introducirse en el texto articulado de la ley, dispone la consignación de los créditos precisos para el cumplimiento de las obligaciones legales, «singularmente las contenidas en la Base 12 de la Ley», se refiere a la de Régimen Local (Regla tercera); asimismo prohíbe incluir créditos para nuevas subvenciones a servicios de la Administración general, no siendo ordenado por ley,—por lo tanto no basta que lo fuera por orden Ministerial, ni por Decreto del Ejecutivo—en ejecución de la Base 8,—párrafo final de la Ley de Régimen Local.

No dejamos de reconocer, sin embargo que dicho Reglamento contraviene dicha Ley, por lo que respecta a gastos para costear o subvencionar servicios de la Administración Local, pues taxativamente dice dicha Base que «el Estado relevará a las Corporaciones Locales de las obligaciones de este carácter que pese sobre ellas a partir de 1 de enero de 1940». Esto no obstante, confirma nuestra opinión sobre el valor jurídico de la Ley de Bases, sin requerir su articulación.

En cuanto a los quinquenios de los funcionarios la Circular que glosamos se atiene a los párrafos 14 y 15 de la Base 55, que sanciona expresamente. Igualmente exime del pago al Estado del 20 por 100 de Propios, 10 por 100 de aprovechamientos forestales, y 1,20 por 100 sobre pago del Estado,—aplicable también a las Diputaciones—y suprime el repartimiento general de utilidades y la aportación municipal forzosa en favor de los Ayuntamientos y los arbitrios de Pesas y Medidas sobre inquilinato, sobre productos netos de las Sociedades y Compañías no gravadas por la contribución Industrial y de Comercio, sobre producto de la tierra, y sobre terrenos incultos; y las participaciones orfinarias, a) en la Contribución Industrial, b) exceso del 0,16 de la Territorial para atenciones de primera enseñanza, c) en la Patente nacional, d) en el impuesto sobre cuota del Tesoro del actual ordinario sobre la contribución Industrial y e) hasta el 50 por 100 el impuesto del

consumo doméstico de gas y electricidad todo concorde con las Bases 22, 26, 49 y 50 de la Ley de Régimen Local.

La norma 31 agregaba también que las Diputaciones tendrán en cuenta al formar los presupuestos las disposiciones que le son de aplicación de la Ley de Bases, singularmente las 48 y 52, y así otras más que no mencionamos para aligerar este artículo como de necesaria exposición.

El Decreto de 25 de enero de 1846 de Ordenación Provisional por las Haciendas Locales, refunde sin la denominación de ley, todos los textos vigentes de la Ley de Bases, concernientes a la materia, y anteriores al mismo, si bien completando deficiencias observadas en las disposiciones legales y reglamentarias que desde 1924 ha venido observándose en materia de Hacienda municipal y provincial, sin duda para coordinar los textos de la Ley de Bases con los Estatutos Provincial, Municipal, Reglamento de Hacienda Municipal y demás a que hace referencia a Haciendas locales, pero sin que esto diera a entender que no se consideraba vigente anteriormente la Ley de Bases de Régimen Local.

Es conclusión: Dejamos sentado que la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, en el orden de graduación de disposiciones vigentes sobre dicha materia tiene un valor de rango superior a toda otra ley o norma general en materia que no admite aclaración y aún lo tienen aquéllas que requieren un desarrollo de las mismas, aunque no figuren por vía reglamentaria en Decretos, u Ordenes posteriores, como el Decreto de Ordenación Provisional de las Haciendas Locales, si tal desarrollo ya aparece encuadrado en la Ley Municipal de 1935, en los Estatutos Provincial y Municipal,—en lo que no derogaron esta Ley, ni el Decreto de 16 de junio y la Ley de 15 de septiembre de 1935—así como en los Reglamentos que ejecutaron dichos Estatutos, declarados vigentes por la Disposición 10 transitoria de la Ley Municipal.

Creemos contribuir con este artículo a esclarecer el confusio-

nismo que existe en punto al ordenamiento municipal, al no aparecer el articulado de la Ley Municipal que desde luego es apre-

mante su formulación, porque con todo en el ánimo de muchos administradores municipales y de juristas y de autoridades judiciales seguirá reinando, lo cual demuestra la obligada articulación gubernativa, salvo lo que quede a la discreción por estimarse una autorización y no un precepto, de la Ley de Bases de Régimen Local, aprobada por las Cortes y sancionada y promulgada por el Jefe del Estado, el 17 de julio de 1945.