

IV. JURISPRUDENCIA

SUMARIO: A) COMENTARIO MONOGRÁFICO: *La facultad disciplinaria de las Corporaciones locales en relación con los Ingenieros de Caminos a su servicio.*—B) RESEÑA DE SENTENCIAS: I. *Código de Circulación.* Preferencia en el cruce de calles. II. *Contratación administrativa.* Diferencia entre contratos administrativos y civiles. III. *Expropiación forzosa.* 1. Indemnización a arrendatario de local de negocio. 2. Intereses en la expropiación de urgencia. 3. Justiprecio. 4. Naturaleza del terreno. 5. Reversión. 6. Urbanismo. IV. *Funcionarios de Administración local.* 1. Acceso de Secretarios de segunda a primera categoría. 2. Convocatoria de oposiciones y concursos. 3. Expedientes disciplinarios. 4. Separación de Secretario. V. *Haciendas locales.* 1. Contribuciones especiales. 2. Plus valía. VI. *Jurisdicción contencioso-administrativa.* 1. Plazo para recurrir. 2. Personas demandadas. 3. Recurso de reposición. 4. Recurso extraordinario de revisión. VII. *Montes.* 1. Consorcio con el Patrimonio Forestal del Estado. 2. Deslinde. VIII. *Policía municipal.* 1. Finca ruinosas. 2. Competencia para declararla. IX. *Régimen jurídico.* Recurso de reposición en materia tributaria municipal. X. *Solares e inmuebles de edificación forzosa.* Recursos. XI. *Tenientes de Alcalde.*

A) COMENTARIO MONOGRAFICO

LA FACULTAD DISCIPLINARIA DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN RELACIÓN CON LOS INGENIEROS DE CAMINOS A SU SERVICIO.

1. Pudiera parecer ocioso tratar esta cuestión, pues difícilmente cabe imaginar que un funcionario que ha sido nombrado por una Corporación local, que haya tomado posesión de su cargo y se halle prestando servicios a la misma en concepto de tal funcionario, pueda no quedar sujeto a que aquella Corporación le sancione si estima que ha infringido sus obligaciones como tal funcionario. Sin embargo, la cuestión que ha venido ofreciendo dificultades en otros aspectos relacionados principalmente con las remuneraciones, pues en ocasiones se ha sostenido que tales funcionarios de Administración local han de seguir las vicisitudes de su Cuerpo de procedencia, y que las Corporaciones locales vienen obligadas a tener en cuenta los ascensos que tengan en el Cuerpo del Estado y a satisfacer los nuevos sueldos que correspondan a tales ascensos, cosa que parece realmente insólita ha sido resuelta negándose tal facultad disciplinaria a la Corporación en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de abril de 1964.

Cuando la Administración local no tenía el perfeccionamiento normativo que hoy tiene, ni había una regulación tan específica y elaborada en relación con sus funcionarios, como en la actualidad existe, podía ocurrir y, en efecto así sucedió en ocasiones, que los Ingenieros de Caminos, y también los Agrónomos y los de Montes, se adscribían a la realización de actividades en determinadas Corporaciones locales, principalmente las

Diputaciones, sin perder el cargo que desempeñaban en la Administración general del Estado, haciendo compatibles ambas actividades, es decir, prestando la función que en la Administración general del Estado les estaba encomendada y, a la vez, realizando los cometidos atribuidos a la Jefatura de un Servicio similar en las Diputaciones provinciales. Y entonces era frecuente que las incidencias, sobre todo las relacionadas con ascensos o cambios de remuneración en su Cuerpo de origen, tuvieran también un reflejo en la actividad complementaria que realizaba en la Corporación local correspondiente, y ello más que con base en una norma legal o reglamentaria, por complacencia y condescendencia de las propias Corporaciones que tenían interés en mantener a su servicio a aquellos funcionarios.

Más andando el tiempo, las Corporaciones locales tuvieron necesidad de que al frente de ciertos servicios cuya complejidad y volumen exigían la dedicación completa de un Ingeniero de Caminos, o de un Ingeniero de Montes o Agrónomo, hubiera funcionarios única y exclusivamente dependientes de la Corporación local, y al efecto convocaron concursos para seleccionar el funcionario que hubiera de ponerse al frente de los servicios correspondientes, exigiéndose, como es de razón, que tuvieran el título de la Escuela especial correspondiente, e incluso estableciendo como mérito el haber prestado servicios en determinadas actividades al Estado.

Una vez seleccionado el concursante que se estimaba en mejores condiciones de prestar servicio, y tomada posesión del cargo, es indudable que este funcionario pasaba a ser funcionario típicamente municipal o provincial, con independencia de las relaciones que pudiera guardar con su Cuerpo de origen, con el que, como ha ocurrido con los Ingenieros de Caminos, nunca han estado desvinculados, de tal modo que su actuación en las Corporaciones locales podía ser enjuiciada a los efectos de su situación en el Cuerpo.

Más cualquiera que fuera esta relación con su Cuerpo de origen, es inquestionable que la relación jurídica de empleo, nacida como consecuencia del concurso y del nombramiento correspondiente y de la toma de posesión, entre la Corporación local y el nuevo funcionario, Ingeniero de Caminos, Agrónomo o de Montes, comporta, como en cualquier otro caso, una serie de derechos y obligaciones recíprocas entre ambas partes de la relación, que no cabe desconocer; y entre ellos se halla la facultad disciplinaria de la Corporación para corregir y sancionar, incluso con la separación, las faltas que el funcionario pudiera haber cometido en el ejercicio del cargo, pues es lógico por demás el principio de que compete la facultad de separar a quien tiene la competencia de nombrar; y si la Corporación local convocó el concurso, hizo el nombramiento y dió posesión, a ella le compete actuar en potestad disciplinaria. Siguiendo este principio, la Ley que ha querido sustraer a las Corporaciones locales la facultad de nombrar y de separar a los Secretarios, Interventores y Depositarios, lo ha dispuesto así de modo categórico. Y si nada ha dicho en relación con los Ingenieros de Caminos, éstos han de acomodarse a las normas generales al efecto.

2. Como consecuencia de la publicación del Reglamento de Funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952 y para la mejor aplicación del mismo, se dictaron diversas Instrucciones por la Dirección General de Administración Local y entre ellas la de 1 de julio de 1952, en la que se consignaba expresamente que «el nuevo Reglamento afecta estrictamente al ámbito del funcionariado de Administración local», y que no son funcionarios de Administración local y, por lo tanto, no les es aplicable el Reglamento, aunque en su mayoría perciben remuneración con cargo a los presupuestos de las Corporaciones, los sanitarios dependientes de la esfera de los Cuerpos generales de Asistencia pública domiciliaria (Casas de Socorro, Tocólogos, Oftalmólogos, Practicantes, Matronas, Inspectores Farmacéuticos e Inspectores Veterinarios) cuya verdadera condición, explícitamente reconocida en algunos casos, es la de funcionarios técnicos del Estado al servicio de la Sanidad local, y para quienes se halla en período de formación otro reglamento general; siendo, en cambio, funcionarios de Administración local los sanitarios que pertenecen a Cuerpos exclusivos de las propias Corporaciones por gozar éstas de régimen especial en cuanto a la coordinación sanitaria: las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos exceptuados.

Y ya dentro del grupo de técnicos, sigue diciendo la Instrucción, pueden existir en las Corporaciones personas *cuya actual situación no esté bien definida*, apareciendo en parte como funcionarios del Estado y, en parte, como funcionarios de Administración local. En tales casos, y salvo que se trate de misión aneja o acumulada al propio cargo estatal, dichos funcionarios deberán optar inequívocamente en el término de tres meses porque se les aplique el régimen del Cuerpo de Administración local; de no hacer uso de su derecho de opción, éste corresponderá a la Corporación de que dependan y en ningún caso deberá aplicárseles acumulativamente beneficios de ambos regímenes estatutarios, pues ello significaría trato de privilegio—que en lo posible debe suprimirse—con falso sentido de la equidad.

Véase que en relación con el problema de que ahora se trata la Instrucción de la Dirección General de Administración Local se refería a los casos aquellos en que la situación del funcionario no esté bien definida, y solamente para estos casos, no para aquellos otros en que la situación estuviera bien definida, es para los que dicta aquella normativa por virtud de la cual en el plazo de tres meses ha de aclararse de modo categórico su situación.

Al parecer se produjeron dificultades en la determinación concreta de algunas de estas situaciones, y entonces se dictó la Orden de 20 de enero de 1963, en cuyo párrafo 4.º se establecía que los funcionarios técnicos y técnicos auxiliares de escalafones del Estado que presten servicios en Entidades locales (especialmente el personal de las secciones de Vías y Obras de las Diputaciones provinciales) conservarán los derechos de todo orden que tuvieran reconocidos en 30 de junio de 1952 (tal vez debió decir 30 de mayo), y sin perjuicio del régimen definitivo que para ellos se defina, serán considerados provisionalmente como técnicos del Estado al servicio

de las Corporaciones locales, sin que les afecten los preceptos ni tampoco las limitaciones del nuevo Reglamento.

De manera que tal disposición se está refiriendo a aquellos funcionarios que se encuentran en una situación no bien definida, por cuanto que para aquellos otros que tenían ya la condición de funcionarios de Administración local en una Corporación provincial o municipal determinada no había lugar a la dificultad que nació fundamentalmente por razones de sueldos, asignaciones, gratificaciones, etc. Y es claro también que, aun para esos, si el Reglamento general de 30 de mayo de 1952 había de considerarse provisionalmente sin aplicación, manteniendo la situación que hasta entonces tenían, es indudable que si su situación se hallaba claramente definida en acuerdos de las Corporaciones o en reglamentos aprobados y consentidos por aquéllos, estas normas habrían en todo caso de serles aplicables. La derogación que el Reglamento de 1952 hacía de las disposiciones generales o particulares, que lo contradijeran, no podía entrar en juego cuando por especial disposición se declaraba inaplicable el Reglamento a determinados funcionarios y se mantenía la situación anterior de tales funcionarios.

3. Aún siguieron produciéndose situaciones dudosas, principalmente, como antes se indica, en lo que se refiere al modo de determinar sus remuneraciones, gratificaciones, etc.; y con el fin de terminar definitivamente con tal situación se dictó el Decreto del Ministerio de la Gobernación de 11 de julio de 1963 regulando la situación y régimen de los funcionarios técnicos y técnico-auxiliares de las Corporaciones locales que pertenezcan a Cuerpos del Estado, estableciendo al efecto lo siguiente:

Artículo 1.º 1. Las Corporaciones locales, al proveer plazas de funcionarios técnicos o técnico-auxiliares, exigirán a los aspirantes, a más de las condiciones generales, estar en posesión del título de la Escuela especial respectiva. No será necesario, por tanto, para el nombramiento, que el designado pertenezca a un Cuerpo del Estado, sin perjuicio de poder estimar como mérito esta condición.

2. En cualquier caso, los nombrados para cubrir en propiedad vacante de plantilla quedarán, desde la fecha de posesión en la plaza, sometidos íntegramente al Reglamento general de los Funcionarios de Administración local y al particular de los servicios y del personal de la respectiva Corporación.

Art. 2.º Cuando los funcionarios técnicos o técnico-auxiliares de las Corporaciones locales pertenezcan a un Cuerpo del Estado, cualquiera que sea la situación administrativa que tengan o se les conceda en dicho Cuerpo, con arreglo a su Reglamento, no tendrán frente a la Corporación local otros derechos que los establecidos en la legislación de Régimen local.

Art. 3.º El régimen y derechos de los funcionarios técnicos y técnico-auxiliares de las Corporaciones locales que actualmente vengán ya prestando servicio en las mismas, se entenderá regulado por el artículo 1.º, párrafo 2.º, de la presente disposición aclaratoria, pudiéndose dictar por el Ministerio de la Gobernación las normas que sean precisas para su debida ejecución.

El espíritu del legislador ha quedado de una manera clara y definitiva establecido en este Decreto, y, como no podía por menos, en él se establece de modo categórico que cuando un funcionario, aunque proceda de cualquier Cuerpo del Estado, acuda a una oposición o concurso convocado por una Corporación local para cubrir plazas vacantes en su plan-

tilla, queda adscrito como tal funcionario de la Administración local desde la fecha de su toma de posesión, debiendo aplicársele de una manera total y completa las normas establecidas así en el Reglamento general de Funcionarios de Administración local como en el particular de los servicios y del personal que la respectiva Corporación tenga aprobados. Y, en consecuencia, la determinación de remuneración, del régimen jurídico, el enjuiciamiento de su actuación como tal funcionario, etc., se regulan por el Reglamento de Funcionarios de Administración local, ya que dichos funcionarios pertenecen a la plantilla de la Corporación local correspondiente. Y ello, como es lógico, sin perjuicio y al margen de las normas que pueden tener establecidas los Cuerpos de su procedencia para intervenir de algún modo en la conducta profesional de sus integrantes, aunque sea en actividades prestadas en otro organismo, pues sobre estas regulaciones nada tiene que decir la Administración local en tanto en cuanto no afecten a las facultades que le corresponden dentro de su competencia.

La doctrina, pues, está bien clara y bien definida. Si un funcionario entra en relación jurídica profesional con un organismo determinado de la Administración territorial local este organismo que le nombra ha de poder ejercer las facultades disciplinarias correspondientes, pudiendo separarle. Todo el régimen jurídico que regula la relación jurídica de empleo que se establece entre el organismo que le nombra y el funcionario ha de aplicarse íntegramente. Y ello lo mismo si el funcionario procede del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, como de Arquitectos al servicio de la Hacienda, o Ingeniero al servicio del Ministerio de Comercio o del Cuerpo de Abogados del Estado. Si estos funcionarios ingresan al servicio de una Diputación o de un Ayuntamiento como consecuencia de una oposición o concurso han de quedar ineludiblemente sometidos a la facultad disciplinaria de la Corporación que los nombra como funcionarios a su servicio.

Según, pues, lo antes dicho, ha de rechazarse cualquier disposición de carácter administrativo cuya aplicación pueda hallarse en contradicción con principio tan fundamental, establecido en la propia Ley de Régimen local vigente. Y si bien para el futuro se ha resuelto al promulgarse el Decreto de 11 de julio de 1963, no puede admitirse la tesis que se sustenta en la Sentencia de 23 de abril de 1964, la cual ciertamente no podía aplicar el mencionado Decreto a situaciones causadas con anterioridad al mismo, pero podía haber tenido en cuenta el espíritu que lo informa para hallar la interpretación procedente de disposiciones meramente administrativas anteriores, que de ningún modo, según antes se ha dicho, pueden sustraer a la Administración pública municipal una facultad tan suya, como es la de ejercitar la potestad disciplinaria de determinados funcionarios suyos para atribuirle a un órgano de la Administración general del Estado tan ajeno a dichas Corporaciones como es el Ministerio de Obras Públicas.

Sin entrar a desmenuzar las razones aducidas en la Sentencia mencionada, algunas de cuyas afirmaciones no pueden compartirse, principalmente las contenidas en el Considerando 7.º de la Sentencia apelada, se transcribe a seguido parte de la misma, en la que se declara que la facultad disciplinaria para enjuiciar a un Ingeniero de Caminos, que en-

tró al servicio de una Diputación como funcionario de la misma, por las faltas que pudiera haber cometido en el ejercicio de su cargo como tal funcionario, corresponde al Ministerio de Obras Públicas y no a la Corporación provincial.

La Sentencia en cuestión, de 23 de abril de 1964, dice así:

Considerandos de la Sentencia apelada:

1.º Que si bien la Ley de Régimen local se refiere a los funcionarios técnicos como funcionarios de Administración local cuando en virtud de nombramiento legal desempeñen en los organismos que la integran servicios de carácter permanente, figuren en la correspondiente plantilla y perciban sueldos o asignaciones fijas con cargo al respectivo presupuesto (artículos 319, 320, 2, y 350) y establece la responsabilidad de los funcionarios en general en sus artículos 412 y 418, estas normas no afectan a los técnicos de escalafones del Estado, sino a quienes no pertenecen a tales *Cuerpos nacionales*, tales como Arquitectos, Abogados, Sanitarios que no los integren, interpretación que enunciada por la expresada Orden de 29 de enero de 1953 obedece a una dirección que no sólo se refleja en la propia Ley y en el Reglamento de Funcionarios, en relación con el Cuerpo de Secretarios, Interventores y Depositarios al que somete a un régimen especial, sino en el Reglamento de Personal de Servicios sanitarios locales, que aprobó el Decreto de 27 de noviembre de 1953, el que excluye a estos funcionarios del régimen general, quedando sometidos en el régimen disciplinario al Ministerio de la Gobernación, y la Circular de 1.º de julio de 1952, subrayando lo antes expuesto, precisa que el Reglamento de Funcionarios de Administración local niega la calidad de funcionarios de Administración local, aunque perciban remuneración con cargo a los presupuestos de las Corporaciones locales, a los sanitarios pertenecientes a los Cuerpos generales y respecto de otros técnicos cuya situación no estaba bien definida, señalaba un plazo de opción, pero la Circular de 25 de mayo de 1953 sobre plantillas provinciales en un todo de acuerdo con la repetida Orden de 29 de enero de 1953 excluía de la plantilla ideal que comprendía a los técnicos el personal técnico de las secciones de Vías y Obras provinciales, «cuya condición habrá de definirse en su día» al que disponía se incluyera al final de la plantilla de transición, como adición a la misma, en todo caso a reserva de lo que en definitiva se dispusiera.

2.º Que se plantea el supuesto de un funcionario *vinculado por relación jurídica de servicio con el Estado* (Ministerio de Obras Públicas) funcionalmente ligado con otra persona de Derecho público (Diputación provincial), respecto del cual ha de precisarse a quién incumbe la facultad disciplinaria de todo orden, o, en su caso, sobre las faltas muy graves; pues mientras la Diputación provincial de Gerona ha entendido que privativamente le incumbe tal sanción, el recurrente sostiene que no puede ser enjuiciada su conducta en el orden administrativo, sino con sujeción al Reglamento orgánico del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos al que pertenece, aprobado por Decreto de 23 de noviembre de 1956.

3.º Que la Orden del Ministerio de la Gobernación de 29 de enero de 1953 que contenía normas aclaratorias del nuevo Reglamento, situó fuera de los preceptos de éste, y lógicamente de las anteriores disposiciones sobre funcionarios de Administración local derogadas y a las que había venido a sustituir, a los funcionarios técnicos y técnico-auxiliares de escalafones del Estado que prestasen servicio en Entidades locales—especialmente el de Vías y Obras de las Diputaciones provinciales—conservando los derechos de todo orden que tuvieran reconocidos, añadiendo que sin perjuicio del régimen definitivo que para ellos se definiera, serían provisionalmente considerados como técnicos del Estado al servicio de las Corporaciones locales, sin que les afectasen los preceptos ni tampoco las limitaciones del nuevo Reglamento.

4.º

5.º Que por consecuencia de tal regulación el Ingeniero Jefe de Vías y Obras de la Diputación de Gerona, no estaba sujeto al Reglamento de Funcionarios de Administración local, ni mucho menos al Reglamento de la Diputación que aquél había derogado, se le conceptuaba técnico del Estado al servicio de la Corporación, y venía sometido a los preceptos legales que como tal pudieran afectarle, sin perjuicio del régimen *definitivo que para ello se definiera y que no ha sido establecido*.

6.º Que sin necesidad de que la normativa especial de los Ingenieros de Vías y Obras provinciales, *técnicos pertenecientes a un Cuerpo estatal al servicio de una Corporación*, anunciada por la Orden citada se pudiese en práctica, en el ínterin la situación de estos funcionarios en determinados aspectos venía y viene regulada por disposiciones específicas, tal el Real Decreto de 10 de agosto de 1877, que aprobó el Reglamento para la ejecución de la Ley general de Carreteras de 4 de mayo anterior, cuyo artículo 41 (que forma parte del capítulo III de las carreteras costeadas por las Provincias) dispuso que los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos que fuesen nombrados por las Diputaciones por la dirección del Servicio de Obras provinciales, *serían mantenidos en el goce de todos los derechos reglamentarios que como individuos del Cuerpo les correspondieran de la misma manera que si estuviesen al servicio del Estado*, y más tarde el Decreto de 28 de junio de 1946 ordenó que dichos Ingenieros seguirían, no obstante, dependiendo del Jefe de Obras Públicas respectivo en cuanto afectase a la disciplina, subordinación y *relación de Cuerpo sin que a ello se opusiese su condición de supernumerarios*, pero aparte de estas disposiciones que son simples antecedentes de la regulación moderna, la Ley de 15 de julio de 1954 sobre situación de los funcionarios públicos estableció que quienes se hallaran en situación de supernumerarios (artículo 1.º), en la que quedan quienes pasan a prestar servicios públicos para los que han sido nombrados o designados *precisamente por su cualidad de funcionarios del Estado* (núm. 3.º del artículo 4.º), se les reputaría como en servicio, a todos los efectos, que no sean percepción de sueldo y producción de vacantes; y en ejecución de lo dispuesto en su disposición adicional 2.ª para la adaptación a esta Ley se publicó la nueva redacción del *Reglamento orgánico de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de 23 de noviembre de 1956* que previno quedarían su-

pernumerarios quienes pasasen a prestar servicios públicos en Diputaciones, para los que fueran designados precisamente por su calidad de Ingenieros de Caminos (artículo 20, 3), que los supernumerarios se reputarían en servicio activo a todos los efectos, salvo percepción de sueldo y producción a todos de vacante (artículo 26) y que *tales Ingenieros no podrían ser separados del Cuerpo ni sancionados de otro modo sino en virtud de las causas y con arreglo al procedimiento que señala dicho Reglamento* (artículo 79).

7.º Que de todo lo expuesto se infiere que *no habiéndose promulgado normas específicas para el personal técnico y técnico-auxiliar de Vías y Obras provinciales*, estos supernumerarios están vinculados por su Reglamento en cuanto a su responsabilidad disciplinaria y *no por el Reglamento de Funcionarios de Administración local, ni otras disposiciones del Ministerio de Gobernación* emanadas de las Corporaciones locales, y que por su adscripción al Ministerio de Obras Públicas por su relación de servicio, es dicho Ministerio, en la forma prevista por el indicado Reglamento, quien conforme a la legislación hoy en vigor, puede hacer efectiva tal responsabilidad, sin que esta tesis pueda impugnarse con amparo en el artículo 30, 2, del Reglamento orgánico del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, *porque dicho artículo 30 se contrae a los supernumerarios por adscripción a órganos autónomos o del Movimiento*, que es el mismo supuesto del párrafo 1.º del artículo 20, caso bien distinto del en que se halla el recurrente que es el del párrafo 4.º del artículo 20, o sea, de prestación de servicios en otros Ministerios, Diputaciones, Ayuntamientos y organismos o entidades intervenidas por el Estado, cuya diferencia de régimen se justifica porque mientras los órganos autónomos o del Movimiento en cuanto *no son órganos de la Administración* podrán separar al Ingeniero de Obras Públicas que, supernumerario, les preste servicio, por faltas apreciadas por aquellos órganos, *esta atribución no se concede a los órganos de la Administración a los que se hallen ligados por relación jurídica orgánica*, pues respecto de las faltas en este caso cometidas retiene el Ministerio al que se hallan vinculados *por relación de servicios*, la potestad disciplinaria, ello, repetimos, *mientras otra disposición con rango igual o superior no derogue la regla de competencia a que venimos refiriéndonos*; razón por la que asimismo cabe rechazar la aplicación analógica de la regulación de porteros de Ministerios civiles, ya que no cabe soluciones analógicas supuestos con específica solución de la normativa propia del Cuerpo.

8.º Que por lo indicado ha de negarse competencia a la Diputación provincial de Gerona para acordar, no ya la destitución, sino la separación del cargo de Ingeniero Jefe del Servicio de Vías y Obras provinciales del recurrente, así como instruirle el expediente disciplinario, misión que con arreglo a la legalidad vigente incumbe al Ministerio de Obras Públicas y en consecuencia ha de declararse la nulidad de todo lo actuado en el expediente disciplinario, pudiendo dicha Corporación poner los hechos en conocimiento de dicho Ministerio con los antecedentes precisos para que se designe Instructor y Secretario y en su día decida lo procedente.

9.º Que no pudiendo tampoco dicha Corporación suspender al funcionario en el ejercicio de su cargo, debe ser inmediatamente repuesto en el mismo, y satisfacerle los sueldos devengados durante la suspensión.

Considerandos del Tribunal Supremo:

CONSIDERANDO: Que el Reglamento de sus empleados que aprobó la Diputación provincial de Gerona en 28 de septiembre de 1948, indiscutiblemente quedó derogado por la disposición final del Reglamento de 30 de mayo de 1952, y, por lo tanto, no puede otorgar a la Diputación potestad disciplinaria sobre el Ingeniero Jefe del Cuerpo nacional de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, don Benito I. C., máxime si se tiene en cuenta la norma 4.ª de la Orden del Ministerio de la Gobernación de 29 de enero de 1953 en la que el personal de las Secciones de Vías y Obras de las Diputaciones provinciales son considerados provisionalmente como técnicos del Estado al servicio de las Corporaciones locales, sin perjuicio del régimen definitivo que para ellos se defina y que aún no ha sido establecido, por todo lo que, y en atención a los razonamientos esenciales de la Sentencia recurrida, procede su confirmación.

B) RESEÑA DE SENTENCIAS

I. CÓDIGO DE CIRCULACIÓN.

Preferencia en el cruce de calles.

Si bien es cierto que el apartado *d)* del artículo 25 del Código de Circulación concede preferencia de paso en todo encuentro de vías públicas a los vehículos que se aproximen por el lado derecho, esta preferencia no es absoluta, como ha declarado reiteradamente esta Sala, porque cuando, como en el caso que se contempla acaeció, el procesado observó que el velomotor que montaba el lesionado y que procedía del lado izquierdo ya había entrado en la zona de cruce, superando éste, después de haberse rebasado más de la mitad de la calzada, el derecho de preferencia, que en principio y en términos generales correspondía al procesado, había cedido en favor del conductor del velomotor y, por ello, al ver aquél que la calle estaba ocupada por otro vehículo que había llegado al cruce antes que él, debió disminuir la marcha del triciclo que pilotaba, incluso detenerle si fuera preciso, con lo que no se habría producido la colisión que pudo y debió prever y se hubiera evitado si adopta las precauciones que estaban aconsejadas en las circunstancias mencionadas y son exigidas por el artículo 17 del Código de la Circulación. (Sentencia de 12 de mayo de 1964.)

II. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.

Diferencia entre los contratos administrativos y civiles y ámbito de la respectiva competencia de los Tribunales contencioso-administrativos y de los ordinarios.

CONSIDERANDO: Que todo contrato supone un acuerdo de voluntades

encaminado a producir un efecto jurídico; pero sin mengua de esta unidad conceptual, es lo cierto que, según aquel efecto, permita la satisfacción de un interés marcadamente privado o esencialmente público, se da lugar a la variedad de contratación civil y administrativa, con caracteres peculiares que afectan a cada uno de los elementos o requisitos del convenio; y así: *a*), en lo referente al «consentimiento» se presenta como esencial, en la contratación administrativa, la intervención de un ente de carácter público, cuya libertad de pactar se encuentra condicionada por las disposiciones legales y reglamentarias que establecen las limitaciones que han de preceder o acompañar a la manifestación de ese consentimiento, de lo que se deduce que a ellas, también, ha de plegarse la prestación del consentimiento hecha por la otra parte: de aquí que, el contrato de «adhesión» sea regla general en las convenciones administrativas y excepción en las de naturaleza civil; *b*), el «objeto» en los contratos civiles, según enseñan los artículos 1.271 y 1.272 del Código sustantivo, son todas las cosas que estén en el comercio de los hombres, aun las futuras, y cuantos servicios no sean contrarios a las leyes o a las buenas costumbres, sin otra exigencia que la de que no se trate de cosas o servicios imposibles, en alguna de su triple estimación física, legal o moral, al paso que, en la contratación administrativa se exige, además, que se trate de cosas o servicios públicos, o sea, que estén destinados en su uso, aprovechamiento o disfrute a la satisfacción de fines de interés general y si se permite la contratación sobre cosas o servicios futuros, es sobre la base de que en su producción o prestación, respectivamente, intervenga la actividad de quien contrata con la Administración, reservándose ésta el derecho de permitir que tal actividad pueda o no ser suplida o delegada en otro; *c*), en cuanto a la «forma», es notoria la rigurosidad que exige la contratación administrativa y la libertad que se goza, en relación a ella, dentro del campo civil; *d*), respecto al elemento «causal» y propuesta, la onerosidad inherente a la contratación administrativa, la causa para los entes públicos que intervienen en ella, es la erección de la cosa o prestación del servicio de interés general que ha de satisfacer la otra parte y para ésta—lo mismo que para ambas partes en la contratación civil—la contraprestación o bien jurídico que se adquiere a virtud del contrato, con la amplitud que se fija en el artículo 1.274 del Código civil; *d*), por último, en materia jurisdiccional, los contratos administrativos, según se puntualiza en la Sentencia de esta Sala de 3 de enero de 1962, todo lo referente a las cuestiones relativas a su cumplimiento, inteligencia, resolución y efectos, por imperativo de lo dispuesto en el artículo 3.º de la Ley de 27 de diciembre de 1956, ha de referirse a la competencia de la jurisdicción especial contencioso-administrativa, al paso que los negocios jurídicos civiles han de estimarse incursos a esos efectos en la regla general que establece el artículo 51 de la Ley de Enjuiciamiento civil al fijar la competencia de la jurisdicción ordinaria.

CONSIDERANDO: Que es consecuencia de todo lo anterior: 1.º Que si la Administración en uso de sus facultades concede a un particular la explotación de un servicio público, el concesionario deberá cumplir las condiciones del contrato, tal y como fueron estipuladas, encomendándose la

solución de las divergencias que puedan surgir, a la jurisdicción administrativa y contencioso-administrativa, competentes para ello. 2.º Que si en la concesión existe prohibición de que sean cedidos, total o parcialmente a un tercero, los derechos sobre lo que es objeto de la misma, sin aprobación—sea previa, simultánea o posterior al acto de la cesión—por parte de la Administración, se ofrece claro que si el concesionario desatiende al cumplimiento de tal requisito, podrá incidir en pérdida de sus derechos, pero de surgir litigio sobre ello, la materia del mismo será por completo extraña a la competencia de la jurisdicción civil. 3.º A ésta, por el contrario, corresponderá juzgar sobre la existencia, condiciones, cumplimiento y resolución, en su caso, del contrato meramente civil, suscrito entre el cedente y el cesionario, de los derechos derivados del acto de la concesión, pero sin poder pronunciarse sobre validez, subsistencia, efectos y posible rescisión del contrato administrativo en que se apoye, aunque sí sobre las consecuencias que, para la subsistencia del pacto civil puedan derivarse de las declaraciones firmes que, sobre aquellos extremos, se produzcan en la vía jurisdiccional administrativa competente. 4.º Que, en consecuencia, entre el contrato administrativo, origen de la concesión y el civil, en que el concesionario transmite a un tercero sus derechos, total o parcialmente, no hay interferencia legal posible, por aparecer bien deslindados los derechos respectivos de quienes los suscribieron, dado que, la Administración, no tendrá acción alguna contra el tercero, bastándole su facultad de resolver el contrato suscrito por ella, frente al concesionario; a éste no le será lícito accionar o excepcionar de nulidad, respecto al contrato civil, en gracia a una omisión que sólo a él es imputable; y, el tercero, tampoco tendrá acción directa contra el órgano administrativo con el que nada contrató, aunque sí frente al cedente, para que se cumpla lo con él convenido, mientras la concesión permanezca viva o para ejercitar los derechos, que puedan asistirle, en caso de resolución, legalmente definitiva, de la concesión. En suma, el contrato civil habrá de respetarse—a no existir otros motivos que impongan lo contrario—como válido, subsistente y producto de todos sus defectos, mientras el objeto del mismo no perezca, jurídicamente, al quedar, con arreglo a Derecho, resuelta la concesión. (Sentencia de 26 de mayo de 1964. Sala de lo Civil.)

III. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. *Indemnización a arrendatario de local de negocio.*

Es ponderado y justo el criterio del Jurado de «proporcionar al sujeto pasivo del acto expropiatorio un bien de las mismas características que aquel que por exigencia legal se ve obligado a abandonar», pero no es aceptable para fijar la indemnización la aplicación estricta del artículo 16 del Reglamento de Derechos reales, pues por el contrario deben tenerse en cuenta los elementos que consigna la jurisprudencia del Tribunal Supremo recogida en la Sentencia de 16 de junio de 1961 y que son: la capitalización de la diferencia de renta; la cantidad que debe abonarse en concepto de traspaso para obtener otro local de análogas características

al expropiado; gastos de traslado y beneficios perdidos durante el mismo. (Sentencia de 16 de mayo de 1964.)

2. *Intereses en la expropiación de urgencia.*

En el procedimiento de urgencia los intereses que procede abonar no son los de demora, sino los que nacen de la privación de la posesión de la finca mediante la ocupación realizada por la Administración que obliga, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 8.º del artículo 52 de la vigente Ley de Expropiación forzosa, a girar la indemnización prevista en el artículo 56 y pago de intereses, partiendo como fecha inicial para el cómputo correspondiente del día siguiente al en que se realizó la ocupación. (Sentencia de 21 de abril de 1964.)

3. *Justiprecio.*

CONSIDERANDO: Que toda la teoría jurídica de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública descansa en nuestra legislación sobre la base de una indemnización justa; indemnización que debe ser el precio compensatorio, según módulos económicos de lugar y tiempo, del bien expropiado, y que ha de fijarse en cada caso por las normas establecidas en la Ley en cuya aplicación muchas veces el casuismo obstruye los caminos de la Justicia, por lo que, consciente de ello el legislador, habilita la fórmula amplia contenida en el artículo 43 de la Ley de Expropiación forzosa actualmente vigente, a la que tan frecuentemente se acude por los Jurados de Expropiación y por los Tribunales de Justicia, para llegar a lo que en toda expropiación interesa: pagar lo justo y nada más que lo justo, pero nada menos de lo que en justicia proceda. (Sentencia de 20 de mayo de 1964.)

4. *Naturaleza del terreno.*

Es innecesario acudir a los signos externos que con arreglo a la Ley del Suelo habrían de tenerse en cuenta si el terreno se había incluido y se hallaba tributando como solar a efectos del arbitrio municipal sobre riqueza urbana, pues con ello ambas partes, Ayuntamiento y propietario, están de acuerdo en estimarlo como predio urbano, situación que no puede desconocerse en el momento de expropiar, ya que a nadie le es lícito ir contra sus propios actos. (Sentencia de 25 de mayo de 1964.)

5. *Reversión.*

Aunque la expropiación se haya realizado con arreglo a la Ley de 1879, la reversión solicitada, estando ya en vigor la Ley de 1954, ha de acomodarse al procedimiento establecido en la Ley de Expropiación actualmente vigente. (Sentencia de 27 de abril de 1964.)

6. *Urbanismo.*

Los terrenos comprendidos en un polígono urbanístico, si éste se halla en las condiciones a que se refiere el artículo 93 de la Ley del Suelo, han

de expropiarse conforme a las normas establecidas en la Ley de Expropiación forzosa, según lo establece el artículo 85 de la Ley del Suelo. (Sentencia de 25 de abril de 1964.)

En el justiprecio de las expropiaciones que se realicen por razón de urbanismo con arreglo al procedimiento de tasación conjunta a que se refiere el artículo 122 de la Ley del Suelo no tiene intervención el Jurado provincial de Expropiación. (Sentencia de 9 de mayo de 1964.)

IV. FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.

1. *Acceso de Secretarios de segunda a primera categoría.*

Para el acceso a las plazas de Secretarios de primera que se reservan a los Secretarios de segunda con título no es preciso tener diez años de servicios en dicha categoría, sino basta tenerlos en el Cuerpo. (Sentencia de 30 de abril de 1964.)

2. *Convocatoria de oposiciones y concursos.*

El plazo para recurrir en reposición una convocatoria es el de quince días que establece el artículo 3.º del Decreto de 10 de mayo de 1957, haciéndose, por tanto, innecesario el recurso de reposición que señala la Ley de lo Contencioso-administrativo y la de Procedimiento administrativo. (Sentencia de 18 de mayo de 1964.)

3. *Expedientes disciplinarios.*

La resolución de la Dirección General de Administración Local por la que se devuelve a la Corporación municipal un expediente disciplinario iniciado contra el Secretario de la misma, por entender dicha Dirección General que no es merecedor de sanción grave, no puede ser objeto de recurso de alzada ante el Ministro ni, en realidad de verdad, puede ser objeto de recurso, habida cuenta de la condición de órgano inferior subordinado que la Corporación tiene respecto de la Dirección General. (Sentencia de 23 de abril de 1964.)

4. *Separación de Secretario.*

Ha de declararse nula la resolución del Ministerio de la Gobernación por la cual se destituyó al Secretario de una Agrupación de Municipios, sin que en el expediente se haya dado el previo informe de las Corporaciones interesadas a que se refiere el artículo 335 de la Ley de Régimen local, pues no puede considerarse cumplido tal precepto con el informe de los Alcaldes respectivos. (Sentencia de 2 de mayo de 1964.)

V. HACIENDAS LOCALES.

1. *Contribuciones especiales.*

Aun cuando la Asamblea de contribuyentes puede intervenir en cuanto se refiera a proponer, ser oída y recurrir, en su caso, no tiene compe-

tencia para resolver sobre si debe o no realizarse en su totalidad un proyecto de obras, pues, la competencia, que es irrenunciable, le corresponde al Ayuntamiento. (Sentencia de 30 de mayo de 1964.)

2. *Plus valía.*

No está sujeto al arbitrio municipal de plus valía la transmisión a título oneroso de un bien perteneciente a una mutualidad acogida a la Ley de 6 de diciembre de 1941, por cuanto el importe recibido por la compraventa sigue afecto a las finalidades de previsión que constituye la razón de la existencia de la mutualidad. (Sentencia de 23 de mayo de 1964.)

VI. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

1. *Plazo para recurrir.*

Si la resolución expresa desestimando el recurso de reposición se adoptó antes de transcurrir el año de la fecha de interposición de aquel recurso, aunque se le notificara pasado el tiempo de un año, está en plazo la interposición del recurso contencioso cuando se ejercitó dentro de los dos meses contados desde el día siguiente al en que la notificación se hizo.

(El recurso de reposición era del 24 de noviembre de 1961, la resolución expresa de 10 de octubre de 1962, la notificación del 9 de diciembre siguiente y la interposición del recurso contencioso del 7 de febrero.) (Sentencia de 25 de abril de 1964.)

Para interponer este recurso el plazo es de dos meses que han de computarse como de treinta días cada uno sin excluir los inhábiles e incluyen el del vencimiento, como lo tiene establecido el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 9 de marzo de 1959, 20 de abril de 1960 y 11 de octubre de 1962. (Sentencia de 30 de abril de 1964.)

2. *Personas demandadas.*

Si se impugna en vía contencioso-administrativa un acuerdo municipal por el que se celebró consorcio con el Patrimonio Forestal del Estado ha de dirigirse la acción contra ambos titulares de la relación contractual, Ayuntamiento y Patrimonio. (Sentencia de 6 de mayo de 1964.)

3. *Recurso de reposición.*

Si el recurso de reposición era obligado y no se interpuso en tiempo hay que declarar la inadmisibilidad de la acción, pues la subsanación de tan sustancial defecto por el camino abierto en el párrafo 3.º del artículo 129 de la Ley reguladora de esta jurisdicción es ya imposible por haber transcurrido irreversiblemente el plazo de un mes señalado en el número 2 del artículo 52 de dicha Ley para la interposición del recurso de reposición, por lo que sólo cabría conceder al actor el plazo señalado en

dicho párrafo 3.º del artículo 129 para justificar que se interpuso en tiempo tal reposición, lo que sería abundar en lo inútil, ya que consta por expresa manifestación del mismo en su escrito de interposición y demanda que tal reposición no la interpuso por reputarla improcedente. (Sentencia de 4 de mayo de 1964.)

4. *Recurso extraordinario de revisión.*

No puede hacerse la revisión de un fallo dictado por un Tribunal territorial, enfrentándolo con otras sentencias del Tribunal Supremo por estimar que sientan distinto criterio, y así lo viene estableciendo este Tribunal, entre otras, en las Sentencias de 13 de febrero y 7 de junio de 1963. (Sentencia de 8 de mayo de 1964.)

VII. MONTES.

1. *Consortio con el Patrimonio Forestal del Estado.*

No puede un particular acudir a la vía contencioso-administrativa pidiendo que se anule el acto municipal por el que se acordó celebrar consorcio con el Patrimonio, alegando el reclamante que a él le pertenece el terreno de que se trata, pues ésta es una cuestión en la que no es competente el Tribunal Contencioso-administrativo, sino los Tribunales ordinarios. (Sentencia de 6 de mayo de 1964.)

2. *Deslinde.*

CONSIDERANDO: Que la vigente Ley de Montes de 8 de junio de 1957 señala cuál es el alcance y finalidad del deslinde administrativo, al decir, en su artículo 15, párrafo 1.º, que tal operación declara simplemente «el estado posesorio a reserva de lo que resulte del juicio declarativo ordinario de propiedad»; añadiendo, que la impugnación de la resolución administrativa aprobatoria del deslinde habrá de hacerse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, «sin que en ella puedan plantearse cuestiones relativas al dominio o posesión del monte, ni cualesquiera otras de naturaleza civil»; es decir, que, tanto las cuestiones de propiedad, como aquellas en las que se discuta un *ius possidendi*, están vedadas a la Administración en el expediente de deslinde y a este Tribunal en su revisor enjuiciamiento; porque la operación del deslinde no declara más que una situación de mera tenencia efectiva, sin calificación jurídica de la misma, un estado de posesión de hecho, reconociendo que alguien está efectivamente en el monte, o en parte de él, prescindiendo de si tenga o no derecho a ello. (Sentencia de 22 de mayo de 1964.)

VIII. POLICÍA MUNICIPAL.

1. *Finca ruinosa.*

Los expedientes sobre declaración de ruina envuelven un problema de orden eminentemente técnico que debe estar sometido sin duda a la apre-

ciación y hasta a la sugestión personal del Perito informante, y así puede explicarse el por qué estos informes técnicos que versan exclusivamente sobre una cuestión puramente de hecho pueden ser tan dispares como lo son en este caso. (Sentencia de 30 de abril de 1964.)

2. *Competencia para declararla.*

La declaración de ruina no tiene que hacerla necesariamente el Ayuntamiento en pleno, pues tanto el artículo 195 como el 206 de la Ley de Régimen del Suelo autorizan la intervención de otros organismos e igualmente la autoriza el artículo 114 de la Ley de Arrendamientos urbanos, ni por otra parte se determinan estas facultades específicamente entre las que se señalan en el artículo 121 de la Ley de Régimen local vigente. (Sentencias de 30 de abril y 11 de mayo de 1964.)

IX. RÉGIMEN JURÍDICO.

Recurso de reposición en materia tributaria municipal.

El plazo para interponer el recurso potestativo de reposición antes de acudir al Tribunal Económico-administrativo es el de quince días señalado en el artículo 233 del Reglamento de Haciendas locales, pues el de treinta días fijado en el artículo 52 de la Ley jurisdiccional contencioso-administrativa no es aplicable en materia tributaria. (Sentencia de 30 de mayo de 1964.)

X. SOLARES E INMUEBLES DE EDIFICACIÓN FORZOSA.

Recursos.

El acto de inclusión de una finca en el Registro es susceptible de recurso ante la Comisión provincial de Urbanismo, agotándose con tal trámite la vía gubernativa y procediendo contra tal resolución, en su caso, la vía contencioso-administrativa, ya que se trata de materia administrativa no excluida de fiscalización fiscal por precepto de rango legal. (Sentencia de 15 de abril de 1964.)

XI. TENIENTES DE ALCALDE.

El Teniente de Alcalde que sustituye legalmente al Alcalde tiene por pleno derecho todas las facultades que la Ley otorga al sustituido. (Sentencia de 29 de abril de 1964.)

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.