

JURISPRUDENCIA

ACUERDOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Sesiones extraordinarias. Nulidad de acuerdos sobre materias no figuradas en la convocatoria.—La sentencia de 7 de julio de 1952 hace aplicación del precepto contenido en el artículo 61 de la derogada Ley municipal de 1935, a tenor del cual adolecían de nulidad los acuerdos adoptados en las sesiones extraordinarias del Ayuntamiento sobre asuntos no comprendidos en la convocatoria, salvo especial y previa declaración de urgencia hecha por el Ayuntamiento, en virtud de iniciativa del Alcalde o a petición de la tercera parte de los Concejales, precepto que el mismo artículo aplicaba también a los acuerdos adoptados en sesiones ordinarias sobre materias no incluidas en la respectiva orden del día.

En el pleito resuelto por la sentencia citada, se acreditó que, en sesión extraordinaria de la Corporación recurrida, se había tomado el acuerdo de iniciar determinados expedientes de expropiación, con invitación a los propietarios para fijar precios, a fin de proceder a la apertura de una calle, sin que tal asunto figurase en la convocatoria y orden del día ni precediese la declaración de urgencia del mismo. En su vista, el Tribunal provincial declara la nulidad de dicho acuerdo, «lo que invalida las diligencias, acuerdos y resoluciones ulteriores practicados y adoptados en el expediente, que carecen de todo valor por ser engendrados por un acto administrativo a todas luces ilegal e ineficaz». El Tribunal Supremo confirma el fallo, aceptando los considerandos de la sentencia del inferior.

Aunque sobre esta materia la nueva Ley de Régimen local mantiene el mismo criterio de la Ley de 1935, se advierte, no obstante, una notable diferencia en el modo de estar redactados el ya citado artículo 61 de la de 1935 y el 294 de la vigente, que trata de la misma cuestión. El párrafo 3.º de este último dice: «La convocatoria habrá de hacerse con dos días de antelación al menos, salvo caso de urgencia, y será motivada, expresando los asuntos a que se han de circunscribir las deliberaciones y los acuerdos, *sin que puedan tratarse otras cuestiones.*»

Se advierte como diferencia que en la nueva Ley, rompiendo la terminología usada en el artículo 128 del Estatuto municipal y en el 61 de la Ley de 1935 no se hace declaración expresa de la nulidad de los acuerdos que se adopten sobre materias no incluidas en la convocatoria, así como tampoco recoge la excepción de previa declaración de urgencia que figuraba al final del tantas veces citado artículo 61 de la Ley de 1935. Estas diferencias, sin embargo, creemos que no significan alteración sustancial del régimen anterior, antes bien, lo que se hace es dar a la norma una redacción más puntualizada, pues en la Ley de 1935 no se especificaba la forma y alcance de la excepción de declaración de urgencia, que permitía eludir la nulidad de los acuerdos sobre asuntos no comprendidos en la convocatoria, excepción que en el artículo 294 de la Ley vigente, según hemos visto, se limita al

plazo entre la convocatoria y la celebración de la sesión que, prácticamente, puede quedar reducido a la nada, derogando así la exigencia del mínimo de veinticuatro horas que establecía el artículo 55 del Reglamento sobre organización y funcionamiento de los Ayuntamientos de 10 de julio de 1924.

Como resumen de lo dicho, hemos de llegar a la conclusión de que los acuerdos sobre materias no contenidas en la convocatoria de una sesión extraordinaria adolecen de nulidad, en virtud de la prohibición que ahora figura en el artículo 294, si bien la antelación de la convocatoria puede ser inferior a los dos días cuando lo justifiquen razones de urgencia, de donde resulta que, en lo sustancial, continúa siendo aplicable la misma doctrina de la sentencia que al principio hemos citado.

EXPROPIACIÓN FORZOSA

Acuerdos en la materia contra los que se da recurso contencioso.—Insiste la sentencia de 9 de junio de 1952 en la doctrina, ya reiterada en fallos anteriores del Tribunal Supremo, de que el recurso contencioso-administrativo en materia de expropiación forzosa se da únicamente contra el acuerdo determinante de la suma que por expropiación ha de entregarse, sin que ningún precepto autorice al propietario a combatir antes en dicha jurisdicción acuerdos que deben reputarse como de trámite.

Dicho carácter de trámite se reconoce, en el fallo que nos ocupa, a una providencia del Alcalde en la que, accediendo a que se unieran al expediente de expropiación determinados documentos aportados por cierta persona, suspendió toda resolución sobre el reconocimiento de la personalidad de la misma en tal expediente, hasta que recayera sentencia definitiva en otro recurso contencioso donde la misma cuestión se había planteado.

El Supremo acepta la invocación hecha por el Fiscal del artículo 119 del Reglamento de obras y servicios municipales de 14 de julio de 1924, que sólo concede al propietario de la finca objeto de expropiación recurso contencioso por los motivos que establece el artículo 35 de la Ley de expropiación forzosa de 10 de enero de 1879, a saber: vicio sustancial en los trámites establecidos para la expropiación; o lesión al apreciar el valor de la expropiación, y que la lesión represente, cuando menos, la sexta parte del verdadero justo precio.

Precisamente en el punto relativo a los vicios sustanciales en la tramitación del expediente, ya había declarado la sentencia de 17 de marzo de 1947, entre otras, que no cabe alegarlo en cualquier estado de la tramitación para pretender que se anule ésta, sino sólo en aquel momento en que precisamente nace la acción contenciosa, esto es, cuando existe acuerdo determinante de la suma a pagar, como se dice en la sentencia que comentamos.

FUNCIONARIOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

1. *Gratificación a maestros por casa-habitación. Es cuestión de personal.*—«Todas las reclamaciones de funcionarios públicos—dice la sentencia de 31 de mayo de 1952—relativas a sueldos, gratificaciones, haberes y devengos varios, están clasificadas jurisprudencialmente como asuntos de personal y, en su consecuencia, no son apelables las decisiones de los Tribunales provinciales de la jurisdicción que versen sobre la materia de referencia, sin más excepción que la incluida en el

artículo 3.º de la Ley de 18 de marzo de 1944 (separación del Cuerpo o del servicio, siempre que estén dictadas como sanción que *no sea* por depuración ni responsabilidades políticas, que exija expediente administrativo seguido contra funcionarios o empleados inamovibles, según Ley) (1).

Conforme a ello, las declaraciones que hagan los Ayuntamientos sobre el derecho de los maestros consortes a figurar en las nóminas cobratorias de indemnización por casa constituyen «asuntos de personal», pues «así planteada la cuestión fundamental litigiosa, se pone de manifiesto que el propósito de los actores no ha sido otro que lograr la efectividad de la remuneración especial a que se juzgan acreedores, a consecuencia de normas emanadas de los Ministerios de Instrucción Pública y Educación Nacional, que conceden a los maestros de ambos sexos a su servicio el disfrute de casa-habitación o, en su defecto, una cantidad compensatoria del alquiler de sus viviendas», lo que, en definitiva, según la sentencia dictada, constituye haber o devengo.

2. *Concepto de «reiteración» a efectos disciplinarios.*—Señálase en la *sentencia de 2 de junio de 1952* el alcance que debe darse al concepto de reiteración a los efectos de faltas y sanciones en que pueden incurrir los funcionarios de las Corporaciones. Aunque dicho fallo está dictado con vista al número 5.º del párrafo 2.º del artículo 194 de la Ley municipal de 1935 (vicios o actos reiterados que hicieran desmerecer al funcionario en el concepto público), su doctrina es también aplicable dentro del nuevo Reglamento de Funcionarios de la Administración local, por cuanto en el número 2.º del artículo 106 de éste se alude también a la «reiteración» de los actos que afecten al prestigio de la función o al cumplimiento del servicio.

Viene a declarar la sentencia que nos ocupa que el concepto de reiteración propio del Código Penal, que exige (2) la circunstancia, para que haya reiteración, de que al delinquir el culpable hubiere sido ya castigado por delito anterior, no es aplicable en materia disciplinaria de empleados públicos, pues para que se dé la reiteración en las faltas que éstos cometen «es suficiente que haya repetición de hechos desmerecedores del prestigio del funcionario o empleado municipal, sin que sea obstáculo el que no fueran sancionados antes».

HACIENDAS LOCALES

Requerimiento para formular declaración fiscal. Es obligatorio aunque se invoque exención tributaria notoria.—El carácter esencialmente revisor, sobre el que con tanta reiteración insiste la Jurisprudencia de nuestros Tribunales contencioso-administrativos, que corresponde a la jurisdicción de este nombre, y que se traduce en el hecho de que la misma no se halle establecida para prevenir eventuales lesiones sino para apreciar si ha existido efectiva vulneración de un derecho administra-

(1) Téngase en cuenta que por Orden de 31 de octubre de 1947 se aclaró este precepto en el sentido de que las resoluciones de la Administración sobre clasificación y señalamiento de haberes pasivos de los funcionarios y sus familias, se entenderán comprendidos en dicho concepto de «personal».

(2) El número 14 del artículo 10 del Código Penal vigente (circunstancias agravantes), dice copiado así: «Hay reiteración, cuando al delinquir el culpable hubiere sido castigado por delito a que la Ley señale igual o mayor pena, o por dos o más delitos a que aquélla señale pena menor.»

tivo del reclamante, sirve de base a la *sentencia de 23 de mayo de 1952* para declarar «que el mero hecho de dirigir a un contribuyente un requerimiento para presentar documentos o formular declaración sobre un particular fiscal, no implica ni liquidación de cuota tributaria ni derecho a efectuarlo así», de donde se desprende que tampoco es recurrible en vía contencioso-administrativa, aunque por el interesado se invoque que tales declaraciones le irrogan gastos injustificados. En esta línea de razonamiento, aprecia la sentencia que nos ocupa que para «estimar la presencia de un desconocimiento del derecho del demandante a no ser perturbado, a sus propias expensas, en la quieta posesión de su situación de inmunidad frente a la exacción controvertida, sería necesario que ello se encontrase expresado en una norma de derecho positivo concreto, municipal o de otro orden superior, definida en la ordenanza municipal o en otro precepto válido y obligatorio para la Corporación administrativa de que se tratase, que autorizara compensación de gastos ocasionados injustificadamente». Y al no demostrar el demandante la existencia de semejantes disposiciones administrativas, no cabe estimar vulneración alguna de las que la jurisdicción contencioso-administrativa está llamada a corregir.

Semejante conclusión, que es una consecuencia lógica de nuestro ordenamiento vigente, no satisface, sin embargo, al espíritu de justicia, y esto hace decir al propio Tribunal Supremo en uno de los considerandos de la sentencia de que se trata que «en verdad fuera deseable en términos de equidad la existencia de prevenciones adecuadas en casos como aquellos en que se tratase de fincas cuya naturaleza fuera notoria o en que fuese innegable la ausencia de toda acción municipal en que pudiera fundarse, según el derecho vigente, una exacción fiscal más o menos compensatoria de los aumentos de valor debidos a la gestión del Ayuntamiento».

RÉGIMEN JURÍDICO

1. *Carácter meramente programático de las leyes de Bases, cuando no declaran otra cosa.*—Merece ser notada la doctrina contenida en el *auto de 31 de mayo de 1952*, reproducción del que ha inspirado una serie de fallos de nuestro Tribunal Supremo dictados recientemente y entre los que pueden citarse la sentencia de 16 de abril y el auto de 30 del mismo mes del año actual.

Subrayan las mencionadas decisiones jurisprudenciales el carácter meramente programático que tuvo la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945, cuyos preceptos no adquirieron fuerza de obligar hasta que el día 1.º de marzo de 1951 entró en pleno vigor y observancia la Ley articulada de 16 de diciembre de 1950, pues dicha Ley de Bases, dice el auto de 30 de abril, «constituye, como todas las de su clase, una fijación de principios u orientaciones a los que debe sujetarse el Gobierno para redactar el texto articulado y obligatorio de la futura norma ejecutiva, y una autorización para llevar a efecto la promulgación de la misma, pero por la propia condición rectora de la reforma a realizar, no tiene de momento fuerza de obligar en cuanto a los principios que establece, los cuales carecen de carácter coercitivo para las Corporaciones y ciudadanos todos, hasta tanto que el texto articulado que se anuncia haya sido sancionado y publicado por el Poder ejecutivo, y así se desprende claramente de su disposición final, a cuyo tenor queda autorizado el Gobierno para dictar las disposiciones precisas a fin de ejecutar las bases 8.ª, 9.ª y 38 con independencia del texto articulado de la Ley».

La doctrina anterior, acaso excesivamente tajante si se tiene en cuenta el ejem-

p'o, reciente en nuestra legislación, de no pocas leyes de Bases que han tenido efectividad inmediata y aplicación concreta tan pronto como fueron promulgadas, queda puntualizada con mayor exactitud en el auto citado de 31 de mayo último, que nos aclara que la Ley de Bases de Régimen local, «como es acostumbrado en las de su clase»—véase cómo aquí la afirmación ya no es absoluta—, constituye una fijación enunciativa de principios u orientaciones y que «por la peculiar naturaleza programática de la reforma a realizar no tiene de momento fuerza preceptiva, salvo en el caso de que expresamente lo disponga, para las Corporaciones y ciudadanos todos hasta tanto que el texto articulado que se anuncia haya sido sancionado y publicado».

2. *Límites de la facultad de las Corporaciones de reivindicar por sí sus bienes. Acción ejercitable por el supuesto agraviado.*—La sentencia de 5 de junio de 1952 examina un caso de ejercicio de la facultad reconocida por la Real Orden de 10 de mayo de 1894, hoy día recogida en el artículo 404 de la Ley de Régimen local, según el cual las entidades locales podrán recobrar por sí mismas los bienes de su pertenencia que se hallaren indebidamente en posesión de particulares durante un plazo que no exceda de un año.

Esta facultad reivindicatoria de las Corporaciones debe tener carácter meramente conservatorio, y como es posible que en su ejercicio se produzcan extralimitaciones por parte de la Administración, resulta de interés primordial para el agraviado conocer la vía en que puede impugnar tales excesos. Según los considerandos de la sentencia del Tribunal provincial, que son aceptados por el Supremo en el caso que nos ocupa, la vía procedente será la contencioso-administrativa cuando el derecho infringido «esté consignado por una Ley, en un Reglamento o en otro precepto administrativo», y procederá a la acción ante los Tribunales de orden civil cuando se apoye en título de tal naturaleza, «pero sin que pueda a su antojo recurrir en una u otra jurisdicción».

Desde un punto de vista estrictamente doctrinal puede ser recusable tal criterio en cuanto que existirán algunas disposiciones sobre cuya calificación como administrativas o civiles se suscite duda, cosa comprensible si se tiene presente el desacuerdo que en la misma doctrina se da acerca de los límites entre derecho público y el derecho privado. Pero como es preciso admitir la situación existente en nuestro ordenamiento jurídico, hay que recurrir a un criterio casuístico, y por ello nos tro ordenamiento jurídico, hay que recurrir a un criterio casuista, y por ello nos interesa la sentencia antes citada, en la que se declara, ante la afirmación del recurrente de que es propietario de la finca a que se refiere la resolución impugnada, y niega que la misma esté sujeta a servidumbre de paso con finalidad comunal (ante el acuerdo municipal que le requería para que dejara expedito y libre un camino sendero que gravaba aquella y que el recurrente había cerrado), que dicha cuestión es de carácter civil, posiblemente una acción negatoria de servidumbre, cuyo conocimiento está atribuido a los Tribunales ordinarios, por lo que la jurisdicción contencioso-administrativa es incompetente para conocer del fondo del pleito, «con tanta más razón, cuanto que siendo ordinariamente complicadas las cuestiones de esta naturaleza y necesitadas de una detallada prueba para dar acertadas soluciones, no suelen ofrecer suficientes elementos para dilucidarlas las sucintas actuaciones de un expediente administrativo». La doctrina anterior es puntualizada por el Tribunal Supremo añadiendo que el acuerdo municipal discutido no originó la creación de un sendero o servidumbre que antes no existiera, sino que se limitó a hacer respetar la vía de antiguo establecida.

