

V.—JURISPRUDENCIA

SUMARIO: I. *Bienes municipales:* Aprovechamientos de montes. Derecho de tanteo a favor de los Ayuntamientos que debe respetarse. Recurso de alzada ante el Ministerio de Agricultura que no atenta a la autonomía municipal.—II. *Contratación:* 1. Revisión de precios. Necesidad de que se fijen por el contratista recurrente las bases de liquidación. 2. Interpretación de cláusulas contractuales. Necesidad de atenerse a lo expresamente estipulado.—III. *Funcionarios:* Destitución indebida de funcionario confirmado en propiedad.—IV. *Haciendas locales:* 1. Tasas por utilización del suelo y subsuelo. Concierto con empresa de electricidad. Improcedencia de otras exacciones por instalación de transformadores. 2. Contribuciones especiales. Obligación de Compañía tranviaria en renovación de pavimento verificada por el Ayuntamiento. 3. Exención de contribuciones del Estado que no se reconoce. Solares en venta propiedad del Ayuntamiento.—V. *Obras municipales:* Carretera construida prescindiendo de normas reglamentarias de inexcusable observancia. Nulidad del acuerdo de pago de su importe. Extralimitación de funciones del Alcalde.—VI. *Policía municipal:* Ferias y mercados. Regulación. Límites a la intervención de las Hermandades Sindicales.—VII. *Régimen jurídico:* 1. Recurso contencioso-administrativo contra acuerdo municipal que simultáneamente se impugna ante un Ministerio en alzada. Improcedencia de hacerlo. 2. Recurso contencioso-administrativo. Falta de previo pago de la cantidad controvertida. Necesidad de que haya sido liquidada. Excepción nueva no discutida en primera instancia. 3. Recurso contencioso-administrativo. Competencia de la jurisdicción para conocer en todo caso si la Administración obró dentro de sus facultades. 4. Recurso contencioso-administrativo. Personalidad de representante. Caso de improcedencia de exigir ulteriormente los documentos acreditativos de aquélla.

I. BIENES MUNICIPALES.

Aprovechamientos de montes. Derecho de tanteo a favor de los Ayuntamientos que debe respetarse. Recurso de alzada ante el Ministerio de Agricultura que no atenta a la autonomía municipal.—«El derecho que los accionantes estiman fundamentalmente vulnerado por la Orden ministerial recurrida—de 13 de agosto de 1949—es el de tanteo, concedido a los Ayuntamientos, en las subastas de los aprovechamientos de sus montes, por los Decretos de 17 de febrero y 17 de octubre, ambos de 1925, que virtualmente son desconocidos por la repetida Orden, especialmente en su norma décima y disposiciones adicionales y finales, al imponer la única posible adjudicación a los Muni-

prios, en las limitadísimas condiciones que resultan de aquéllas, apreciando que tal derecho en la forma pura consagrada por los Decretos citados, no puede ser interferido, cercenado, ni, en definitiva, desconocido por una disposición de rango inferior, cual es la Orden de 13 de agosto de 1949, ni puede tampoco hacerse arrancar la posibilidad legal de limitar o privar de dicho derecho a los Ayuntamientos, de la autorización, o delegación de facultades, hecha al Ministerio de Agricultura por el Decreto de 2 de abril de 1948, que no aludía a dicho derecho y que se continuó ejerciendo por las Corporaciones municipales, hasta la publicación de la Orden impugnada, de todo lo que se infiere que las cuestiones que se plantean pueden concretarse en estos dos puntos esenciales: Primero, si del derecho de tanteo reconocido a los Ayuntamientos pudo privárseles por la Orden recurrida; y segundo, si, aun eso siendo posible en principio, cabe fuera legalmente acordado por Orden ministerial, en virtud de la autorización otorgada por el Decreto de 2 de abril de 1948».

Ambas cuestiones se resuelven negativamente por el Tribunal Supremo al añadir que «no siendo el derecho de tanteo otorgado a los Ayuntamientos, más que consecuencia del principio de autonomía municipal, obligada secuela de la necesidad de fortalecer la economía de las expresadas Corporaciones, a la par que el medio de conseguir para los productos forestales su auténtico valor, es notoria su real y destacada importancia, por lo que si es posible que dicho derecho pueda ser modificado y hasta suprimido por una disposición de jerarquía igual a la que lo establece, pero en ningún caso por una Orden ministerial, que desarrolla la potestad reglamentaria y administrativa, subordinada siempre a lo estatuido por Leyes y Decretos».

En esta misma sentencia se decide sobre impugnación de otra Orden de igual fecha, también del Ministerio de Agricultura, relativa al recurso de alzada que establecía contra los acuerdos de los Municipios, en materia de aprovechamientos de montes, declarando que «es de estimar que tal Orden no afecta a la autonomía municipal, ya que tal disposición establece un recurso, antes inexistente en la vía gubernativa, pero no priva ni podría privar del ejercicio de su derecho a reclamar, ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, contra la resolución ministerial, pues es evidente que si ésta fuere adversa a los pronunciamientos de su acuerdo, los Ayuntamientos pueden hacer valer sus derechos ante esta jurisdicción, de igual modo que los adjudicatarios, cuando el Ministerio rechazase sus peticiones y confirmara la oposición propugnada por las Corporaciones municipales». (*Sentencia de 11 de febrero de 1957*).

II. CONTRATACIÓN.

1. *Revisión de precios. Necesidad de que se fijen por el contratista recurrente las bases de liquidación.*—Recurrida por el contratista ante la Corporación la revisión practicada, aquélla desestima

la reclamación, e impugnada tal desestimación ante el Tribunal provincial, éste declara haber lugar al recurso y a que se verifique nueva revisión, fallo que el Supremo revoca fundándose en que «la petición desestimada por el acuerdo municipal recurrido, no se contraía a impugnar la supuesta revisión practicada, de la que faltan toda suerte de pormenores, ni sobre la nueva revisión, contenía dato alguno, a cuya vista pudiera juzgarse del acierto o improcedencia de la denegación municipal; e incluso, cuando ya en esta vía jurisdiccional la parte apelada mencionó numerosas disposiciones, decretando aumentos en el valor de los elementos de la contrata, y afirmó que llegaban en muchos casos al ochenta por ciento de alza, rebasando el cinco por ciento que constituye el tope mínimo revisorio, tampoco cifró las correspondientes partidas, ni su total, privando, primero al Ayuntamiento, del antecedente indispensable para pronunciarse sobre el fondo de la petición, y luego haciendo imposible el reconocimiento por los Tribunales de esta Jurisdicción, de la justicia de la revisión instada; por lo cual, sin excluir ni impedir el eventual ejercicio por parte del recurrente, de cualquier acción que le corresponda, no puede compartirse el criterio de la sentencia recurrida, ni en consecuencia confirmarla, sino que, por el contrario, es obligada su revocación, para que no queden establecidas obligaciones crediticias municipales, cuya base no consta, y para restablecer los verdaderos términos, en los que debió desarrollarse la relación administrativa, propia del caso de autos». (*Sentencia de 25 de septiembre de 1957*).

2. *Interpretación de cláusulas contractuales. Necesidad de atenerse a lo expresamente estipulado.*—En el caso resuelto por esta sentencia, la cuestión litigiosa consiste en cuál debe ser la interpretación de alguna de las cláusulas o condiciones contenidas en el contrato que el Ayuntamiento recurrido celebró con el recurrente en 18 de junio de 1952 para la explotación de la Factoría municipal de maderas y aprovechamientos forestales, y como antecedentes conviene tener presente en orden administrativo, que el artículo 60 de la vigente Ley de Contabilidad de 1.º de julio de 1911 en su párrafo 3.º establece: «Se entenderá implícita siempre en todo contrato, la condición de que las cuestiones a las cuales dé origen, que no se puedan resolver por las disposiciones especiales sobre contratación administrativa, se resolverán por las reglas de derecho común», y como ni en el contrato que se trata de interpretar origen del actual recurso, ni en el pliego general de condiciones para la contratación de las obras públicas, se contienen normas especiales para la interpretación de los contratos, cuando en su cumplimiento surjan dudas se ha de estar a las normas de hermenéutica que integran el Capítulo cuarto, del Título segundo, del Libro cuarto del Código civil.

Concretando más su doctrina, añade la sentencia que si las partes contratantes estuvieron conformes con los términos del contrato, han de atenerse a lo expresamente estipulado, sin que una de ellas, sin el consentimiento de la otra, pueda interpretar las condiciones de

forma diferente a la que se venía cumpliendo, y siendo el precio base el fijado en el contrato y no el precio índice como pretende el Ayuntamiento, al primero es al que hay que atenerse mientras no se modifique el contrato, o se denuncie su modificación o rescisión y no habiendo ocurrido nada de esto es consecuencia el que debe mantenerse lo convenido. (*Sentencia de 13 de diciembre de 1956*)

III. FUNCIONARIOS.

Destitución indebida de funcionario confirmado en propiedad.— «Si bien es cierto que la Corporación municipal, en sesión de 23 de junio de 1940, acordó por unanimidad nombrar Alguacil interino del Ayuntamiento al único solicitante, con la gratificación anual de 5.000 pesetas, gratificaciones particulares por pregones y demás que sean legales, no es tampoco menos exacto por igual certificación y oficio de la Alcaldía obrante también en autos, que en ocasión de 1.º de junio de 1941 se le nombró en propiedad para dicha plaza con la misma dotación de cinco mil pesetas anuales, ello se dice «a propuesta del Tribunal calificador para la resolución del concurso de personal subalterno del Municipio»; es decir, que ambas certificaciones y oficio demuestran de modo inequívoco que la designación interina primeramente ordenada, se sustituyó después por nombramiento definitivo, acordado por la Corporación, a virtud de propuesta del Tribunal calificador del concurso, y que por tanto se halla desprovista de todo fundamento la temporalidad del servicio y su carácter pactado, invocados en las resoluciones recurridas, sin que para modular la permanencia del empleo pueda influir la cuantía de la remuneración, la compatibilidad del cargo con las actividades agrícolas preferentemente desarrolladas por su titular, o lo esporádico de las obligaciones profesionales, pues lo que realmente tipifica la naturaleza del cargo es su nombramiento, y habiéndose hecho el de autos con el carácter y en la forma legal expuesta, no puede dudarse que las resoluciones impugnadas desconocieron esa su condición de Alguacil en propiedad, y que la Corporación, sin que previamente acordase la incoación del oportuno expediente disciplinario e impusiera la sanción de destitución por falta muy grave en el servicio, no pudo suspenderlo preventivamente, al anunciar la provisión de la vacante». (*Sentencia de 28 de junio de 1957*).

IV. HACIENDAS LOCALES.

1. *Tasas por utilización del suelo y subsuelo. Concierto con empresa de electricidad. Improcedencia de otras exacciones por instalación de transformadores.*—Se declara dicha improcedencia basándose en que conforme el concierto económico que liga a las partes, el Ayuntamiento concederá autorización a la Compañía para esta-

blecer las Subestaciones necesarias, instalaciones y uso del terreno o subsuelo de las vías públicas que se señalan con quioscos, Subestaciones, transformadores, túneles, cajas de registros, postes, torres y demás que se precise para el tendido de su red de distribución, abonando la Empresa el canon anual de 20.000 pesetas, sólo y exclusivamente por la utilización del suelo y subsuelo de la vía pública; concepto éste de utilización que rectamente interpretado a tenor de las normas de hermenéutica contenidas en el Capítulo cuarto, Libro IV, Título 2.º, del Código civil, ha de estimarse que comprende la instalación de transformadores, tanto porque se hallan expresamente mencionados en la cláusula, cuanto porque constituyen elementos de trabajo necesarios para el funcionamiento de la Subestación que el Ayuntamiento se halla obligado a autorizar; y en tal sentido es obvio que los derechos o arbitrios devengados por tal concepto están incluidos en el tanto alzado convenido; el cual es independiente del canon de 85.000 pesetas, que el artículo 4.º del expresado concierto fija por compensación de todos los impuestos o arbitrios municipales que recaigan sobre utilización de vías públicas con obras e instalaciones indispensables para el tendido de las redes de distribución, acometida a las casas y alimento de sectores. (*Sentencia de 21 de septiembre de 1957*).

2. *Contribuciones especiales. Obligación de Compañía tranviaria en renovación de pavimento verificada por el Ayuntamiento.*—El artículo 113 del Reglamento de Ferrocarriles de 24 de mayo de 1878 impone al concesionario de Tranvías la obligación de conservar la parte de carretera o calle ocupada por el tranvía y para cumplir dicha carga, la de renovar y reformar el pavimento si fuera necesario y cuando la sustitución la verifica el Ayuntamiento con beneficio del concesionario, que éste es el caso, puede exigirle el pago de contribuciones especiales, como tiene resuelto el Tribunal Supremo en sentencias de 21 de junio de 1949 y 13 de marzo de 1950, careciendo de base sólida la oposición de la Compañía a contribuir por el pavimentado de las entrevías y zonas laterales, según la interpretación dada por la jurisprudencia al precepto reglamentario y fiscales mencionados, que regulan las contribuciones especiales en relación con el tráfico tranviario por vías públicas. (*Sentencia de 8 de julio de 1957*).

3. *Exención de contribuciones del Estado que no se reconoce. Solares en venta propiedad del Ayuntamiento.*—Razónase en el fallo que «los solares de referencia proceden del saneamiento de los terrenos que se ganaron en ambas márgenes, a causa de la desviación y encauzamiento de la ría del Urumea, con lo cual se produjo el ensanche de la población de San Sebastián con fines urbanísticos y, siendo así, hay que reconocer que no pueden calificarse de bienes de dominio público, ni de comunales, y, en su consecuencia, serán bienes de propios, por reunir todas las características que señala el

artículo 186 de la Ley de Régimen local, que a tanto equivale que por ser propiedad del Municipio y no estar destinados al uso público ni a la realización de ningún servicio, pueden constituir fuente de ingresos para el Erario municipal, y tal concepto de bienes de propios no se identifica totalmente con la definición que se contiene en el artículo 647 (1), o sea «cuando produzcan al Municipio ingresos que constituyan una renta» y que por no producirla en este caso, tendrían que ser objeto de beneficio fiscal, de no operarse el párrafo tercero de dicho artículo que dice: «en ningún caso las exenciones indicadas podrán rebasar los límites aplicables al Estado» y como el número primero del artículo 14 de la Ley de 29 de diciembre de 1910—que reformó las bases reguladoras de la Contribución territorial—excluye de la exención los terrenos y edificios, propiedad del Estado, que se hallen en estado de venta, este precepto, conjugado con el anterior, demuestra que no puede otorgarse el beneficio para los solares del Ensanche de Amara, atendiendo que tales solares, según los informes que obran en los respectivos expedientes del Servicio de Valoración, se hallan en estado de venta». (*Sentencia de 29 de mayo de 1957*).

V. OBRAS MUNICIPALES.

Carretera construida prescindiendo de normas reglamentarias de inexcusable observancia. Nulidad del acuerdo de pago de su importe. Extralimitación de funciones del Alcalde.—En los considerandos del Tribunal provincial que se aceptan por el Supremo se dice que «el pago del importe de las obras de la mencionada carretera, es secuela obligada de aquellos otros acuerdos que han de referirse necesariamente a la aprobación del proyecto, presupuesto y modo de ejecución, en cuyos actos, realizados todos sin las garantías obligatoriamente exigidas en la Ley y Reglamentos que rigen la Administración municipal, se han infringido estos preceptos por inaplicación y ausencia total de las normas que contienen, por lo que dictados y adoptados por la Autoridad que lo haya realizado, están viciados de nulidad, y en ellos no puede fundamentarse después ningún otro administrativo, que no sea originariamente nulo, como tiene declarado la doctrina jurisprudencial, entre otras, en las sentencias de 11 de noviembre de 1950, 6 de octubre de 1952, 16 de marzo de 1953 y 12 de junio de 1954, no olvidando que, si tales resoluciones fueron dictadas por el propio Alcalde, con manifiesta extralimitación de sus funciones, son asimismo nulas, como se declara en la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1953». (*Sentencia de 4 de junio de 1957*).

(1) Se refiere al texto articulado de la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950. Hoy es de aplicación el 673 del nuevo texto refundido de 24 de junio de 1955, que coincide sustancialmente con el contenido del anterior artículo 647.

VI. POLICÍA MUNICIPAL.

Ferías y mercados. Regulación. Límites a la intervención de las Hermandades Sindicales.—Reconócese en el fallo presentado fuera de plazo, con exceso, el recurso gubernativo formulado por la Hermandad contra el acuerdo del Gobernador civil fijando —previo acuerdo de los Ayuntamientos interesados— las fechas de celebración anual de determinadas ferias, añadiendo como razonamientos para desestimar la demanda contencioso-administrativa que «el plazo mencionado no tiene eficacia en relación con los recurrentes, porque ni ellos ni la «Hermandad Sindical» en cuyo nombre actúan, fueron notificados de la resolución del Gobernador civil de 12 de noviembre de 1951, y ello en primer término, porque la cuestión se planteó entre los respectivos Ayuntamientos, que quedaron acordes en acatar tal acuerdo, y, por lo tanto, no era obligado la expresada notificación a la Hermandad; en segundo lugar, porque sin negar que la citada entidad haya de actuar genéricamente en defensa de los intereses de los labradores y ganaderos, es evidente que el señalamiento de los días de ferias de ganados implica una serie de aspectos, referidos no sólo a intereses propios de la ganadería, sino a otros muchos de policía, sanidad y económicos en general, que afectan a todos los habitantes de un pueblo, y que por tanto, preferentemente a cualquier otro Organismo, incumbe su defensa y representación a los Ayuntamientos y su Alcalde, con la natural y lógica autorización gubernativa, para los casos que la requieran; y en tercero y último término, porque resultaría absurdo, que la «Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos», sin la expresa autorización y concurrencia del Ayuntamiento; que representado por su Alcalde prestó conformidad a la decisión del Gobernador, pusieran en pugna actuaciones que no pueden enfrentarse y que en su aspecto complejo y general, corresponde su gestión y defensa a las Corporaciones municipales». (*Sentencia de 5 de julio de 1957*).

VII. RÉGIMEN JURÍDICO.

1. *Recurso contencioso-administrativo contra acuerdo municipal que simultáneamente se impugna ante un Ministerio en alzada. Imprudencia de hacerlo.*—El Tribunal provincial, al conocer la circunstancia indicada, se declaró incompetente, y esta resolución es confirmada por el Supremo «por las siguientes razones: 1.º No se puede impugnar simultáneamente ante la Autoridad administrativa y ante la jurisdiccional un mismo acuerdo, como hicieron los recurrentes con referencia al del Ayuntamiento recurrido, de 26 de abril de 1955, aprobando el proyecto de un campo de deportes que se pretende establecer en una finca propiedad del recurrente y su esposa. 2.º Porque

la resolución del Ayuntamiento expresada no causaba estado, como se demuestra por haber entablado recurso de alzada ante el Ministerio, faltando por tanto, para que la resolución reuniera condiciones para recurrir contra ella ante esta Jurisdicción, el requisito primero del artículo primero (1) en relación con los párrafos primero y segundo del artículo segundo y doctrina de la sentencia de 30 de noviembre de 1955. 3.º Porque era una resolución de trámite que no decidía directa ni indirectamente el fondo del asunto, según doctrina de la sentencia de 30 de mayo de 1955. 4.º Porque la declaración de la necesidad de ocupar unos terrenos corresponde a la Administración, resolviendo en última instancia el Ministerio de la Gobernación, cuya resolución está excluida del recurso contencioso-administrativo por el artículo 22 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 —de Expropiación forzosa—, tratándose por consiguiente de una resolución cuyo conocimiento no corresponde a nuestra Jurisdicción, según el artículo cuarto, número sexto de nuestra Ley fundamental —hoy apartado f) del artículo 40 del texto vigente— y, por último, porque el recurso se entabló fuera del plazo establecido por el artículo 65 de la Ley —actualmente, artículo 58 del nuevo texto— y, por consiguiente, estaba prescrita la acción, según el 44 —ahora 62, ap. d) del párrafo 1.º— y la doctrina de la sentencia de 17 de octubre de 1947». (*Sentencia de 26 de junio de 1957*).

2. *Recurso contencioso-administrativo. Falta de previo pago de la cantidad controvertida. Necesidad de que haya sido liquidada. Excepción nueva no discutida en primera instancia.*—Acerca de la excepción de falta de previo pago, declara que «apoyada por el Ministerio Fiscal en no haber dado cumplimiento la parte recurrente a lo dispuesto en el artículo 6.º de la Ley de esta jurisdicción —hoy ap. e) del párrafo 2.º del artículo 2 de la vigente—, por no haber realizado el pago de la cantidad controvertida, carece de fundamento la alegación, pues el citado artículo establece, como requisito indispensable para su aplicación, que el crédito haya sido definitivamente liquidado y en el caso que motiva el actual recurso, no solamente aparece sin liquidar la cantidad que se le reclama al actor, sino que, a mayor abundamiento, al resolver el Ayuntamiento el recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo de fecha 27 de julio de 1944, que es el que origina el actual pleito, el propio Ayuntamiento, en 12 de agosto del mismo año, resolvió desestimar el recurso de reposición presentado, por lo que al precio índice se refiere, manteniendo el acuerdo de la Corporación de 27 de julio anterior sobre interpretación del contrato suscrito en 18 de junio de 1952, y revocar dicho acuerdo referente a la ejecución del mismo, hasta tanto se haya obtenido una resolución firme de las autoridades superiores, que determine de una

(1) Se refiere al texto refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo de 8 de febrero de 1952. Hoy, este requisito de causar estado, se halla recogido en el artículo 37 de la Ley vigente de la Jurisdicción de 27 de diciembre de 1956.

manera definitiva si ha de satisfacerse o no por el recurrente el precio índice, con lo cual no puede ser más patente que no existe un crédito definitivamente liquidado». (*Sentencia de 13 de diciembre de 1956*).

3. *Recurso contencioso-administrativo. Competencia de la jurisdicción para conocer en todo caso si la Administración obró dentro de sus facultades.*—No debe olvidarse la constante doctrina jurisprudencial, según la cual, «aún cuando la jurisdicción contenciosa carece de competencia para conocer de una determinada resolución, la tiene siempre para decidir si la Administración procedió dentro de sus facultades o bien incurrió en exceso de atribuciones (*Sentencia de 17 de octubre de 1944*), o «desconoció preceptos de obligado e ineludible acatamiento (*Sentencia de 3 de junio de 1948*), o «carecía en absoluto de competencia» (*Sentencia de 29 de septiembre de 1950*), dando así cabida en nuestro contencioso-administrativo al recurso objetivo de nulidad en mérito de derechos subjetivos, como así lo sostuvo la sentencia de 11 de mayo de 1950, el estimar la extralimitación de poder como determinante de nulidad del acuerdo entonces impugnado. (*Sentencia de 26 de septiembre de 1957*).

4. *Recurso contencioso-administrativo. Personalidad de representante. Caso de improcedencia de exigir ulteriormente los documentos acreditativos de aquélla.*—Alegada por el Ayuntamiento de Palma de Mallorca la excepción de falta de personalidad de quien en el expediente compareció a nombre de la Sociedad de Tranvías Eléctricos interurbanos de dicha capital, es indudable su improcedencia, pues conforme al artículo 274 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, de 17 de mayo de 1952, los representantes legales o voluntarios unirán a sus escritos los documentos que los acrediten como tales «cuando la Administración lo exija», de manera que no existiendo en las diligencias administrativas constancia alguna de que la Corporación formulara reclamación de ese orden, vino a reconocer aquella personalidad invocada y no le es lícito denegarla ahora volviendo contra sus propios actos, por lo que debe rechazarse tal obstáculo procesal.— (*Sentencia de 28 de septiembre de 1957*).

J. A. LARA POL.