

I-COMENTARIOS MONOGRAFICOS

EL PRINCIPIO DE LA JERARQUIA DE LAS NORMAS EN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 11 DE DICIEMBRE DE 1958

Nuestro Tribunal Supremo ha abordado en la Sentencia de 11 de diciembre de 1958 una interesantísima cuestión que por su trascendencia y por la fundamentación en que se apoya merece ser glosada. En la misma ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José María Cordero de Torres.

La cuestión debatida.—El Instituto Nacional de Colonización, que había instalado 250 colonos en la zona regable de Montijo (Badajoz), se dirigió al Ministerio de la Gobernación para comunicarle que, de acuerdo con el Decreto de 28 de octubre de 1955, se había constituido un nuevo pueblo al que se le había dado el nombre de Guadiana del Caudillo, y cuya extensión territorial, que se precisaba en el plano correspondiente, era de 2.066 hectáreas, 9 áreas y 51 centiáreas.

El Consejo de Ministros, de conformidad con la propuesta formulada por el Ministerio de la Gobernación, acordó, con fecha 26 de octubre de 1956, constituir como Entidad local menor el pueblo de Guadiana del Caudillo, construido por el Instituto Nacional de Colonización dentro del término municipal de Badajoz.

Este Ayuntamiento formalizó recurso jurisdiccional contra el Decreto de 26 de octubre de 1956, y a la vez contra el de 28 de octubre de 1955, por cuanto éste era el de carácter general y traer del mismo causa inmediata y directa el acto por el que se constituyó en Entidad local menor el pueblo de Guadiana del Caudillo, suplicando del Tribunal se declarase la ilegalidad y la nulidad de ambas disposiciones y se dejase sin efecto la constitución de la Entidad local menor de referencia.

Parte dispositiva de la Sentencia.—El Tribunal Supremo resolvió en la Sentencia mencionada, que debía declarar y declaraba *la invalidez en derecho de la primera de ambas disposiciones (la de 26 de octubre de 1956) y la inaplicabilidad de la segunda (28 de octubre de 1955), y, en consecuencia, la de la creación de la mencionada Entidad local menor; todo ello sin perjuicio del ulterior y eventual ejercicio que de sus*

facultades en materia de política municipal pueda hacer el Gobierno, dentro de los cauces señalados en las vigentes disposiciones aplicables o de las que con rango suficiente puedan dictarse, incluidas las de sub-sanar y mantener legalmente la existencia de las Entidades locales menores creadas de modo defectuoso».

* * *

A poco que se recapacite sobre esta Resolución jurisdiccional de nuestro más alto Tribunal, bien pronto se echa de ver la importancia que el fallo tiene. En primer lugar, se deja sin efecto la constitución de una Entidad local menor que por Decreto del Consejo de Ministros se había creado, pero, además, y llegando hasta el fondo y la raíz del asunto, declara que es inaplicable el Decreto de 28 de octubre de 1955 por cuanto se opone a normas de rango jurídico superior, y que, por lo tanto, lleva en su propia esencia un vicio tan trascendental que impide su viabilidad en el mundo del derecho positivo y, por consecuencia, su eficacia, conforme al apotegma de que *quod nullum est nullum producit effectum*. Y adelantándose a cualquier motivación fundada en los hipotéticos perjuicios que a la dirección de la vida política pudiera originar una tal decisión en materia social de tanta importancia como la colonización, consigna seguidamente que ello no es obstáculo a que se puedan mantener las Entidades locales menores creadas de modo defectuoso al amparo del Decreto de 28 de octubre de 1955, y a que se lleven a cabo las realizaciones que en este particular se estimen pertinentes desde un punto de vista estrictamente político. Pero ello siempre sobre la base de que tal actividad se mantenga dentro de los cauces jurídicos que la Administración no puede por menos de guardar cuando actúa, ya que no cabe olvidar en ningún momento la realidad jurídica de nuestra ordenación jurídico-positiva, que, de acuerdo con los principios doctrinales sobre el particular, establece que la Ley tiene un rango jurídico absolutamente superior a cualquiera otra disposición de carácter administrativo, y que frente a aquélla no puede vivir ninguna disposición contraria, pues, como dice FLEINER, en la roca de bronce de la Ley se estrellan cuantas disposiciones la contradigan.

Y como a los órganos jurisdiccionales les está encomendada por ley estructural la función de vigilar y ser los custodios de la estricta aplicación de las normas jurídicas, a fin de que tanto la actuación de los particulares como la de los órganos de la Administración pública se acomoden en su actividad a la norma previamente trazada por el órgano legislativo, función que comporta no sólo un derecho de actuar, sino una obligación de hacerlo, pues incluso la Ley prohíbe a los Tribunales aplicar las disposiciones que la contravengan, el Tribunal Supremo se ha visto compelido a negar validez tanto al acto concreto de creación

de la Entidad local menor como al acto general en que se apoya, una vez comprobado que este Decreto es contrario a la Ley de Régimen Local.

Considerandos de la Sentencia.—Las consideraciones en que se apoya la Sentencia mencionada son acertadas y expuestas con claridad y precisión.

El principio de la jerarquía de las normas, que la doctrina consigna como una estructura que no puede por menos de tenerse en cuenta en un ordenamiento jurídico-positivo, aplicable no sólo en relación a las normas emanadas del órgano legislativo propiamente dicho, sino en cuanto a las disposiciones generales que emanan de la Administración en sus diversos grados, ha sido recogido en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, donde se han consignado con firme trazo y directriz magnífica normas que antes no tenían específica disposición legal o que han recibido una mejor estructuración y más adecuada configuración en la Ley de referencia, en cuyo artículo 26 se establece de modo categórico que la Administración no puede dictar disposiciones contrarias a las Leyes, ni regular, salvo que la Ley misma de una manera expresa lo autorice, aquellas materias que sean de la competencia exclusiva de las Cortes, es decir, del órgano encargado de legislar; y, cuando tal actuación se produzca, declara su nulidad de pleno derecho, como igualmente la declara para cuando una disposición administrativa contravenga los preceptos de otra de grado superior, indicando seguidamente que en este particular el rango jerárquico se halla establecido del modo siguiente: a) Decretos; b) Ordenes acordadas por las Comisiones Delegadas del Gobierno; c) Ordenes Ministeriales, y d) Disposiciones de autoridades y órganos inferiores, entre los cuales se mantendrá el rango en razón de la respectiva jerarquía en que se encuentren.

a) *Jerarquía de las normas.*—El Tribunal Supremo desarrolla el principio de la jerarquía de las normas y hace del mismo aplicación basando sobre él su Sentencia. Y entre las citas legales menciona las disposiciones de la Ley de Régimen Jurídico de 26 de julio de 1957, que si por razón del momento en que entró a regir no tenía una aplicación efectiva para resolver la cuestión planteada, no podía ser olvidada al dictarse el fallo, aunque ciertamente sus preceptos en este particular no han hecho sino recoger una directriz que constantemente había venido siendo la base de nuestra ordenación jurídico-positiva y de la actuación de los Tribunales al enfrentarse con problemas de esta índole.

Las consideraciones del Tribunal Supremo en relación con este particular son las siguientes:

«CONSIDERANDO: Que el sistema jurídico español reposa sobre una ordenación jerarquizada de sus fuentes positivas de

normatividad, clasificándolas según su origen, naturaleza y efectos, entre los que figura el de que la vigencia de un precepto no puede cesar o modificarse sino mediante la adopción de otra regla, específicamente aprobatoria, o que por su incompatibilidad aplicativa suponga una derogación, pero siempre que por su rango pueda surtir tales efectos en razón a emanar de órgano o autoridad dotado de la suficiente competencia, ya le provenga o de facultad propia o de una delegación o autorización, y que en el ejercicio de una potestad normativa cumpla los requisitos prevenidos; pues en otro supuesto la disposición posterior será radicalmente nula o anulable, pero siempre inhábil para producir, en derecho, la abrogación o derogación, y de haberlas ocasionado en el orden fáctico, su revocación, tratándose de textos inferiores a la Ley, queda dentro de las declaraciones que pueden adoptarse en la presente vía judicial, cuando se haya consumado su aplicación a una situación jurídica concreta con vulneración de derechos administrativos preestablecidos; doctrina consagrada por el artículo 7.º de la Ley de 15 de septiembre de 1870, que prohíbe aplicar judicialmente las disposiciones contradictorias de las Leyes; en el artículo 5.º del Código Civil al señalar el modo de derogarlas; en el 17 de la Ley Fundamental de 17 de julio de 1945, al mandar que todos los órganos del Estado actúen dentro de un Orden jurídico de normas preestablecidas que no puedan interpretarse ni alterarse arbitrariamente; en el 39 de la nueva Ley de esta jurisdicción de 27 de diciembre de 1956, al autorizar la impugnación directa de disposiciones generales, también factible en la anterior, texto de 8 de febrero de 1952, conforme a su artículo 3.º, mediante la previa aplicación concreta del precepto impugnado para salvar, según el preámbulo de aquélla, el principio de jerarquía de las fuentes; en los 23, 26 y 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración, que, aunque posterior al Decreto impugnado, recoge un criterio preexistente en materia de jerarquía, limitación y nulidad de las normas administrativas, como en otro aspecto sucede en los artículos 47, 48 y 120 de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.»

b) *El Decreto de 28 de octubre de 1955 es contrario a la Ley de Régimen Local.*—Partiendo del principio básico de la jerarquía normativa en nuestro Derecho positivo, el Tribunal Supremo pasa a contrastar si el Decreto de 28 de octubre de 1955, de rango jurídico inferior a la Ley de Régimen Local, se opone a ésta, por no ser un precepto *praeter legem*, sino *contra legem*, y si por ello ha de declararse su invalidez.

Al efecto aduce el Tribunal Supremo los siguientes argumentos:

Primero. La constante preocupación del legislador de agrupar la materia de Régimen Local en un cuerpo sistemático y completo que no permite sea modificado sino mediante una revisión periódica quinquenal, con lo que tiende a evitar modificaciones fragmentarias que pudieran tener repercusiones imprevistas en alguna de las partes del cuerpo de Derecho positivo unitariamente estructurado. Y así dice en el 3.º de los Considerandos de su Sentencia:

«CONSIDERANDO: Que particularmente, respecto de la Administración Local, ha sido constante preocupación del legislador, consagrada en 1945, la de agrupar en un cuerpo legal sistemático y completo su régimen, primero en forma básica y luego en su texto articulado, con previsión y encuadramiento de su revisión periódica quinquenal también con igual carácter sistemático para evitar los inconvenientes de las modificaciones fragmentarias con repercusiones imprevistas; y, sobre todo, precisando los requisitos para cualquier modificación con independencia de la concesión de facultades reglamentarias, para un estricto desarrollo de detalle complementario; y así, las disposiciones finales de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 facultaron la incorporación al texto de la Ley de las disposiciones vigentes en cualquier materia de régimen local, no regulada en las Bases, y que no fueran incompatibles con ellas; y al Gobierno para dictar normas ejecutivas de las Bases VI, VIII y XXXVIII; el texto articulado de 1950, en sus 2.ª y 3.ª disposiciones finales mandó que sus preceptos sólo pudieran ser modificados por otros de igual rango en los que expresamente se hiciera constar el o los artículos modificados o adicionados, pudiendo el Ministerio de la Gobernación publicar un texto refundido cuando lo aconsejara el número de reformas, proponer el Gobierno las que la experiencia aconsejase y dictar en el plazo de seis meses los Reglamentos de ejecución e instrucciones precisos; y el texto refundido de 24 de junio de 1955, en sus disposiciones finales derogó las normas legales sobre la materia, salvo las declaradas en el mismo vigentes y las que «no siendo incompatibles» lo completasen, prohibiendo toda modificación que implicase la de los preceptos reflejados en las Leyes de Bases de 1945 y de 3 de diciembre de 1953, de no efectuarse mediante otra Ley de Bases declaratoria del alcance en concreto de la reforma; prescripciones que fueron respetadas al introducirse las alteraciones objeto del Decreto-Ley de 18 de enero de 1949 y de la Ley de 7 de noviembre de 1957.»

Segundo. Por otra parte, la materia objeto del pleito, es decir, el modo como ha de organizarse un nuevo poblado creado al amparo de los planes de la colonización, no encaja en el ámbito de actividad del Instituto de Colonización interior, pues con la colonización sólo guarda una relación ocasional; por el contrario, se trata de algo que corresponde al régimen de las Corporaciones Locales, y es, por ello, a la Ley especialmente dictada al efecto a la que compete establecer las normas conforme a las cuales deba llevarse a cabo la constitución o no de una Entidad local menor.

Y así lo consigna en el Considerando siguiente:

«CONSIDERANDO: Que aun cuando la materia de las *litis* pertenece a la indicada de Administración o Régimen local, y no a las de Colonización Interior con las que guarda sólo relación ocasional, si se examina la legislación que sobre esta última se ha promulgado después de 1950, no se encuentra precepto alguno con rango de Ley que disponga en contrario de lo regulado por la Ley de Régimen Local; y concretamente, la Ley de 7 de abril de 1952, aprobatoria y regulatoria del llamado Plan de Obras, Colonización e Industrialización de Badajoz, a pesar de la minuciosidad con que en sus artículos 2.º, 5.º, 8.º, 9.º y 14 detalla los objetivos del Plan, medidas a adoptar y atribuciones de los organismos encargados de su desarrollo, lo mismo de especial creación que pertenecientes a los Ministerios interesados, carece de preceptos que autoricen los del Decreto de 28 de octubre de 1955; como sucede (dentro del alcance que por su rango puede tener con los del Reglamento de 4 de octubre de 1952, que desarrolla los de la Ley examinada; silencio lógico por no ser el Instituto Organismo de Administración Local ni precisar los planes una determinada forma de detalle funcional en los pueblos que resulten de ellos.»

Tercero. No se ha limitado el Tribunal Supremo a hacer una afirmación general de que el Decreto contraviene a la Ley, sino que va enumerando, punto por punto, las infracciones que en el Decreto se contienen, para poner de relieve que no cabe de ninguna manera mantener la vigencia de un Decreto como el que es objeto de impugnación que conculca en tales términos y tan abundantemente las normas legales de rango jurídico superior, sin que tampoco pueda alegarse el carácter transitorio del Decreto de 18 de octubre de 1955 ni la consideración de que lo que regula el referido Decreto sea una materia complementaria de la Ley para llenar una laguna de la misma, dejando bien claro que la regulación contenida en el Decreto va mucho más allá de lo que pudiera permitirse a una disposición general reglamentaria.

Y al efecto consigna en sus Considerandos 5.º, 6.º, 7.º y 8.º lo siguiente:

«**CONSIDERANDO:** Que si se comparan el régimen establecido por las entidades locales menores por la Ley de 24 de junio de 1955, con el que resulta del Decreto de 28 de octubre de 1955, que ha servido de modelo para la adopción del Decreto de 26 de noviembre de 1956—según reconoce expresamente el preámbulo de este último—se comprueba la existencia de importantes disparidades entre ambos regímenes, que impiden todo acoplamiento armonizado en su aplicación conjunta, en los siguientes extremos: *primero*, porque el artículo 1.º del Decreto de 1955 erige imperativamente en entidades locales menores a los nuevos pueblos edificados como consecuencia de los planes de colonización, mientras que según el artículo 34 de la Ley la creación constitutiva de una Entidad local menor es materia potestativa y determinable en función de la concurrencia de ciertos supuestos no automáticos; *segundo*, porque el Decreto decide tal creación sin otro trámite que una iniciativa comunicada al Ministerio de la Gobernación del Instituto Nacional de Colonización, cuyo criterio resulta igualmente decisivo para la demarcación territorial de la nueva entidad, según el artículo 2.º del Decreto, y prescindiendo de algunos de los requisitos señalados en el artículo 24 de la Ley, como son la petición de los cabezas de familia residentes, la información pública vecinal y el informe del Ayuntamiento, cuyo acuerdo—concurrente con el del Ministerio—exige el artículo 25 de la Ley para la demarcación; *tercero*, porque el párrafo 2.º del artículo 2.º del Decreto puede conducir a una alteración de términos municipales, al margen de lo previsto para efectuarla en el artículo 20, párrafo 3.º, de la Ley; *cuarto*, porque el régimen de gobierno de las entidades menores, según el artículo 3.º del Decreto de 1955, es distinto del fijado en las Juntas Vecinales en los artículos 69 y 76 de la Ley, al prescribir el primero la designación gubernativa al alcalde pedáneo y de los vocales y sólo entre colonos; *quinto*, por la obligatoriedad de los conciertos económicos entre las Juntas Vecinales y los Ayuntamientos—sometidos en caso de desacuerdo de la autoridad central—que ordena el artículo 4.º del Decreto contra el carácter facultativo que da el artículo 430 de la Ley a tales conciertos; contradicciones que se acentúan si se añade la disparidad del régimen del Decreto con las normas reglamentarias de desarrollo de las legales, contenidas en los Reglamentos de Población y Demarcación—artículos 43, 44, 46 y 47—y de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico

—artículos 23 y 69—, y, aun con menos rotundidad opositora, en los 2.º y 4.º del Reglamento de Haciendas Municipales.»

«CONSIDERANDO: Que, por otra parte, la antinomia legal señalada no deja de serlo por el carácter transitorio que el Decreto de 1955 da a la aplicación de sus preceptos, limitada al período anterior al acceso a la propiedad de los colonos; y que su aplicación repercute restrictivamente sobre las atribuciones y la competencia de los Ayuntamientos afectados por la creación en sus términos de las entidades menores sometidas al Decreto de 1955, en las que las Corporaciones y sus alcaldes pierden varias de las facultades que las asigna la Ley, a la vez que los vecinos residentes en dichas entidades que no sean colonos quedan en condiciones de inferioridad respecto a éstos para participar en la gestión de los comunes intereses; todo ello contra la prevenido en los artículos 69, 78, 85, 86, 116, 121, 122 y 125 de la Ley; realidades que conviene tener presente a los efectos de la justificación legitimatoria de las peticiones deducidas por la Corporación accionante.»

«CONSIDERANDO: Que siendo indiscutible la insuficiencia jurídica de los preceptos del Decreto de 1955 para modificar los de los textos legales de 1950 y 1955, resta por examinar si aquéllos no tienen tal alcance, por tratarse sólo de disposiciones puramente complementarias, como afirma el preámbulo del Decreto al regular una materia no comprendida en la Ley, y en tal caso poseen el valor de las normas reglamentarias o suplementarias *praeter legem*, lícitas y observables según el principio de que la norma especial coexiste con la general extrínseca; pero un atento examen del contenido del Decreto en relación con el del artículo 23 de la Ley revela que el supuesto concreto de la creación de nuevos poblados como consecuencia de la aplicación de los planes de colonización, sólo es una especie incluida en el más amplio género de «tratarse de núcleos urbanos de nueva creación» que entre otros menciona aquel artículo; situación con la que no cabe confundir ni asimilar la contemplada en el artículo 17, de la Ley, que el Decreto menciona en su preámbulo como diferente de la que regula, porque en efecto lo es, pero se refiere a la creación de nuevos municipios en las fincas adquiridas por el Instituto para instalar a los pueblos trasladados a consecuencia de la ejecución de obras públicas, y en el caso de autos se trata de unas, no nuevos municipios, sino entidades locales menores dentro de los municipios existentes,

con lo cual la explicación dada en el preámbulo pierde toda fuerza legal.»

«CONSIDERANDO: Que de lo expuesto se desprende que, dado el marco jurídico en que por limitación legislativa ha de producirse la Administración, el recurso ha de ser acogido, declarando la invalidez en derecho del Decreto de 26 de octubre de 1956, que constituyó la entidad local menor objeto de la impugnación examinada, y en cuanto es causa de aquél, la inaplicación del Decreto de 28 de octubre de 1955; pero, al formular tal declaración, es obligado consignar que con ella no se prejuzga ni limita el ejercicio de las amplias facultades que corresponden al Gobierno, como cabeza de la Administración Central, para apreciar y encauzar las conveniencias públicas en materia de política municipal; y en tal sentido, para dar la adecuada vida legal a cualquier entidad local menor lo mismo en el pueblo de Gadiana del Caudillo que en otro, ya dentro del sistema genérico de la Ley de Régimen Local, incluso reglamentándolo especialmente al tratarse de poblados surgidos de los planes de colonización, ya dotando a éstos de un régimen singular que se apruebe por Ley, o si estima concurrentes las circunstancias del artículo 1.º de la Ley Constitutiva de las Cortes, por Decreto-Ley; y para poder, mediante uno u otro procedimiento, subsanar y mantener la existencia de las entidades locales menores constituidas con vicio legal, como la que ha sido objeto del recurso.»

* * *

Es digna de alabanza la dirección marcada con tanta firmeza por el Tribunal Supremo en la Sentencia que más arriba se reseña. Sólo manteniendo con inflexibilidad el principio de la jerarquía de las normas cabe una actividad ordenada de la Administración Pública, evitando la confusión que se origina en el tejer y destejer continuos que en cuestiones básicas y de importancia trascendental llevan a cabo, con visión particularista, los diversos Organismos de la misma, guiados generalmente por el deseo de acometer rápidamente la resolución de problemas que juzgan de interés general, inmediato y urgente, pero que, al desconocer las repercusiones que en otro orden de cosas o de actividades de otros Organismos se producen, originan perturbaciones en la buena y coordinada marcha de la actividad de la Administración, resultando que son mayores los males que con tal actuación se producen que los beneficios inmediatos que tal vez pudieran conseguirse para la comunidad.

Para que las recientes y trascendentales Leyes de Régimen Jurídico

de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, y el Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, se cumplan con toda rigidez en una materia tan propicia a ser vulnerada, estimamos del mejor signo la inflexibilidad con que el Tribunal Supremo mantiene el principio de la jerarquía de las normas.

NEMESIO RODRIGUEZ MORO,

Doctor en Derecho.

Secretario de Administración local de primera categoría.