

# JURISPRUDENCIA

## PERSONAL

*Determinación del concepto "materia de personal" a efectos de la procedencia o no del recurso de apelación en vía contencioso-administrativa.*

La Ley de 18 de marzo de 1944 (1), al declarar en su art. 7.º que no serían apelables las sentencias de los Tribunales provinciales «en materia de personal», ha hecho surgir la necesidad de fijar jurisprudencialmente el contenido de esta expresión, de modo análogo a como el Consejo de Estado ha creado toda una doctrina en torno a la misma expresión, utilizada por el legislador al establecer el recurso de agravios en el art. 4.º de la referida Ley.

Nuevamente vamos a correr el riesgo de que, como ya ha sucedido alguna otra vez en nuestra historia legislativa contemporánea, surjan dos interpretaciones, acaso no concordes, de un mismo término legal, que en este caso serían la del Consejo de Estado, por una parte, y la de los Tribunales de lo contencioso-administrativo, por otra.

Dos sentencias del Tribunal Supremo sobre la materia se registran en el período mensual que nos ocupa.

La primera lleva fecha de 27 de octubre de 1950, y en ella se declara que las peticiones sobre pago de indemnización por casa-habitación a Maestros es «materia de personal», por cuanto versan sobre un «beneficio inherente al desempeño de servicio público».

La segunda sentencia, que es de 13 de noviembre, hace análoga declaración con motivo de una solicitud de cierto funcionario de Diputación provincial que pretendía se le otorgara un premio de cobranza como «jefe de los Servicios administrativos de Cédulas» en una época en que aún se recaudaba este arbitrio, considerando el Tribunal que no se trata sino de una remuneración especial como funcionario de la Corporación, a la que el interesado creía tener derecho, además de su sueldo de empleado de plantilla, por los trabajos realizados en cumplimiento de la misión que temporalmente y en orden al impuesto de Cédulas personales le fué encomendada, que «como todas las pretensiones de los funcionarios referentes a ascensos, categorías, tiempo de servicios computables, sueldos, haberes, gra-

---

(1) Que restableció el recurso contencioso-administrativo contra decisiones de la Administración central, y creó el llamado «recurso de agravios».

tificaciones y retribuciones de toda especie y otros particulares análogos, está comprendida y calificada en la denominación característica de *asuntos de personal*.

## POLICÍA MUNICIPAL

*Establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos. Extensión de las facultades municipales en materia de policía urbana.*

La sentencia de 9 de noviembre de 1950 aborda una vez más la debatida cuestión del alcance de las facultades municipales en orden a la prohibición de apertura y funcionamiento de establecimientos incómodos o insalubres, sentando, al admitir los fundamentos del fallo del Tribunal provincial que se impugnaba, una clara distinción, ya apuntada en otras sentencias entre la «clase» de incomodidad o peligrosidad y la «cuantía» de la misma.

En cuanto a la primera, las facultades del Ayuntamiento se hallan estrictamente regladas, siendo requisito inexcusable para la declaración de peligrosidad o incomodidad que la clase de establecimientos en cuestión se halle comprendida explícitamente en el Nomenclátor publicado en 17 de noviembre de 1925. Así lo declaró ya la sentencia de 23 de marzo de 1945, al afirmar que la enumeración de dicho Nomenclátor constituye un «*numerus clausus*» y que para la inclusión de nuevos casos se necesita una nueva disposición legal.

Por el contrario, la apreciación de la «cuantía» de la incomodidad o peligrosidad cae dentro de la potestad discrecional de las Corporaciones, que han de usar de ella «cumpliendo el deber de velar por los intereses y seguridad del vecindario». En este sentido, otra sentencia, de 16 de marzo de 1945, llegó a declarar la posibilidad de revocación de licencias ya concedidas sin que obste a ello el principio de que la Administración no puede ir contra sus propios actos, que de ser interpretado rígidamente —decía aquel fallo— llegaría a paralizar la gestión administrativa.

Estas consideraciones nos llevan al examen de otro caso de delimitación de las funciones municipales en materia de policía urbana, como es el resuelto por la sentencia de 8 de noviembre de 1950, en la que se planteaba la extensión de aquellas atribuciones respecto a las calles particulares, resolviendo que si bien las Corporaciones pueden exigir a los respectivos dueños que, en interés del vecindario, realicen en ellas la indispensable limpieza y establezcan el alumbrado suficiente, no procede en cambio que les requieran para que, desde luego y en determinado plazo, hagan entrega de sus calles particulares al Ayuntamiento.

## RÉGIMEN JURÍDICO

*Ejercicio de acciones por las Corporaciones locales. Dictamen previo de Le-trados.*

En el mes de octubre de 1950 registramos tres sentencias, que llevan las fechas de 23, 28 y 31, respectivamente, del mismo, y en las que se plantean problemas relacionados con esta cuestión, que debe contarse entre las que más diversos y

contradictorios criterios han suscitado en la evolución de nuestra legislación y jurisprudencia administrativas.

Como es sabido, fué la Ley municipal de 8 de enero de 1845 la que, en su artículo 76, estableció la necesidad de que los Ayuntamientos, para litigar, debían obtener la previa autorización del Gobernador de la provincia, que antes había de oír al Consejo provincial. En la Ley de 1877 se restringió este requisito a los Municipios menores de 4.000 habitantes, pero exigiendo siempre el dictamen «conforme» de dos Letrados (art. 86). La jurisprudencia, con criterio poco plausible en un principio, interpretó aquel precepto en el sentido de que tal dictamen había de ser, además, «favorable» (así por ejemplo, el auto de 9 de abril de 1903). Semejante criterio, que llevaba al absurdo de convertir en árbitros del Ayuntamiento a los Letrados, hubo de ser pronto rectificado (auto de 6 de junio de 1906). El Estatuto municipal de 1924 continuó exigiendo el dictamen previo, que sería de uno o dos Letrados, según la importancia del asunto (art. 156), y para que no hubiera duda sobre el carácter de dicho dictamen, el art. 6.º del Reglamento de procedimiento municipal de 23 de agosto de 1924 aclaró que no constituiría nunca obstáculo para el ejercicio de la acción el sentido favorable o desfavorable del dictamen, sin perjuicio de las responsabilidades exigibles a los miembros de la Corporación, en su caso. La Ley municipal de 1935, a su vez, volvió a exigir que el dictamen fuera siempre de dos Letrados (art. 207), pero la novísima de Régimen local de 1950 lo limita otra vez a uno solo, en todo caso.

No menos vacilante ha sido la jurisprudencia en cuanto a la forma de acreditar en autos la existencia del dictamen previo y a las consecuencias de los posibles defectos procesales en este punto.

Las tres sentencias de octubre de 1950 mencionadas al principio, y que se dictaron con referencia a la Ley municipal de 1935, declaran, un tanto dogmáticamente, resuelta la cuestión en el sentido de que «los dictámenes, favorables o adversos, deben necesariamente presentarse por las Corporaciones litigantes *al empezar el procedimiento judicial* o, a lo sumo, en el plazo ampliatorio del artículo 48 de la Ley orgánica de la jurisprudencia contencioso-administrativa, sin que pueda surtir efecto válido su aportación postrera para mejor proveer», pues aquella falta determina la excepción 3.ª del art. 46 de la Ley (defecto legal en el modo de proponer la demanda), tesis que, si bien antes era susceptible de benévolas interpretaciones, es ahora «de obligatorio acatamiento y aceptación» desde que así lo estableció la sentencia de 23 de noviembre de 1945, dictada en recurso interpuesto por el Fiscal al amparo del Decreto-ley de 8 de mayo de 1931 (1), y que revocó sentencia de un Tribunal provincial que resolvía bastaba aportar el dictamen en cualquier estado del procedimiento para considerar cumplida la exigencia legal.

Dicha doctrina ha sido posteriormente reiterada en diversos fallos, como el de 16 de mayo de 1946 que versaba sobre caso en que se hizo alusión a la existencia del dictamen, pero sin constar este reproducido en el acta del acuerdo de interponer la acción, ni en el certificado aportado. Análogamente se hace en la de 11 de

---

(1) Dicho Decreto autorizó al Ministerio fiscal para interponer un recurso extraordinario de apelación en los casos excluidos de ella, por razón de la cuantía, cuando estimaran gravemente dañina o errónea la doctrina sentada por un Tribunal provincial. Véase el párr. 2.º de su art. 1.º.

octubre de 1947, y en la de 20 del mismo mes y año; en esta última, presentado el dictamen cuando ya se había producido la preclusión del plazo hábil para ello.

Bajo el imperio de la novísima Ley de Régimen local habrá que considerar, en cambio, inaplicable la doctrina de la sentencia de 25 de abril de 1947, que admitió la existencia de la excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda porque el dictamen aportado era de un solo Letrado, y no de dos como pedía el art. 207 de la derogada Ley municipal de 1935.

Concluiremos haciendo notar que el auto del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1950 contiene la interesante aclaración de que, en principio, no es necesario el original del dictamen, pues, según afirma, nuestra legislación nunca ha especificado «la obligatoriedad de que se acompañe el informe original de los Letrados, ni siquiera que la certificación o testimonio de él sea literal, bastando consten los nombres de los Letrados, concretando que uno de ellos es el de la Corporación y en el sentido en que fué, a los efectos de poder apreciar la Sala si el acuerdo del Ayuntamiento de interponer el recurso fué de conformidad con el dictamen de los Letrados o desintiendo de él, para una factible imposición de costas en este último supuesto».

La aclaración era conveniente y necesaria, pues del texto de los fundamentos de alguno de los fallos anteriormente citados podrá, muy lógicamente, deducirse un criterio mucho más restrictivo en este punto concreto.

#### TÉRMINOS MUNICIPALES

*Deslinde de términos municipales. Concepto. Diferencias con la alteración de términos.*

La relativa frecuencia con que nuestro Tribunal Supremo tiene ocasión de conocer de recursos en materia de deslindes de términos municipales, permite inducir un concepto jurisprudencial del deslinde, particularmente en oposición a las alteraciones de dichos términos, concepto cuyo conocimiento es de interés, sobre todo si se tiene en cuenta la diversidad existente entre las normas jurídico-administrativas que rigen una y otra materia.

Por ello, vamos a detenernos en el examen de la sentencia de 15 de noviembre de 1950, que ratifica y puntualiza el criterio de la jurisdicción contencioso-administrativa en dicha cuestión.

La Orden del Ministerio de la Gobernación que resolvió el deslinde impugnado en el recurso (1) había aceptado el informe del Ingeniero geógrafo correspondiente, quien, reconociendo la desconformidad de ambas Corporaciones y la inexistencia de deslindes anteriores y de documentos probatorios sobre el particular, terminaba expresando rotundamente que, si se juzgaba pertinente dotar a N. C. de término municipal, la línea del término podrá ser la que expresaba, en la que incluía en el término de N. C. el monte H., dando, por tanto, como un hecho la segregación interesada, perteneciente al Municipio de B.

---

(1) Concretamente, se trataba de la pretensión de los vecinos de N. C. de que se dotase al Municipio del término de que carecía, integrándolo con la extensión que componía el monte H, que había de segregarse de los terrenos comprendidos bajo la jurisdicción del vecino Municipio de B.

La sentencia que nos ocupa revoca el acuerdo ministerial, fundándose en que «hay que tener presente que deslindar no es alterar los términos municipales de los Ayuntamientos colindantes, pues es solamente señalar y distinguir lo que corresponde a cada Corporación, determinando por dónde va el límite del Municipio, aclarando y resolviendo las dudas que puedan suscitarse acerca de sus límites jurisdiccionales, pero teniendo siempre muy en cuenta que no debe confundirse la fijación o asignación de término municipal por agregaciones y segregaciones de un Municipio a otro con su deslinde, pues son actos completamente distintos, uno la fijación del término municipal, y otro su deslinde, tanto que mientras no exista asignado territorio a un Municipio no puede efectuarse el deslinde puesto que falta lo que hay que delimitar».

Por estos motivos, declara la sentencia que el acuerdo impugnado confundió dos actos administrativos distintos y con tramitación diferente por su naturaleza (2). En efecto, la alteración de términos municipales por segregación, agregación o fusión estaba regulada, fundamentalmente, por los arts. 5.º al 14 de la Ley municipal de 1935, y lo está ahora por los 12 al 20 de la novísima Ley de Régimen local, mientras que los deslindes caían bajo el ámbito del art. 17 de la Ley de 1935, y naturalmente del 21 de la nueva Ley, complementados por los arts. 27 al 29 del Reglamento de población y términos municipales de 2 de julio de 1924, todavía en vigor, y que dejó subsistente en este punto las Instrucciones de 23 de septiembre de 1870, anejas al Decreto de igual fecha (3) que ordenó que todos los Ayuntamientos españoles procedieran inmediatamente al señalamiento de sus respectivos términos municipales, por medio de hitos o mojones permanentes.

La sentencia de 18 de octubre de 1940 aludía a esta esencial distinción, que consigna en términos inequívocos la de 15 de marzo del mismo año al afirmar que son momentos distintos y en absoluto independientes de la segregación misma y asignación de territorio, y el de señalamiento de la línea límite de ambas jurisdicciones. Por otra parte, la legislación en la materia presupone siempre que los Municipios a deslindar tengan señalado su término municipal, como afirma la sentencia de 18 de junio del mismo año de 1941, la cual añade que no es misión de los Ingenieros geógrafos el decidir sobre ello.

Finalmente, de entre los restantes fallos de nuestro Alto Tribunal en materia de deslindes, hemos de entresacar el de 3 de octubre de 1945 que revocó resolución ministerial recaída en expediente de deslinde que alteraba también los límites existentes, con la particularidad de que en aquel caso repercutía en los límites de las dos Provincias a que los Ayuntamientos colindantes pertenecían.

J. A. LARA

---

(2) «El deslinde —dice Royo Villanova— en sentido propio, no es alteración del término municipal». Vid. su obra, de gran interés para esta materia, *Los términos municipales y sus alteraciones*. Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración local, págs. 81 y ss.

(3) Véase también el Reglamento del Catastro de 30 de mayo de 1928.