

IV.—JURISPRUDENCIA

COMPETENCIA MUNICIPAL

Facultades del Alcalde. No alcanzan a la concesión o denegación de mercados públicos.—En el caso de autos funcionaba un mercado de diversos artículos, sin que constase en el Ayuntamiento que se hubiera expedido autorización para tal efecto, por lo que el Alcalde dispuso se cursase una comunicación (que se expidió y entregó el mismo día) al encargado del almacén de dicho local, concediéndole un plazo de un mes para cesar el mercado mencionado.

En el fallo que comentamos se dice que «vigente al adoptarse el acuerdo recurrido la Ley municipal de 1935, no figuran entre las atribuciones del Alcalde enumeradas en su art. 83, las que alcancen la importancia y sustantividad de la medida que se discute en esta litis, que, por el contrario, deben reputarse comprendidas en el párrafo c) de la letra F) del 102, donde se determina la competencia de los Ayuntamientos» (1), siendo, por tanto, obligado anular el Decreto de referencia (*Sentencia de 24 de marzo de 1956*).

CONTRATACIÓN

1. *Concesiones y contratos administrativos. Identidad en su regulación legal. Rescisión.*—«La paridad de las concesiones con los contratos administrativos es patente, dándose las mismas reglas de derecho respecto a su anulación, rescisión o modificación, y así como los contratos pueden ser rescindidos por la Administración cuando el contratista falta a las condiciones estipuladas, igualmente ocurre con las concesiones, pero en ambos casos ha de quedar justificado, que tanto el contratista, como el concesionario, han faltado o dejado incumplida alguna de las condiciones estipuladas».

En el caso tratado, «ni en el expediente administrativo ni en las actuaciones practicadas en esta vía contencioso-administrativa —dice el Supremo—, ha sido demostrado el incumplimiento por parte de los concesionarios de ninguna de las estipulaciones acordadas al otorgarse la concesión», por todo lo cual el Tribunal Supremo confirma la

(1) «Los mismos fundamentos jurídicos se encuentran en la Ley vigente de Régimen local, sin más que referir los artículos 83 y 102 de la Ley de 1935 a los 116 y apartado d) del párrafo 2.º del 101 de la actual, respectivamente.

sentencia del inferior que revocó el acuerdo de rescisión. (*Sentencia de 13 de marzo de 1956*).

2. *Variación unilateral, por parte del Ayuntamiento, de las condiciones de una concesión. Improcedencia de la misma.*—En los fundamentos de la sentencia del Tribunal inferior, que el Supremo acepta, se consigna que los «recurrentes invocan, como fundamentos de sus pretensiones, el acuerdo adoptado por la Comisión Permanente del Ayuntamiento, en 9 de enero de 1948, prohibitivo de nuevas instalaciones para la venta de pescado en el mercado de aquella población; pero no tienen en cuenta que este acuerdo, notificado en forma a los recurrentes y demás pescaderos en dicho mercado establecidos, no lo ha sido en manera alguna al concesionario del mismo, no obstante ser ésta la notificación más necesaria, por afectar el contenido del acuerdo a las facultades del concesionario», por lo que «esta omisión, ha convertido al mencionado acuerdo en una declaración totalmente baldía e inoperante, porque limitándose por el mismo las facultades del concesionario, en lo esencial de la concesión, cual es la explotación del mercado, no ha podido tal limitación establecer sin contar con el mismo, puesto que trataba de crear un derecho que le afectaba de manera directa, y al omitirse se ha impedido que ese derecho surja, privando de eficacia a la relación jurídica que se pretendía establecer, y no existe, pues, la prohibición que pretenden los recurrentes, ni el derecho que invocan, y, por tanto, tampoco puede existir la vulneración de ese derecho que justificaría la presentación del recurso». (*Sentencia de 20 de marzo de 1956*).

3. *Subasta de aprovechamiento de montes de propios. Tiene índole administrativa y no civil.*—El Tribunal Supremo desecha el criterio sustentado por la Corporación de que, al tratarse de bienes de propios, se estaba ante una cuestión de índole civil, cuyo conocimiento compete a la jurisdicción ordinaria.

Se razona en este fallo que «si bien los montes cuyo aprovechamiento se subastó no eran bienes de uso público, sino patrimoniales, destinados directamente, con arreglo al art. 147 de la Ley de 31 de octubre de 1935, a satisfacer necesidades del Ayuntamiento o a realización de servicios municipales y, por tanto, se trata de bienes de propiedad privada, según el art. 345 del Código civil, esa clasificación de los bienes por las personas a quienes pertenecen no obsta para que, al consistir ellos precisamente en montes, tengan el concepto de montes públicos cuando son de los pueblos, como comprendidos de modo expreso en el art. 1.º de la Ley de 24 de mayo de 1863, por ser público, sin duda alguna, el interés que la riqueza forestal ofrece, y no existir incompatibilidad en que, con arreglo al Derecho civil, sean bienes privados y tengan, a la vez, para el Derecho administrativo, condición de públicos, doctrina de la Sala primera de este Tribunal Supremo en su sentencia de 6 de abril de 1921, de la cual se infiere que no presentan carácter civil los contratos motivo de este pleito,

al ser público el objeto sobre que recaen»: (*Sentencia de 14 de marzo de 1956*).

EXPROPIACIÓN FORZOSA

1. *Contenido de la facultad expropiatoria. Sólo es recurrible la cuantía de la indemnización.*—El Tribunal Supremo declara la improcedencia de la acción contencioso-administrativa cuando ésta se dirige «a impugnar sólo el acuerdo de la expropiación y los que la ratifican o a reducir su alcance respecto de determinado inmueble, sin referirse a la cuantía de la valoración establecida como justiprecio, ni a los trámites legales observados para llegar a obtenerle».

«El sólo adjetivo de forzosa —sigue razonando el Supremo—, empleado siempre por las leyes para calificar la expropiación, significando con ello su carácter, indica paladinamente que frente a los elevados intereses generales no pueden prevalecer los del particular, cuando el poder incontestable en este punto de la Administración declara de utilidad pública una obra, y necesario ocupar determinado inmueble a fin de realizarla, y así, en esta materia, no todos los acuerdos administrativos se pueden impugnar ante nuestra jurisdicción, sino que ésta resulta inaccesible en los períodos primero y segundo del procedimiento expropiatorio, pues es en el tercer período, de justiprecio, cuando la Ley fundamental de 10 de enero de 1879 establece, por su artículo 35, que contra la resolución motivada que termina el expediente, ultimando la vía gubernativa, al fijar la suma abonable con que se indemniza al expropiado, podrá éste recurrir entonces a la jurisdicción contenciosa, bien por lesión en la apreciación del valor, si ella representa al menos la sexta parte del verdadero justo precio, bien por vicio sustancial, no por cualquier defecto, en los trámites legales, precepto concordante con el art. 17 de la misma Ley, donde se dice que la utilidad de la obra queda resuelta ejecutoriamente por la declaración de utilidad pública, todo lo cual se halla en armonía con los requisitos básicos de la jurisdicción contencioso-administrativa, que excluyen del conocimiento de ésta las cuestiones que, por la naturaleza de los actos de que procedan o la materia sobre que versen, se refieran a la potestad discrecional, y es indudable que de ésta emana la apreciación del interés público que determinada reforma puede ofrecer, así como el impugnar la necesidad de ocupación de todo o parte de una finca es, en realidad, discutir el proyecto de la obra en su carácter técnico». (*Sentencia de 23 de marzo de 1956*).

2. *Justiprecio. Falta de motivación en el acuerdo del Gobernador, que no se aprecia.*—Afirma en esta sentencia nuestro Alto Tribunal que «no puede decirse que es inmotivada la resolución y que se vul-

neran los arts. 53 del Reglamento de 1879 y 119 del de 1924 (1), cuando el Gobernador, como en el caso presente, al decidirse por uno de los informes emitidos, el del tercer perito, hace suyos los fundamentos del mismo; pues lo contrario sería tan ilógico como rechazar las sentencias pronunciadas por los Tribunales de segunda instancia en que se aceptan los considerandos de la primera, sin añadir ningún otro razonamiento»..

«La doctrina jurisprudencial antes indicada —sigue diciendo el Supremo— no está en pugna con la sentencia de 29 de enero de 1955, sino que, al contrario, la confirma al explicar que la omisión por parte del Gobernador civil de toda razón o fundamento como base del precio que señala puede no constituir defecto motivado de nulidad, cuando el importe fijado por aquél coincida exactamente con el que antes señaló alguno de los tres peritos en sus valoraciones razonadas, pues en tal supuesto «cabría con lógica entender que la Autoridad gubernativa hace suyos también los mismos motivos que el perito, con quien coincide, expuso ya para fijar el precio que dicha Autoridad acepta luego, por parecerle justo, mientras que en el caso que motivaba aquella sentencia el Gobernador discrepó de todos los dictámenes periciales y resolvió uno distinto sin ninguna motivación». (*Sentencia de 17 de abril de 1956*).

HACIENDAS LOCALES

Fianza de Depositario de fondos. Improcedencia de su elevación.— Se declara esta improcedencia en vista de no haber ejercitado el Ayuntamiento la facultad resultante de lo establecido en la Ley de 23 de noviembre de 1940 y Orden de 22 de diciembre de 1943, que reajustaba las fianzas de las Depositarias de fondos.

Funda el Supremo su criterio en que «el Ayuntamiento recurrido, a la vista de lo legislado en 1940 y 1943, con relación a la fianza de su Depositario de fondos, pudo adoptar varias determinaciones, una de ellas la de silenciar su actitud, consintiendo tácitamente la continuación del *statu quo* existente, y otra la de obligar al funcionario a completar aquella, hasta el límite máximo de sesenta mil pesetas», y «se cerró la puerta para un eventual aumento, al conceder al Depositario el derecho de quedar perdurable su fianza, mientras no llegara el momento del cese en las funciones que venía desempeñando», por lo que «firme esta decisión, sin haber sido declarada lesiva durante los

(1) El primero es el de la Ley de Expropiación forzosa de 1879, y el segundo, el de Obras, Servicios y Bienes municipales. Como se sabe, la Ley de Expropiación de 1879 ha sido sustituida por la vigente de 16 de diciembre de 1954, cuyo Reglamento todavía no ha sido publicado por el Gobierno.

cuatro años subsiguientes a su fecha, carecía el Ayuntamiento de autoridad para tomar la hoy recurrida de 1950, en razón a que por su propia voluntad la potestad discrecional que le otorgara el art. 8.º de la Ley de 1940 se convirtió en reglada y, por ello, susceptible de motivar un recurso de plena jurisdicción, basado en el quebrantamiento de un derecho administrativo preexistente». (*Sentencia de 15 de marzo de 1956*).

PERSONAL

1. *Expedientes disciplinarios. Audiencia del interesado. Es anterior a la propuesta de sanción. Insubordinación y desobediencia graves. Concepto.*—Al establecer las disposiciones vigentes que el Instructor formulará la propuesta que a su juicio proceda, expresando los cargos que resulten contra el encartado, al que se dará vista de esa propuesta y de las actuaciones practicadas, precisa considerar que «el sentido y finalidad de esta ordenación se advierte claramente que es el conocimiento de los cargos atribuidos, de las pruebas aportadas y de las diligencias practicadas, sin que el precepto haga expresión concreta de que la propuesta del Instructor debe contener la sanción procedente, pues siendo única la audiencia ordenada, lógica y necesariamente ha de preceder a la propuesta de sanción y acordarse ésta después de oír al interesado y de examinar cuanto en su descargo alegue y pruebe, pues constituiría verdadera anormalidad proponer sanción antes de conocer el resultado de dicho trámite de audiencia, fundamental, dentro del conocimiento perfecto del expediente que corresponde al interesado para su defensa».

En el mismo fallo, se considera que existe patente y manifiesta la insubordinación y desobediencia graves repetidas cuando el encartado se dirige a los superiores «en forma no ya incorrecta e irreverente, falto de todo respeto, sino con menosprecio y hasta de modo ofensivo, con verdadera insubordinación, enfrentando su propio criterio al de sus superiores, sin que en modo alguno pueda admitirse, como propugna el escrito de formalización del recurso, que tal conducta sea consecuencia de la obligación de advertir toda ilegalidad, que la ley impone al Secretario en ejercicio de la función asesora que le corresponde cerca de la Corporación y de su Presidencia, pues en tales escritos, lejos de darse las condiciones de serena objetividad y de cita de las normas que puedan resultar infringidas, cual requiere un propósito de cooperación obligada y elogiada, concurren, al contrario, con profusa reiteración, tal cantidad de expresiones innecesarias, que sólo tiene explicación en el designio de insubordinación, corregido certeramente por el Ayuntamiento, aceptando la fundada propuesta del Juez instructor del expediente». (*Sentencia de 4 de abril de 1956*).

2. *Obreros municipales. Obligación del Ayuntamiento de satisfacer cuotas del Montepío.*—En el caso debatido se declara la procedencia de la liquidación girada contra el Ayuntamiento como consecuencia de acta del Inspector provincial de Trabajo, requiriéndole para que ingresara las cuotas del Montepío de Industrias de la Piel de 11 trabajadores al servicio del Matadero municipal.

Razónase en este fallo que «por ser el Matadero municipal un local o establecimiento donde se presta un servicio de carácter público, cual es el de abastecimiento, es obligado que la intervención del Ayuntamiento para regular la buena organización y funcionamiento de este servicio público, que todas las leyes municipales le encomiendan como función privativa a los Municipios, sea la propia y obligada por la importancia y trascendencia de tal servicio»; y «no habiendo sido objeto de arriendo o concesión este servicio ni el local donde se presta, también era obligado que el propio Ayuntamiento y Alcalde, al delegar en el Director del Matadero todas sus atribuciones para la buena marcha de este servicio, alcanzasen tales facultades a todo lo relacionado con el aspecto sanitario, orden y eficacia de las labores allí realizadas, con las consecuencias de subordinación y dependencia de cuantas personas actuaran dentro de su recinto», por todo lo cual «a la Corporación municipal, dueña del Matadero, es razonablemente consecuente estimarle como verdadero empresario de los productores que en dicho local desarrollaban sus distintas actividades y de las cuales el Ayuntamiento era beneficiario; según a ello autoriza a concluir el contenido de los arts. 3.º y 5.º de la Ley reguladora del contrato de trabajo, el cual se presume entre quienes dan o utilizan los servicios y quienes prestan su esfuerzo, aunque no exista estipulación expresa entre ambas partes». (*Sentencia de 27 de marzo de 1956*).

POLICÍA MUNICIPAL

Ampliación de licencia de apertura en el ramo de la alimentación que se desestima por no cumplirse el requisito de distancia mínima respecto de las ya existentes. Exención que no se aprecia.—El Tribunal Supremo acoge los fundamentos del fallo del inferior en los que se dice que «si bien es cierto que los acuerdos invocados de 18 de octubre y 6 de diciembre de 1940 eximen de la traba de distancias establecidas en el de 7 de junio de 1935, también del Ayuntamiento de esta capital, las ampliaciones de industrias a que se refieren dentro del ramo de la alimentación, es lo exacto, igualmente, que los acuerdos de la Comisión municipal Permanente de 13 de diciembre de 1945 y del Ayuntamiento Pleno de 27 de los mismos mes y año, invocados en el presente recurso, con aquellos otros, por la propia parte recurrente, no reiteran ni ratifican, precisamente como con inudable error ha afirmado en su demanda, los antes citados de 1940».

sino que, por el contrario, los aclaran y concretan en el sentido de que las ampliaciones de los establecimientos a que son aplicables «no se concederán nada más que en lo que genéricamente se determina ramo de la alimentación, es decir —continúa exponiendo literalmente—, de abacerías a comestibles, de éstos a ultramarinos y de ultramarinos a fiambres y a mantequerías, según se hace constar, expresamente, en la certificación municipal aportada a estos autos», por lo que «no comprendida la ampliación de licencia de apertura de que ahora se trata en ninguno de los casos a los que alcanza la exención de la traba de distancias», resulta inexcusable la desestimación del recurso. (*Sentencia de 21 de marzo de 1956*).

RÉGIMEN JURÍDICO

1. *Responsabilidad de autoridades locales. Reintegro de cantidades indebidamente cobradas. Necesidad de la previa consignación para recurrir el acuerdo.*—La falta del requisito indispensable del previo pago de la cantidad liquidada por la resolución municipal que es objeto del recurso, produce la aplicación de lo ordenado en el art. 6.º de la Ley de lo contencioso-administrativo y, por tanto, la improcedencia del recurso, por determinar la consiguiente excepción de incompetencia.

La doctrina anterior se sostiene por el Supremo desestimando lo acordado por la sentencia apelada, que se apoyaba «en lo dispuesto en el art. 8.º del Reglamento de Procedimiento en materia municipal de 23 de agosto de 1924, el cual determina que para reclamar contra cualquier acuerdo o decisión municipal no es requisito indispensable la previa consignación de la cantidad exigida; pero tal razonamiento prescinde del diferente rango y consiguiente preferencia de eficacia de las dos normas en cuestión y del fundamental principio establecido por el art. 5.º del Código civil al ordenar que las leyes sólo se derogan por otras leyes posteriores; precepto aplicado por copiosa jurisprudencia que reiteradamente deniega fuerza derogatoria de las disposiciones contenidas en una ley a las emanadas de órdenes, decretos o reglamentos, como lo declaran, entre otras, las sentencias de 3 de diciembre de 1949, 17 de abril de 1953 y 16 de mayo de 1955, especialmente la segunda de ellas, referida concretamente a los dos mencionados preceptos: el art. 6.º de la Ley de lo Contencioso y el 8.º del Reglamento de Procedimiento municipal, pues, como esta sentencia hace notar, si bien, después de la publicación del Estatuto municipal, una Real Orden de 30 de enero de 1925 confirió alcance de ley al Estatuto y a su Reglamento, cualquiera que sea la eficacia que tuviese tal disposición, ello es que, pasado el régimen entonces imperante, el Decreto de 16 de junio de 1931, elevado a Ley el 15 de septiembre del mismo año, dejó reducido el citado Reglamento a su rango de tal, sin fuerza en lo que contradijese a la Ley»; razona-

miento que «no se altera por la circunstancia de que la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, en su disposición transitoria 10.ª, ordenase que, mientras no se publicasen los Reglamentos para aplicación de la misma, regirían provisionalmente, entre otros, el citado de Procedimiento; pues tal disposición transitoria ni incorpora a la Ley el contenido del Reglamento ni eleva éste al rango y consideración de ley, sino que se limita a permitir la continuación o prórroga de su vigencia como tal Reglamento» (1). (*Sentencia de 13 de marzo de 1956*).

2. *Recurso contencioso-administrativo. Plazo de prescripción de la acción. Interrupción que no se aprecia.*—El plazo de quince días que la Ley establece para la interposición del recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos de las Corporaciones locales no puede ser interrumpido con la presentación de nuevos escritos ante la misma Corporación, cuando el acuerdo de ésta es ya firme y definitivo. Consiguientemente, debe declararse bien dictada la providencia de la Corporación, «expresando que no interponiéndose el recurso contencioso-administrativo en la forma y con los requisitos exigidos en los artículos 223 y 224 de la Ley municipal de 31 de octubre de 1935 (2), no ha lugar a tenerlo por interpuesto, sin que su presentación interrumpa el plazo que la Ley señala para recurrir en esta vía contencioso-administrativa, cuyo proveído está completamente de acuerdo y en acatamiento obligado de lo dispuesto en los artículos 225 de la Ley municipal citada (3) y último párrafo del 35 de la Ley de lo Contencioso-administrativo de 22 de junio de 1894, con cuya lectura y aplicación al caso actual, quedan refutadas y carentes de fundamento legal las pretensiones de la parte apelante, y como lógica consecuencia procede desestimar la apelación interpuesta y confirmar la sentencia dictada en primera instancia». (*Sentencia de 6 de marzo de 1956*).

(1) En el ordenamiento vigente se ratifica este criterio de la jurisprudencia. Véase el artículo 6.º del texto refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo de 8 de febrero de 1952.

(2) La misma doctrina es aplicable al amparo de la vigente Ley de Régimen local; pero los plazos para la interposición del recurso han sido objeto de reforma. Véase su artículo 388.

(3) Este artículo se refería a la forma de interponer el recurso de anulación, que actualmente, a tenor del artículo 389 de la Ley de Régimen local vigente, se formaliza de la misma manera que el de plena jurisdicción.