

JURISPRUDENCIA

FUNCIONARIOS

1. *Servicios municipalizados. Carácter del personal adscrito a ellos.*—El carácter de los empleados de los servicios municipalizados, en cuanto si a los mismos debe atribuirse el estatuto propio de los funcionarios de las Corporaciones locales, constituye la cuestión resuelta en el *Decreto de competencia* de la Presidencia del Gobierno de 8 de abril de 1952. La determinación del indicado carácter de funcionario habría de tener como consecuencia el sometimiento a los Tribunales Contencioso-administrativos de los litigios que como tal funcionario pudiera promover el interesado con la Corporación local respectiva.

Aunque, en el caso tratado, fuese aquella Corporación la Diputación foral de Navarra que, como es sabido, tiene un régimen peculiar, la doctrina sentada por la Presidencia es aplicable a toda clase de Corporaciones locales. De los antecedentes de hecho resulta que se trataba del encargado de una central eléctrica y molino que habían sido adquiridos por el Ayuntamiento a una empresa privada, con la finalidad de municipalizar el servicio, como así se hizo. La dotación del reclamante llegó a figurar en el presupuesto del Ayuntamiento y el Reglamento del servicio municipalizado sometía, en último término, a la Diputación foral de Navarra los incidentes que pudieran surgir con motivo del mismo. Acordado el despido del interesado y entablada por éste la reclamación correspondiente, la Magistratura del Trabajo y la Diputación foral de Navarra se declararon ambas incompetentes para conocer de dicha reclamación. El Decreto que comentamos resuelve esta competencia negativa en favor de la Magistratura del Trabajo, declarando que el reclamante no era un funcionario municipal en el propio sentido de la palabra sino un empleado de la Junta administrativa del servicio municipalizado, que no había recibido nombramiento del Ayuntamiento (según preceptúa el Reglamento para la Administración municipal de Navarra de fecha 3 de febrero de 1928, en sus artículos 250 y siguientes) y sin que tampoco hubiese intervenido en su separación la Corporación municipal, aparte de que había venido prestando para dicha Junta el mismo trabajo que antes prestaba a la empresa privada a que perteneció el negocio, sin que el hecho de que el servicio municipalizado sea argumento bastante para alterar su condición de obrero, como tampoco el que la remuneración del cargo figurase en el presupuesto del Ayuntamiento.

Por lo demás, el artículo 180 de la nueva Ley de Régimen local precisa con toda claridad que la circunstancia de estar adscrita una persona a un servicio municipalizado no le confiere la condición de funcionario del Municipio, con lo que viene a confirmar la doctrina antes expuesta, sin perjuicio de que puedan darse casos, que el mencionado artículo no excluye, de que un funcionario de la Corporación sea adscrito a un servicio municipalizado sin que pierda su condición de tal.

Instructivo a este respecto es lo dispuesto en el artículo 7.º del nuevo Reglamento de Funcionarios de Administración local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, en el que se prevé esa posibilidad de que funcionarios de la entidad local sean utilizados para servicios susceptibles de gestión con órgano especial o en forma de empresa privada o mixta. No obstante, el mismo precepto dice que se designará preferentemente personal que no tenga tal condición ni la de obrero de plantilla de la Corporación, y el cual se regirá íntegramente por disposiciones laborales y de previsión social.

2. *Nombramientos interinos. No se confirman por el mero transcurso del tiempo.*—La sentencia de 3 de abril de 1952 vuelve una vez más sobre el verdadero sentido que debe darse a la norma del artículo 162 de la Ley municipal de 1935, que ordenaba que ninguna plaza de funcionario municipal podía estar provista interinamente por más de seis meses. Esta norma ha sido reproducida en el artículo 326 de la Ley de Régimen local, si bien con mayor precisión.

La sentencia que comentamos, reiterando la doctrina de otras anteriores, como la de 30 de enero de 1947 y 2 de abril de 1949, declaran que no se puede interpretar aquel precepto en el sentido de que tan sólo el transcurso de dicho plazo de seis meses cambie el carácter del nombramiento y consolide a los empleados interinos en la propiedad de sus cargos, «pues ello equivaldría a declarar legalmente posible el logro definitivo de los destinos municipales mediante prescripción, sistema anómalo que no admiten los preceptos reguladores de la materia».

Acaso por la torcida interpretación que esta sentencia rechaza, y por las numerosas corruptelas producidas en cuanto se refiere a nombramientos de personal interino, el nuevo Reglamento de Funcionarios locales establece severas normas en su artículo 29 y siguientes para que, transcurrido el plazo improrrogable de seis meses, deje de acreditarse al nombrado funcionario interino toda remuneración, aparte de otras previsiones que los artículos mencionados establecen para garantizar que dentro de aquel plazo se realizará la oportuna convocatoria para cubrir en propiedad la vacante de que se trate. Téngase en cuenta, sin embargo, que las interinidades en plazas de los Cuerpos nacionales se rigen por normas particulares (véanse en especial los artículos 202 y 217 del repetido Reglamento de Funcionarios de Administración local).

3. *Suspensión de empleo y sueldo en expedientes disciplinarios. Es medida de mero trámite.*—Uno de los puntos resuelto por la sentencia de 18 de abril de 1952 es el referente al carácter de los acuerdos por los que se suspende de empleo y sueldo a funcionarios sujetos a expediente disciplinario.

Entiende dicha sentencia que tales acuerdos «son meros trámites procesales no recurribles en vía contencioso administrativa», de donde se infiere que el presunto perjudicado sólo podrá ejercitar la acción pertinente cuando el expediente disciplinario de que se trate haya quedado resuelto por acuerdo firme.

En realidad, ni en el Reglamento de Secretarios de 1924 ni en el de Empleados municipales de 14 de mayo de 1928, se preveía la suspensión de empleo y sueldo con el carácter meramente preventivo que tiene, por ejemplo, en el Reglamento de Empleados públicos de la Administración central de 7 de septiembre de 1918. Sólo dicho Reglamento de 1928 preveía que, tratándose de faltas graves, el Alcalde, a propuesta del Secretario, podría decidir la suspensión previa del funcionario encartado, dando cuenta en término de tres días a la Comisión permanente, que

resolvería en definitiva. Tampoco la Ley de 1935 hacía alusión a las suspensiones de empleo y sueldo durante la tramitación de los expedientes disciplinarios. Antes bien, siguiendo el precedente de los Reglamentos citados, configuraba la suspensión como sanción que podría imponerse al resolver el expediente. El nuevo Reglamento de Funcionarios de Administración local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, rectifica esta trayectoria y regula con bastante minuciosidad lo que llama suspensión administrativa previa, que sólo puede ser decretada como medida aneja al procedimiento disciplinario, con lo cual viene a confirmar el criterio de la sentencia que nos ocupa, si bien establece un precepto muy favorable al funcionario consistente en que la suspensión del sueldo quedará limitada a un tercio de éste, sin más condición que la de que el expedientado observe el deber de residencia (véase su artículo 127).

4. *Destitución de funcionarios en expediente disciplinario.*—La sentencia de 17 de mayo de 1952 y la ya citada de 18 de abril se ocupan de las causas en que puede fundarse la destitución de los funcionarios y de los requisitos procesales exigidos para ello.

a) *Causas de destitución.*—Es falta grave, según la sentencia de 18 de abril, la cometida por el cabo de policía urbana que, desobedeciendo orden circular de sus superiores, frecuente, vestido de uniforme, una casa de lenocinio reiteradamente, permaneciendo en ella durante horas, manteniendo relaciones inmorales y provocando frecuentes escándalos. Tales hechos se consideran incursos en el número 5 del párrafo 2.º del artículo 194 de la Ley municipal de 1935 (vicios o actos reiterados que hacen desmerecer en el concepto público). El nuevo Reglamento—en virtud de lo dispuesto en el párrafo 2.º del artículo 335 de la Ley— ha introducido en este punto una modificación sustancial al sustituir la clasificación de la legislación anterior de faltas leves y graves, por la tripartita de leves, graves y muy graves. En la nueva clasificación el hecho de que se trata habría de ser llevado a la falta que ahora se califica de «irregularidades en la conducta».

b) *Quorum en los acuerdos de destitución.*—El párrafo 3.º del artículo 196 de la Ley municipal de 1935, requería para la validez del acuerdo de destitución de un funcionario, que éste fuese tomado en sesión extraordinaria a la que asistieran tres cuartas partes de los Concejales y votaran, cuando menos, en favor de la destitución, las dos terceras partes del número total de los que formasen la Corporación. La sentencia de 17 de mayo declara la inexcusable observancia de este precepto, cuyo incumplimiento produce la nulidad del acuerdo que se adopte.

Dentro de la nueva Ley de Régimen local, aun manteniéndose una especial garantía en favor del funcionario para aquellos casos en que se acuerde la destitución, se suprime la necesidad de que se trate de sesión extraordinaria y se limita el «quorum» exigible a las dos terceras partes del número de hecho, y en todo caso, de la mayoría absoluta legal de miembros de la Corporación, para la validez de los acuerdos mencionados (véase artículo 303, m).

5. *«Comisión de servicio estatal». Derecho al reingreso del funcionario excedente.*—La sentencia de 7 de marzo de 1952 se enfrenta con un caso particular de excedencia voluntaria originada por lo que la misma sentencia denomina «comisión de servicio estatal». El recurrente, oficial primero del Ayuntamiento recurrido, había sido designado por el Gobernador civil, a raíz de la iniciación del Movimiento, Se-

cretario interino de otra Corporación. En vista de ello el Ayuntamiento de que procedía acordó concederle autorización para servir la Secretaría de referencia sin que por ello perdiera sus derechos adquiridos, excepto el sueldo, y reconociéndosele su derecho, llegado el momento, a reintegrarse a su destino. Pedida posteriormente aclaración por el propio interesado, la Corporación declaró «que se le consideraba excedente desde la fecha en que dejó de ejercer el cargo de oficial». En tales circunstancias, y antes de cumplirse los diez años de excedencia, el recurrente solicitó su reingreso en el Ayuntamiento de procedencia, quien acordó no acceder a él alegando que la plaza que desempeñaba se hallaba provista reglamentariamente y en propiedad.

El Tribunal Supremo revoca tal acuerdo y declara que es indiscutible el derecho del interesado a ser repuesto en la plaza de oficial primero, pues la designación para otro cargo, hecha por el Gobernador civil, con conocimiento de la Corporación y habiéndose declarado por ésta la garantía de reserva de sus derechos al funcionario, puede estimarse como una comisión de servicio estatal, aparte de que todo funcionario, excedente en su día, tiene derecho al reingreso, según doctrina reiteradamente expuesta por nuestro alto Tribunal.

Queda, a nuestro juicio, sin resolver una importante cuestión, y es la de si el reingreso debe entenderse inmediato, o sólo cuando se produzca la necesaria vacante, pues en el primer caso implicaría la creación de una nueva plaza, ya que el Ayuntamiento ha de proveer necesariamente, en su día, la vacante que produzca el declarado excedente.

Aparece aquí una evidente colisión entre el interés del servicio y el del funcionario, porque si el reingreso ha de aplazarse hasta que se produzca vacante, el derecho de éste puede resultar ilusorio, y por el contrario, no parece admisible que su petición de reingreso obligue necesariamente a la Corporación a crear una nueva plaza, lo cual incluso puede ser opuesto a las normas vigentes. El nuevo Reglamento de Funcionarios de Administración local se pronuncia, desde luego (véase su artículo 63) por la primera solución, al declarar que el funcionario excedente voluntario que solicite su reincorporación «tendrá derecho a ocupar la vacante que exista o la primera que se produzca en su categoría». En Ayuntamientos modestos, con plantilla reducida y cubierta en su totalidad, puede presumirse que el interesado quizá haya de aguardar años para hacer efectivo su hipotético derecho.

HACIENDAS LOCALES

1. *Subordinación de la imposición local a las normas de carácter estatal.*— Resuélvese en la *sentencia de 8 de abril de 1952* la cuestión de si la mera entrada en vigor del Decreto de Ordenación de las Haciendas locales de 1946 —hoy convertido en el libro 4.º de la Ley de Régimen local— pudo enervar las normas de una ordenanza municipal de arbitrios no combatida por el interesado con anterioridad al hecho motivador de la liquidación controvertida.

A tal respecto declara la referida sentencia que «en cuanto se trata de puntos tan fundamentales como el del objeto y causa de contribuir» las disposiciones de la susodicha ordenanza perdieron su eficacia al tener lugar la promulgación del Decreto de 1946, a pesar de que no fueran motivo de impugnación, siendo ilegítima su aplicación a un caso sobrevenido en el año 1947.

Fundaméntase aquella resolución en que todo el sistema de la vida económica

del Estado descansa sobre una misma economía, que es nacional, y que por esta razón incumbe a la suprema autoridad nacional regular las aportaciones de las economías públicas y privadas a la misma sometidas, así como el ámbito de acción en que pueden moverse las autoridades locales para regular las que les sea dado ordenar de manera coactiva por vía de exacciones de toda índole, de suerte que la ordenación total en sus diversos aspectos tenga lugar en tal manera que no queden contrariadas las normas directrices trazadas por el Estado o inspiradas por él.

Añádese que si bien este criterio no se halla consignado en texto legal de manera expresa y clara, no por ello deja de manifestarse en reglamentaciones parciales, e incluso en decisiones jurisprudenciales dictadas con vista de controversia determinadas, citándose a este respecto los preceptos del Real Decreto de 3 de noviembre de 1928 en que, al autorizar el régimen de carta, expresivo de la máxima autonomía tributaria otorgada a los Municipios, se estableció una cortapisa al disponer que tratándose de implantar exacciones distintas de las previstas en el Estatuto municipal de 1924 habría de cumplirse, entre otros requisitos, el de que no motivasen incompatibilidad con el régimen tributario del Estado o de la provincia, ni atentasen contra el interés público, la economía nacional o las de otros Ayuntamientos, principio que inspira también el apartado 1) del artículo 477 de la nueva Ley de Régimen local, que al permitir otras imposiciones especiales o tradicionales que no figuren entre las autorizadas expresamente por dicha Ley, lo mismo que para la implantación de otras nuevas, exige autorización del Ministerio de Hacienda. También se citan las sentencias de 11 de marzo de 1931 y 7 de noviembre de 1935, que denegaron la aplicación de un arbitrio de bienes puesto en vigor por determinado Ayuntamiento de una provincia vascongada, simplemente porque ciertos aspectos de una tarifa diferencial que instituía venía a contrariar la norma de inexistencia de fronteras económicas en el interior de la nación. Finalmente, los fallos de 30 de enero y 7 de diciembre de 1951 declararon sin fuerza de obligar cierto arbitrio provincial establecido sobre aprovechamientos hidroeléctricos, por oponerse a la homogeneidad fiscal nacional.

2. Arbitrio municipal de «plus valia». a) Aplicación del índice de valoraciones.—

La sentencia de 12 de mayo de 1952 enfoca un caso interesante de aplicación del índice de valoraciones en el arbitrio sobre incremento del valor de los terrenos. Los razonamientos son del Tribunal provincial, pero el Supremo los hace suyos íntegramente.

Declárase en los considerandos de la sentencia del Tribunal provincial «que las reglas del índice de valoraciones sólo son aplicables cuando se trata de comprobar fiscalmente el valor de los terrenos, pero no cuando la Administración municipal, en uso de las facultades que al efecto le confiere la ordenanza, acepta el valor declarado, porque entonces, por lo mismo que no es de aplicación el índice, tampoco lo pueden ser sus reglas».

El origen de la discusión resuelta en dicha sentencia, estaba en que si bien se había admitido el valor declarado en la última escritura de transmisión, se habían hecho, en cambio, determinadas reducciones en el declarado en la escritura de transmisión anterior, apoyándose en las reglas del índice de valoraciones, con lo cual se hacía mayor la diferencia entre las dos cantidades y más elevada también la cuota a satisfacer por razón del arbitrio. El razonamiento de la sentencia es de pura lógica, ya que no es admisible que para uno de los valores tengan en cuen-

ta las deducciones de las reglas anejas al índice y en el otro se prescinda de ellas y se acepte el declarado.

b) *Deducción de mejoras no declaradas.*—No es admisible que mejoras permanentes hechas en el terreno objeto del arbitrio municipal de plus valía, a las que no se hace alusión en la declaración jurada que inició el expediente de liquidación, sean invocadas después por el contribuyente pretendiendo deducciones de valor basadas en aquéllas. Así lo declara la sentencia de 28 de mayo de 1952, si bien el criterio expuesto pueda ser objeto de algunos temperamentos, ya que la propia sentencia alude a que las deducciones pretendidas tampoco habían sido probadas, ni remotamente, en el curso del pleito, de donde se desprende, «a sensu contrario», que de haberse realizado dicha prueba cumplidamente, quizá hubiera sido merecedora de tomarse en consideración la pretensión del recurrente.

POLICÍA MUNICIPAL

1. *Derribo de obras ejecutadas sin licencia. Limitaciones.*—Señálanse en la sentencia de 8 de abril de 1952 los límites a que debe sujetarse la facultad municipal de ordenar el derribo de obras realizadas sin la necesaria licencia, cuando aquéllas afecten a los planes generales de alineación.

En la sentencia mencionada se afirma que aunque la fachada del inmueble en cuestión estaba sujeta a remetimiento, al tratarse de obras que no afectaban a la misma, la mera circunstancia de no haberse solicitado y obtenido el pertinente permiso municipal, no autoriza a imponer la sanción de derribo, pues ésta no es consecuencia de la falta de licencia, «sino de la imposibilidad de que subsistan obras fuera de las alineaciones oficiales o de los proyectos urbanos debidamente aprobados».

En el caso debatido hay que tener en cuenta que las ordenanzas del Ayuntamiento interesado disponían que cuando se ejecutasen obras sin licencia o con permiso caducado serían suspendidas y pedido por el propietario el permiso, que una vez obtenido de la autoridad municipal, llevaría anejo la obligación por parte de aquél de abonar los daños y perjuicios causados en la vía pública, más el doble de los derechos de licencia. Esta es, según se declara en la repetida sentencia, la sanción a imponer, y no la de derribo, declarada improcedente según hemos dicho.

2. *Iniciación de expediente de declaración de ruina. Es medida de mero trámite.*—El acuerdo de incoar expediente sobre declaración de ruina de una casa destinada a vivienda, constituye una resolución de trámite, a tenor de la sentencia de 24 de mayo de 1952, no impugnada, por consiguiente, en la vía contencioso administrativa, ya que la misma no causa estado ni decide el fondo del asunto.

Es acertada la calificación que se hace de la mencionada resolución, ya que la misma no prejuzga, ni mucho menos, la decisión que haya de recaer con respecto a dicha declaración de ruina, la cual, una vez dictada, en sentido afirmativo o negativo, será la que realmente pueda impugnarse en la vía jurisdiccional de referencia.

3. *Derechos creados por declaración de «no ruinosas» de una finca. No son revocables.*—El acuerdo recaído en expediente contradictorio sobre determinación

del estado ruinoso de una finca, en el sentido de declarar que no es procedente calificarla como tal, y que sólo es pertinente ejecutar las necesarias obras de consolidación, sin necesidad de que los inquilinos desalojen las viviendas, siempre que consientan soportar las molestias consiguientes, es acto administrativo que crea derecho a favor de los interesados y que la Administración municipal no puede revocar, y ni siquiera alterar, una vez que causó estado.

Tal es la doctrina que se contiene en la *sentencia de 21 de abril de 1952.*

J. A. LARA POL

Acaba de aparecer:

BOLETIN DE DOCUMENTACION

DE LAS

CORPORACIONES LOCALES

NÚM. 3

**Organización de los servicios
administrativos municipales**

Precio: 10 ptas.

PEDIDOS A LA SECCION DE PUBLICACIONES

DEL

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL.

J. GARCIA MORATO, 7.—TELEFONO 23-72-40

M A D R I D