

IV.—JURISPRUDENCIA

SUMARIO: I. *Contratación administrativa:* Ayuntamientos de Navarra. Revisión de precios en obras municipales.—II. *Funcionarios locales:* 1. Adaptación de categorías del personal a las establecidas en el nuevo Reglamento de 1952; 2. Importancia de las bases del concurso para fijar las relaciones entre el funcionario y la Administración. Remuneración de Arquitecto municipal. Razones de equidad no admisibles en la vía contencioso-administrativa; 3. Falta muy grave de irrespetuosidad que no se aprecia.—III. *Policia municipal:* 1. Aprovechamiento de aguas que no dimana de concesión administrativa. Limitación de las facultades de policía del Ayuntamiento; 2. Declaración de finca ruinosa. Necesidad de expediente contradictorio. Carácter reglado de la materia; 3. Declaración de finca ruinosa. Valor relativo de los dictámenes de los peritos de los particulares y de los de la Administración; 4. Licencias de apertura en edificaciones indebidamente construidas, pero toleradas por el Ayuntamiento; 5. Improcedencia de instalar establecimientos de venta al público en los vestíbulos de escalera de casas de vivienda; 6. Establecimientos incómodos. La facultad municipal de ordenar sus condiciones no alcanza al horario de trabajo.—IV. *Régimen jurídico:* 1. Procedimiento administrativo. Dictámenes del Secretario de la Corporación. Casos en que son necesarios. Supuesta falta de audiencia que no puede apreciarse separadamente del fondo del asunto; 2. Procedimiento administrativo. Notificaciones defectuosas. Producen efectos legales si la parte se da por suficientemente enterada; 3. Recurso contencioso-administrativo. Recurso previo de reposición. Escrito que se acepta como tal; 4. Recurso contencioso-administrativo. Falta de personalidad, que no se estima, fundada en limitaciones impuestas al Procurador para actuar bajo la dirección de determinados Letrados; 5. Expediente de alcance. Audiencia a los interesados. Responsabilidad del Alcalde que se estima. Legislación especial de Navarra.—V. *Términos municipales:* Asignación de territorio a Municipio segregado. Necesidad de la asignación. Discrecionalidad que no se estima. Resoluciones anteriores que no producen excepción de cosa juzgada.

I. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

1. *Ayuntamientos de Navarra. Revisión de precios en obras municipales.*— En los Considerandos del Tribunal provincial que se aceptan por el Supremo, dicese que «la contratación municipal en Navarra constituye materia típicamente foral, y, en consecuencia, el ejercicio de las facultades de los Ayuntamientos de la misma queda

subordinado a las disposiciones del Reglamento para la Administración Municipal de Navarra y a las que se dicten posteriormente a su vigencia por la Diputación o por el Consejo Foral Administrativo de Navarra, según así se determina en el artículo 62 del citado Reglamento». (*Sentencia de 14 de marzo de 1957*).

II. FUNCIONARIOS LOCALES

1. *Adaptación de categorías del personal a las establecidas en el nuevo Reglamento de 1952.*—Constituye este fallo una aplicación del principio consignado en la disposición transitoria 13 del Reglamento de Funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952, según el cual «la adaptación de las actuales categorías de funcionarios a las que se establecen en tal Reglamento, se efectuará atendiendo a la verdadera naturaleza de la plaza, funciones desempeñadas; título exigido para el ingreso y demás circunstancias efectivas, y no al nombre que se haya otorgado al cargo», corroborado todo ello por las Instrucciones de 1.º de julio de 1952, disposición final, y de 16 de los mismos mes y año, número 5, dictadas por la Dirección General de Administración Local.

Insiste la sentencia en que con arreglo a tales disposiciones se trata de «independizar el derecho al cargo desempeñado y a los haberes que se venían percibiendo, del derecho a devengar los haberes correspondientes a la verdadera naturaleza del cargo, que figura en la plantilla ideal de las Entidades locales».

Partiendo de tales principios el fallo confirma el acuerdo recurrido, por virtud del cual se había negado a los recurrentes el derecho a que sus plazas continuasen siendo consideradas como de Jefes de Negociado, por cuanto que su verdadera naturaleza, conforme a las nuevas plantillas, señaladas en virtud del Reglamento, era de Oficiales. Todo ello, sin perjuicio del derecho adquirido a continuar percibiendo la misma remuneración, mediante el señalamiento del sobresueldo preciso. (*Sentencia de 11 de abril de 1957*).

2. *Importancia de las bases del concurso para fijar las relaciones entre el funcionario y la Administración. Remuneración de Arquitecto municipal. Razones de equidad no admisibles en la vía contencioso-administrativa.*—Insistiendo en conocida doctrina, dice esta sentencia en uno de sus Considerandos que «las condiciones o bases del concurso, aceptadas por el recurrente en el hecho de acudir al llamamiento de provisión del cargo, originan por adhesión un contrato de servicios que constituye la normativa reguladora de las relaciones jurídicas producidas entre la Corporación y su funcionario técnico, siendo obligado, en consecuencia, fijar los respectivos derechos y obligaciones de cada parte contratante, por esa su ley de contrato, ateniéndose a lo estipulado libremente entre ellas, sin posibi-

lidad de admitir interpretaciones que contradigan sus términos, cuando ellos revelan de modo claro e indudable el sentido verdadero de la discutida convención».

En el caso de autos, referente a facultativo nombrado Arquitecto del Ayuntamiento, «la base primera del concurso-adjudicación, impone al nombrado, entre otras obligaciones, la de proyectar y dirigir las obras que la Corporación ejecute, y, a su vez, la condición tercera establece como retribución del funcionario que «la plaza está dotada con el sueldo anual de 17.500 pesetas y derecho al percibo de honorarios por redacción de proyectos y dirección de obras hasta un tope máximo de otras 17.500 pesetas»; es decir, que ambas bases, armónicamente, con la mayor generalidad, pero también con absoluta precisión, ordenan las características del servicio en toda su amplitud y remuneración, comprendiendo cuantas obras realice la Corporación, sin distingo alguno por razón del presupuesto ordinario o extraordinario en que hayan de contabilizarse, ni en orden al volumen e importancia que puedan revestir, como igualmente no es lícito rebasar la cifra tope de honorarios complemento del sueldo anual, pues hallándose concedidas concretamente «por redacción de proyectos y dirección de obras», tienen necesariamente que ajustarse al límite señalado en la norma, del equivalente a las 17.500 pesetas con que se dota la plaza».

En consecuencia, «siendo evidente cuanto antecede, resultan inoperantes las alegaciones hechas sobre inadecuación entre la actividad impuesta al Arquitecto proyectista por las obras municipales, fuera de su normal órbita, y la retribución señalada, sin consideración a esos planes extraordinarios, como así bien son ineficaces las que se refieren al reconocimiento, a otros funcionarios municipales, de remuneraciones especiales, independientemente de los asignados a sus cargos, para compensar el aumento de trabajo que les ocasione el desarrollo de Presupuestos extraordinarios, pues todas ellas corresponden a razones utilizables como posible fundamento para obtener del Ayuntamiento una mejor retribución, pero son perfectamente ajenas a las bases promulgadas como normas del concurso-adjudicación, cuyo sentido e interpretación no puede ser más contrario a la pretendida posibilidad de distinguir supuestos inexistentes, frente a un servicio ordenado en la base primera, abarcando por igual toda clase de obras municipales, cuantas actividades correspondan por la Ley o Reglamento a la función de Arquitecto de la Corporación, y los que ésta o la Alcaldía le encomienden dentro de su especialidad, y remunerado en la tercera, únicamente, con el sueldo establecido y el derecho al percibo de honorarios que no puedan exceder del «tope máximo» de otras 17.500 pesetas».

Por último, «la simple invocación de razones de equidad, o de principios jurídicos, o de ética, denota—dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa—la imposibilidad de fundar en ellos sus

resoluciones y además la ausencia de materia propia de tal jurisdicción, pues lo que debe demostrarse precisamente es el derecho vulnerado del recurrente». (*Sentencia de 15 de abril de 1957*).

3. *Falta muy grave de irrespetuosidad que no se aprecia.*—«La conducta sancionada—razónase en esta sentencia—se entiende constitutiva de falta muy grave de *irrespetuosidad en acto de servicio*, en su modalidad de insubordinación con amenazas previstas en el artículo 103, número 3.º, apartado a), del Reglamento de Funcionarios de Administración local, y ello exige imperiosamente una acabada y completa justificación de los hechos y circunstancias que originan y dan vida a la infracción sancionada en su calificación estricta sin interpretaciones deductivas, sino por la exacta versión de lo acaecido en su conjunto característica de «insubordinación en forma de amenaza individual ó colectiva», que el precepto expresa, exigencia ésta que en el caso de autos queda totalmente incumplida, pues como se desprende con la mayor claridad del contenido del expediente, el hecho de las amenazas se encuentra falto de toda concreción, omitiéndose sus detalles o pormenores, como la forma en que surgiera el «incidente» o «incidentes» en que se suponen vertidas las amenazas, o algo que permita, al menos, la más ligera reconstitución de tal sesión, esto dentro de las declaraciones de los dos únicos concejales que se refieren a ellas; si a esto se añade que los seis restantes ni siquiera las aluden, así como que el Alcalde que presidió la sesión tampoco hace la más mínima indicación de que existieran, que el mismo Instructor, impresionado, sin duda, por el testimonio de esa gran mayoría de los componentes de la Corporación, no creyó necesario aclarar ese concepto de amenazas (solamente especificado en la declaración del dicho concejal querellante del expedientado y por éste denunciado), sometiéndolos a nuevos interrogatorios y más amplia investigación, sino que, al contrario, debió entender carecía de toda realidad, pues al formular su cargo único silencio extremo de tan decisiva y capital importancia en la valoración de la responsabilidad decretada, y como por otra parte, en las diligencias administrativas no existe ningún género de prueba fuera de las referidas, tiene que llegarse a la conclusión indudable de que la versión del hecho básico cualificador de falta muy grave, no se ajusta con la necesaria precisión al exacto contenido de los elementos probatorios».

Por otra parte «la improcedencia de la sanción recurrida no prejuzga la posibilidad de otra responsabilidad disciplinaria del recurrente», sin llegar a revestir el carácter de falta muy grave, única sancionable con la destitución y separación. (*Sentencia de 4 de mayo de 1957*).

III. POLICÍA MUNICIPAL

1. *Aprovechamiento de aguas que no dimanen de concesión municipal. Limitación de las facultades de policía del Ayuntamiento.*—Según los razonamientos del fallo del Tribunal provincial, que se aceptan, «la prueba documental aportada, apreciada en su conjunto, ha revelado que no sólo el actual titular del inmueble, sino también los que le precedieron y de los cuales aquél trae su derecho, han venido disfrutando de aquel aprovechamiento desde tiempo inmemorial y en posesión pública, pacífica y no controvertida, como lo evidencia la titulación documental de la finca que se trajo a los autos»; mientras que «por la Corporación recurrida no se articula una prueba válida que desvirtúe la aportada por aquél, y si bien es cierto que se alegan determinadas disposiciones, referentes a las facultades de los Ayuntamientos en cuanto al abastecimiento y distribución de aguas a los pueblos, como consecuencia de sus atribuciones policiales y de buen gobierno, e incluso se alegan motivos de interés general y la necesidad de impedir situaciones abusivas, no es menos cierto, que tales fundamentos son inválidos en el caso de autos, para justificar los acuerdos impugnados con respecto al derecho del recurrente»; toda vez que el Ayuntamiento no puede modificar «el régimen jurídico a que habían de estar sometidos los aprovechamientos de aguas, adquiridos a tenor del número 2.º del artículo 409 del Código civil, los cuales y según lo dispuesto en el párrafo segundo de ese precepto, estarán regidos en cuanto a los límites de los derechos y obligaciones que de ellos dimanen «al modo y forma en que se haya usado de las aguas», por lo cual es visto que ese régimen legal no puede ser alterado por un simple acto de administración municipal, sino, por el contrario, que ha de ser respetado y mantenido, lo que obsta a que por las Corporaciones municipales, empleando otros medios que la Ley pone a su alcance y por razones de pública utilidad, puedan conseguir los fines que les están encomendados a este respecto, y por último, porque es inoperante, en el caso de autos, el que la inscripción en el registro correspondiente del repetido aprovechamiento de aguas, sea o pueda ser nula, ya que ello no sería óbice, dada la virtualidad estrictamente formal de la inscripción, para que el aprovechamiento hubiera de ser respetado en su modo y forma de uso, no ya como un derecho de carácter administrativo, sino como un derecho patrimonial, derivado de la titularidad dominical de la finca».

Sin embargo, afirmase que «es también inconcuso que la Corporación, según dispone el artículo 101, letra c) de la vigente Ley de Régimen local, está facultada para controlar el uso de ese caudal con arreglo a derecho y, respetando el que corresponde al actor, para ordenar la instalación de contadores a fin de comprobar que el aprovechamiento de su caso no exceda del límite permitido». (*Sentencia de 27 de abril de 1957*).

2. *Declaración de finca ruinosa. Necesidad de expediente contradictorio. Carácter reglado de la materia.*—«La Real Orden de 6 de diciembre de 1927 y el artículo 149 de la Ley de Arrendamientos Urbanos (que concuerda exactamente en este punto con el 114 del texto vigente de 13 de abril de 1956) —dícese en la sentencia que comentamos— exigen que se siga expediente contradictorio para que los Ayuntamientos resuelvan lo procedente sobre el estado de ruina de una casa, oyéndose a propietarios e inquilinos, aportándose pruebas e informes, con facultades por los Tribunales para apreciar la prueba cuando se recurre contra los acuerdos municipales; y al acordar el Ayuntamiento que con el informe del aparejador municipal hay suficiente para resolver el expediente en trámite, por instancia del propietario, a la que acompaña una certificación de un arquitecto de estar en ruinas la casa en cuestión, y que no había lugar a la celebración de juicio contradictorio con la declaración de la inquilina, afirmando que no procedía hacer por el Ayuntamiento la declaración de estar ruinosa esa casa, faltó a los preceptos al principio indicados, por lo que procede estimar la demanda de nulidad».

«Y al estimarse esa nulidad —sigue diciendo la sentencia— ha de reponerse el expediente al estado que tenía cuando se tomó el acuerdo recurrido, para que continúe debidamente su tramitación, sin que sean admisibles, ni la razón de que el Ayuntamiento es soberano en esas declaraciones, porque no es discrecional sino reglado y revisable el acuerdo, ni que eso podía causar perjuicios al propietario, porque, aun dando por sentado que fuera así, se podía perjudicar a la inquilina si los Tribunales hubieran de resolver sin oír sus alegaciones, ni finalmente la alegación de la Corporación demandada de que no es materia administrativa, sino garantía civil la que establece el citado artículo 149, porque lo que ocurre en estos casos es que el acuerdo administrativo es único en su naturaleza pero doble en sus efectos: de un lado nace una relación jurídico-pública entre el propietario solicitante y la Corporación, pero del acuerdo puede nacer una relación jurídico-privada, entre propietario e inquilino que puede originar un desahucio y por eso han de ser oídos todos y admitirse sus pruebas en el expediente». (*Sentencia de 12 de abril de 1957*).

3. *Declaración de finca ruinosa. Valor relativo de los dictámenes de los peritos de los particulares y de los de la Administración.*—En el caso contemplado, «la impugnación de los acuerdos municipales y de la sentencia que los confirmó; se ha basado en la distinción entre dos edificaciones distintas dentro de la finca, de las cuales, en la exterior, utilizada por los recurrentes, según éstos, ningún técnico ha apreciado la ruina, cuyo alcance quedó impreciso en la declaración municipal, a los efectos de la necesidad inaplazable de derribo, pues los desperfectos producidos por la incuria de los

propietarios, pueden repararse sin desalojo; argumentos todos que reposan sobre la unilateral estimación de *mayor valor* como elementos probatorios, de los dictámenes e informes de los Arquitectos señores C. y C. —aportados a instancia de los recurrentes— sobre los emitidos por el Arquitecto señor D. —aportados a instancia del señor R.— y de los del Jefe de la Primera División de la Dirección de Edificaciones Privadas, de la Comisión de expedientes contradictorios de Fincas Ruinosas, del Director de Urbanismo y de la Comisión de Fomento; y sobre tal estimación hay que señalar que la fuerza legal de los informes presentados por los apelantes, no excede del marco que les señalan los artículos 1.242 y 1.243 del Código civil, en relación con los 610 y 632 de la Ley riuaria civil y 374 y 390 del concorde Reglamento jurisdiccional, que es la misma que tienen los dictámenes aportados por la parte coadyuvante; alzándose sobre unos y otros la presunción de mayor objetividad de los informes de los técnicos municipales, cuya reiteración después de los recursos de reposición, para esclarecer los extremos controvertidos o dudosos, les hizo llegar a una extrema particularización —corroborada en la vía jurisdiccional por la inspección ocular del Tribunal— del mayor valor para decidir ahora, fijando los fundamentos de la resolución del recurso». (*Sentencia de 11 de mayo de 1957*).

4. *Licencias de apertura en edificaciones indebidamente construídas, pero toleradas por el Ayuntamiento.*—«Acreditado en autos —según los Considerandos de la sentencia del Tribunal inferior, que el Supremo acepta— y reconocido por el Ayuntamiento que la casa fué construída en zona verde sin proveerse de la oportuna licencia de construcción, pero también lo ha sido con conocimiento del Ayuntamiento, ya que tanto en los informes que figuran en el expediente administrativo, como en las alegaciones de esta Corporación demandada, hechas en el presente recurso, aparece que ha sido denunciada varias veces tal edificación sin que la Autoridad municipal haya tomado medida alguna para impedir la construcción primero, o para ordenar su demolición, después; y visto que lo que puede obstaculizar futuros planes urbanísticos es la construcción de un edificio en zona verde, no la existencia en el mismo de un modesto establecimiento mercantil, además de las viviendas existentes en las dos plantas superiores de que consta la finca; es difícil hallar una fundamentación legal en las diversas prescripciones autonómicas que entran en juego para la concesión de licencias de apertura que impida el otorgamiento de estas autorizaciones en zona verde con independencia de la tolerancia en la construcción y permanencia de las edificaciones en que aquéllas han de albergarse».

A mayor abundamiento, la Corporación municipal había concedido posteriormente otra licencia de apertura en la misma finca, extremo que se recoge en la sentencia declarando que «no pueden

interpretarse tan contradictorias resoluciones más que en el sentido de implicar la segunda rectificación de criterio por la Corporación municipal, habida cuenta de la intrascendencia del uso industrial a los efectos del plan urbanístico, ya que en nada pueden obstaculizar las facultades y derechos que al Ayuntamiento puedan asistir respecto a la edificación abusivamente construida». (*Sentencia de 23 de marzo de 1957*).

5. *Imprudencia de instalar establecimientos de venta al público en los vestíbulos de escalera de casas de vivienda.*—Conforme a la resolución que nos ocupa, «demostrado en autos que el Sr. V. es inquilino del inmueble en que se encuentra instalado el «Bar D.», lo que determina un marcado interés en el caso, es evidente que el artículo 422 de las Ordenanzas municipales de Barcelona, de 18 de marzo de 1942, que se cita en el informe del Arquitecto Jefe del Servicio de Edificación Particular y cuya vigencia y aplicabilidad no se pone en duda, prohíbe la instalación de establecimiento de venta al público en los vestíbulos de escalera de las casas y que el propio Ayuntamiento, por acuerdo de su Pleno de 18 de marzo de 1942, dió un plazo de cinco años para retirar las instalaciones existentes, plazo transcurrido ya en 20 de agosto de 1952, según se expresa en el repto informe, por lo que reuniendo aquellos caracteres el «Bar D.» como emplazado en el vestíbulo de la escalera de la casa es procedente acceder a lo solicitado por el recurrente». (*Sentencia de 9 de abril de 1957*).

6. *Establecimientos incómodos. La facultad municipal de ordenar sus condiciones de funcionamiento no alcanza al horario de trabajo.*—En el caso en cuestión, el Ayuntamiento, como resultado de denuncia formulada por varios vecinos, había ordenado a la entidad propietaria del establecimiento incómodo que cerrase las aberturas al exterior para disminuir el ruido y que se abstudiese de trabajar en forma que causara molestias al vecindario, especialmente en horas dedicadas al descanso. La sentencia acepta la facultad municipal de ordenar las condiciones de funcionamiento, pero declara que «no puede llegarse a la misma conclusión de licitud respecto a la decisión contenida en el recurrido acuerdo de la Alcaldía, referente al horario de trabajo en el establecimiento fabril de la Empresa actora, pues la fijación y modificación de tales horarios es materia de la competencia de las Delegaciones e Inspecciones del Trabajo; competencia señalada reiteradamente en diversas disposiciones», ya que «tal inclusión de las normas sobre jornada y horarios en la zona de los organismos y legislación laboral estatales, responde incluso a compromisos internacionales, ratificado como está por el Estado español por Decreto-ley de 22 de febrero de 1929 el Convenio de Washington de 29 de noviembre de 1919, que en su artículo octavo letra a) señala como atribución de las autoridades

estatales la aprobación y modificación de los horarios de trabajo ; todo lo cual determina la necesidad de revocar, en esta parte, la sentencia apelada». (*Sentencia de 15 de abril de 1957*).

IV. RÉGIMEN JURÍDICO

1. *Procedimiento administrativo. Dictámenes del Secretario de la Corporación. Casos en que son necesarios. Supuesta falta de audiencia que no puede apreciarse separadamente del fondo del asunto.*—Declárase que «la redacción del artículo 286 del Reglamento de 17 de mayo de 1952 (1), exigiendo el dictamen del Secretario «en los asuntos de calificado interés o que por su índole lo precisen», deja un claro margen de discrecionalidad en la apreciación de la necesidad del informe, discrecionalidad que corrobora el artículo 143, número 3.º del Reglamento de Funcionarios de Administración local de 30 de mayo del mismo año, al decir que emitirá el dictamen el Secretario «cuando, a su juicio, el asunto tenga importancia o exija interpretación de texto legal»; con lo que la falta de tal dictamen sólo determinará un vicio relevante, cuando exista un precepto que la exija separadamente en la tramitación concreta de que se trata o lo haya acordado la Corporación y ordenado la Presidencia; hipótesis en las que, por otra parte, cabría el que pudiera darse una responsabilidad del Secretario, sin que ello determinase necesariamente una nulidad en las actuaciones correspondientes».

En la misma sentencia se resuelve sobre supuesto defecto procesal por no haberse oído al interesado en los siguientes términos: «En cuanto a la falta de audiencia del hoy actor en el expediente, es patente la trabazón de esta alegada tacha formal con el fondo del asunto, ya que si el recurrente no tiene derecho alguno a indemnización no había por qué oírle en el expediente, y si lo tiene, claros que habrá que ordenar que se le oiga para determinarla, con lo que, en cualquiera de ambas hipótesis, la alegada nulidad por tal motivo carece de independencia procesal para ser enjuiciada desligada del fondo». (*Sentencia de 22 de marzo de 1957*).

2. *Procedimiento administrativo. Notificaciones defectuosas. Producen efectos legales si la parte se da por suficientemente enterada.*—En el fallo recaído en este caso, resultó probado, con referencia a la notificación, que no se hicieron en ella «las advertencias legales expresamente prevenidas por el párrafo primero del artículo 401 de la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950, pero a tenor del párrafo segundo del mismo precepto, aun sin cumplirse tales

(1) Es el de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales.

requisitos producirá toda notificación su efecto legal si la parte interesada, dándose por suficiente concedora del acuerdo, utiliza en tiempo y forma el recurso procedente, como en este caso sucedió, porque la interesada interpuso dentro del plazo el recurso de reposición y después el contencioso-administrativo, que eran los que procedían, aparte de que la nulidad de una notificación no implica la anulación del acuerdo notificado como supone el segundo fundamento de la demanda». (*Sentencia de 23 de marzo de 1957*).

3. *Recurso contencioso-administrativo. Recurso previo de reposición. Escrito que se acepta como tal.*—En el caso de autos, el recurrente había presentado determinado escrito, cuyo carácter de recurso de reposición era dudoso, en cuanto que ésta no se pedía de modo expreso en él, aun cuando después se adujeran razonamientos encaminados directamente a lograrla; «pero una vez admitido —dice la sentencia—, según lo fué, tal escrito por el Ayuntamiento, tramítóle como verdadero recurso de reposición, ya que a consecuencia de él, citándole expresamente como visto, adoptó nuevo acuerdo por el cual decidió mantener íntegramente el de la Comisión municipal y así se notificó a la Compañía interesada, quien después, dentro del plazo establecido por el párrafo primero del artículo 388 de la citada Ley de Régimen local, entabló el presente recurso contra el acuerdo sustantivo de la indicada fecha 3 de junio, que era el recurrible en nuestra jurisdicción, de todo lo cual se infiere que la Compañía demandante dió ocasión al Ayuntamiento para reponer su acuerdo ahora impugnado y el Municipio lo denegó de modo expreso, con lo cual el requisito previsto por el artículo 377 de la Ley de Régimen local, como indispensable antes de acudir a la vía contenciosa debe tenerse por cumplido». (*Sentencia de 10 de abril de 1957*).

4. *Recurso contencioso-administrativo. Falta de personalidad, que no se estima, fundada en limitaciones impuestas al Procurador para actuar bajo la dirección de determinados Letrados.*—La excepción invocada en el caso a que esta sentencia se refiere se funda «en que en el poder utilizado por el Procurador actuante, la facultad que al mismo se le confiere para ejercitar acciones en nombre de la Corporación demandante se halla subordinada o condicionada a que su actuación se produzca bajo la dirección del Letrado señor M. o de otro designado por la Presidencia de aquella Corporación, y en que esa condición no se ha cumplido, toda vez que los escritos de interposición del recurso y el de formalización de la demanda están firmados por el Letrado Sr. D., que no consta haya sido designado por la indicada Presidencia». Sin embargo, se dice en otro de los fundamentos del fallo, que «es indudable que quien, como Letrado, autoriza con su firma los escritos de un litigante, hay que presumir, por ser lo lógico y lo acostumbrado, que lo hace

a petición o con autorización de dicho litigante, y ello, al no existir en lo actuado prueba alguna que destruya tal presunción, obliga a estimar que la aludida condición se cumplió, y, en consecuencia, a rechazar la excepción de que se trata». (*Sentencia de 23 de abril de 1957*).

5. *Expediente de alcance. Audiencia a los interesados. Responsabilidad del Alcalde que se estima. Legislación especial de Navarra.*— Se niega en esta sentencia al recurrente que pueda oponer con eficacia «la circunstancia de no habersele dado audiencia en el expediente de revisión y aclaración de las cuentas de que se trata, pues esta clase de expedientes, aun siendo netamente administrativos, por la índole y la finalidad que persiguen, no exige el Reglamento administrativo (1) que se formulen pliegos de cargos, sino que se compruebe el alcance, o alcances, desfalcos, malversaciones o faltas que se traten de esclarecer, bastando que se cumpla el oír a los interesados y este trámite, en el caso concreto fué ampliamente observado».

La misma sentencia declara que «resulta evidenciado en los autos el caos administrativo en que se ha desarrollado la gestión del Ayuntamiento durante el periodo de varios años que comprende la revisión de cuentas efectuadas, caos que patentiza el informe del Contador que realizó aquélla, y aun las propias manifestaciones de los dos recurrentes, acreditándose que no se llevaban cuentas, no se conocía la marcha de la cobranza, ni el empleo de los fondos, faltando numerosos cargaremes y libramientos, justificativos, respectivamente, de los cobros y los pagos, que a veces se han efectuado sin conocimiento del Depositario, y observándose otras numerosas e importantes irregularidades, con notoria infracción de las disposiciones contenidas en el Capítulo 14, del Título 3.º del Libro 4.º de la Ley de Administración local, y los artículos 619, 624, 637 y otros del Reglamento para la Administración municipal de Navarra, y esto sentado, como igualmente la evidencia, no negada por los propios apelantes, de la desaparición de elevadas cantidades del Erario municipal, la sentencia apelada que confirmó el acuerdo de la Diputación foral de Navarra, que lo era, a su vez, del de la Junta Veintena de O., procedió acertada y legalmente al desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los señores de A. y B., ya que en su actuación como Alcaldes, el último aparece como responsable personal y único de la falta de determinadas sumas, y en otras, tal responsabilidad tiene el carácter de solidaria para ambos, en razón a la intervención de cada uno, conjuntamente con otros funcionarios del Ayuntamiento, a los que, en unión del Alcalde, corresponde intervenir e intervinieron en los respectivos casos». (*Sentencia de 11 de marzo de 1957*).

(1) Alude el Reglamento para la Administración municipal de Navarra.

V. TÉRMINOS MUNICIPALES

1. *Asignación de territorio a Municipio segregado. Necesidad de la asignación. Discrecionalidad que no se estima. Resoluciones anteriores que no producen excepción de cosa juzgada.*—El Tribunal Supremo acepta la alegación del Ayuntamiento recurrido de no poder subsistir sin término municipal, fundándose en que «la imposibilidad a la que se refiere es la de índole legal, deducida de lo dispuesto en diversos preceptos de la Ley de Administración local, especialmente en su artículo 15, que, al exigir, como elementos necesarios a todo Municipio la población, el territorio y la riqueza imponible suficiente a sostener los servicios municipales, implica la inadmisibilidad de la existencia de un Municipio sin tales elementos, y por consiguiente sin el territorio a que se extiende su jurisdicción que es, según la definición del artículo 11 de la Ley, lo que constituye el término municipal».

Se rechaza que en esta materia obre la Administración en uso de facultades discrecionales, pues «la resolución impugnada supone una complejidad de actuaciones que han debido acomodarse a disposiciones detalladas y terminantes contenidas en el título primero del libro primero de la Ley de Administración local, y si bien en determinados aspectos o momentos la redacción de aquellas normas de la Ley permiten un evidente margen de holgura a los órganos de gobierno en la apreciación de los criterios por ellas indicados—como los de necesidad o convivencia económica o administrativa, señalados en la letra c) del artículo 13—, aun admitiendo que tal margen, sea de pura discrecionalidad y no de laxitud o amplitud interpretativa de los expresados criterios legales, ello no borra el carácter claramente reglado de todos los demás aspectos de la actividad administrativa en el asunto objeto de este litigio, dada la complejidad antes mencionada; por lo que sería improcedente acordar sin más la abstención global del Tribunal con la declaración previa y excluyente de toda labor revisora»; añadiendo que «por otra parte, la existencia o no del aludido margen de discrecionalidad es, en este caso, una apreciación estrechamente ligada al fondo mismo del litigio, por lo que habrá de enjuiciarse al enjuiciar éste, y por ende debe determinar el éxito o el fracaso de la impugnación contencioso-administrativa entablada, pero no la negativa «a priori» de su examen por la Sala; es decir, la procedencia o improcedencia del recurso, pero no una incompetencia del Tribunal que vede de antemano y en absoluto la función revisora de éste sobre todas las actuaciones de la Administración en el asunto litigioso».

Por último, se desestiman las razones del Ayuntamiento recurrente que invocaba la excepción de cosa juzgada, «alegación apoyada, de una parte, en la sentencia de 15 de noviembre de 1950 y, de

otra, en una Orden del Ministerio de la Gobernación de 30 de junio de 1932; mas la mencionada resolución de la Sala no prejuzgó en absoluto la cuestión ahora debatida, limitándose a declarar la nulidad de un expediente, que, siendo realmente de segregación de términos municipales, se había tramitado indebidamente como de deslinde; y en cuanto a la Orden del Ministerio de la Gobernación de 30 de junio de 1932, su improcedencia para servir de base a la alegación del Ayuntamiento actor se evidencia por las consideraciones siguientes: 1.ª, que tal disposición ministerial comunicada, disponía —según se desprende de la copia certificada de la misma aportada al expediente— que no podía prosperar el proyecto de segregación del Municipio en cuestión «por adolecer el expediente de vicios sustanciales en su tramitación», con lo que nada resolvía en cuanto al fondo respecto a tal segregación; y 2.ª, que, en todo caso, la variación acaecida en nuestro Derecho municipal positivo, determina, el que en materia de alteración de los términos de los Municipios no pueda alegarse, para razonar la perduración de un «statu quo», que nunca se sabría de dónde hacer arrancar la aducida disposición de gobierno; siendo inadecuada —concluye el considerando— en este concreto aspecto, la aplicación de una supuesta doctrina de *cosa juzgada*, basada en una inadmisibile incommovilidad «in aeternum» de decisiones gubernativas sobre términos municipales, cualesquiera que sean las leyes fundamentales por las que cronológicamente se regularon y la evolución de los aspectos demográficos, económicos y otros semejantes, operada en la vida real de cada Municipio; y asimismo, por la razón apuntada, es inaceptable el argumento expresado por el Ayuntamiento actor, de que a la emisión del acuerdo del Consejo de Ministros que se impugna debió preceder la declaración de *lesividad* de la Orden de 30 de junio de 1932, pues dado el carácter y contenido de esta disposición, faltan en absoluto en este caso los supuestos básicos para un proceso de *lesividad*. (*Sentencia de 9 de mayo de 1957*).

J. A. LARA POL