

## V. JURISPRUDENCIA

SUMARIO: A) COMENTARIO MONOGRÁFICO: *La Administración no puede volver sobre sus actos cuando éstos declaran derecho a favor de terceros.* B) RESEÑA DE JURISPRUDENCIA. I. *Bienes de las entidades locales.* Nulidad de enajenación de bienes de propios si no se obtuvo la autorización precisa. II. *Contratación administrativa.* Naturaleza de los contratos administrativos. III. *Expropiación.* Circunstancias que se han de ponderar para fijar el justiprecio. IV. *Finca ruinoso.* Cuándo procede tal declaración. V. *Funcionarios.* Facultades para impugnar las bases de un concurso. VI. *Haciendas locales:* 1. Arbitrio sobre riqueza provincial: carbón. 2. Arbitrio sobre riqueza provincial: madera adquirida por R.E.N.F.E. VII. *Jurisdicción Contencioso-administrativa.* 1. Competencia para conocer de los contratos de la Administración. 2. Desviación de poder para fundar apelación. 3. Ingreso previo para reclamar en esta vía. VIII. *Licencias.* Caso de modificación del proyecto. IX. *Montes.* Plantación de pinos sin autorización. Sanciones. X. *Pastos y rastrojeras.* Agrupación de fincas. XI. *Solares e inmuebles de edificación forzosa.* Condiciones del que pide se le adjudiquen. XII. *Telefónica.*

### A) COMENTARIO MONOGRAFICO

LA ADMINISTRACIÓN NO PUEDE VOLVER SOBRE SUS ACTOS CUANDO ÉSTOS SON DECLARATORIOS DE DERECHO A FAVOR DE TERCERO, DEBIENDO SOMETERSE AL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY PARA PODER DEJARLOS SIN EFECTO EN EL CASO DE QUE CONTRAVENGAN LO DISPUESTO EN UNA NORMA LEGAL

Esta es la tesis que reafirma, una vez más, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 19 de febrero de 1962, en Ponencia del Magistrado Excelentísimo Sr. D. José M.<sup>a</sup> Cordero de Torres, y en relación con el reconocimiento del subsidio de vejez a un Secretario de Administración local.

#### *Antecedentes.*

1.º Un Secretario de 2.ª categoría de Administración local fué jubilado en 1956 por haber cumplido la edad reglamentaria. Pero estimando que tenía derecho al subsidio de vejez, pidió en 1958 a la Delegación provincial del Instituto Nacional de Previsión que se le concediera.

2.º La oficina en cuestión tramitó la petición resolviendo, por acuerdo de 17 de marzo de 1958, concederle dicho subsidio, para lo cual se fundaba en la Orden de 10 de agosto de 1957. Este acuerdo surtió efectos, puesto que se le pagó una mensualidad.

3.º Pero, con fecha de 6 de mayo siguiente volvió el Instituto sobre su acuerdo, declarando que el peticionario no tenía derecho al percibo de

dicho subsidio, por cuanto la Orden en que se fundó la anterior resolución concediéndoselo, no tenía efecto retroactivo, y no le ampara en la pretensión deducida.

4.º Contra esta resolución interpuso el interesado recurso de alzada ante la Dirección General de Previsión, la cual desestimó el recurso, como igualmente el Ministerio de Trabajo.

5.º Deducido recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, éste declara que la Orden ministerial es inválida, y que el recurrente tiene derecho a percibir el subsidio de vejez desde que le fué concedido, sin perjuicio de que la Administración pueda dejar sin efecto su primera resolución, sometiéndose al procedimiento legal establecido al efecto.

#### *Considerandos de la Sentencia.*

Las razones sobre que se asienta la resolución del Tribunal Supremo están expuestas en los Considerandos que se transcriben a seguido.

CONSIDERANDO: Que para el enjuiciamiento del presente recurso resultan fundamentales los dos siguientes antecedentes: 1.º, que la Administración reconoció al señor R. derecho al percibo de pensión por subsidio de vejez, en 19 de marzo de 1958, en virtud de los razonamientos y con los asesoramientos obrantes en el correspondiente expediente, habiendo seguido el acuerdo de concesión su efectividad, puesto que llegó a percibir una mensualidad; y 2.º, que la Administración, de oficio, y no en virtud de la aportación de nuevos elementos fácticos de conocimiento, sino por una diferente apreciación de la legalidad aplicable, dejó sin efecto la concesión el 6 de mayo del mismo año de 1958; decisión mantenida después durante las actuaciones del procedimiento seguido como consecuencia de los sucesivos recursos del señor R. ante la Dirección General de Previsión y el Ministro, cuyas denegaciones, adoptadas el 1 de abril de 1959 y el de marzo de 1960, aparecen ampliamente motivadas en base a razonamientos exclusivamente jurídicos, como son los del alcance de las Ordenes de 2 de febrero de 1940, 15 de julio de 1953 y 10 de agosto de 1957, respecto de las condiciones y circunstancias legales del particular interesado; sin que tales denegaciones hayan sido precedidas de dictamen favorable alguno del Consejo de Estado.

CONSIDERANDO: Que ello sentado, es preciso recordar la tradicional doctrina establecida en la Ley de 22 de junio de 1894 y su texto refundido de 8 de febrero de 1952, que ha pasado a la Ley de Régimen jurídico de la Administración, a la de Procedimiento administrativo, a la Jurisdiccional, y en la esfera local, a la de Régimen local, según la cual en punto a la revocación de algún acto administrativo por el órgano que lo dictó, o por sus superiores jerárquicos en vía de alzada, es preciso distinguir entre los *casos de concurrencia ostensible e inequívoca de algún error de hecho o equivocación material*, de aquellos otros en los que concurre un error de derecho, esto es una calificación jurídica, seguida de una declaración basada en ella que se reputan contrarias a los preceptos

que deben regir la correspondiente relación legal; pues mientras los primeros, es decir los errores de hecho son válidamente rectificables en la esfera administrativa —art. 37 de la Ley de 1957 y art. 111 de la de 1958— los segundos, o sea los errores de derecho, no pueden serlo de igual modo, distinguiendo las normas citadas dos supuestos: el de los actos que «infrinjan manifiestamente la Ley»—artículo 37, párrafo 1.º, de la Ley de 1957, y 110, párrafo 1.º, de la de 1958—y los demás casos de pertinencia de la anulación—párrafo 2.º de dicho artículo 110 que se corresponde con los 369 de la Ley de Régimen local y 28 de la Ley jurisdiccional—respecto de los que establecen un camino diferente para conseguirla.

CONSIDERANDO: Que como acto «manifiestamente» vulnerador de la Ley, el acuerdo de concesión —cuyos efectos ejecutivos denotan que no era preparatorio ni completo, sino propio— no ha podido ser válidamente anulado, porque aun no habiendo transcurrido el plazo de cuatro años, legalmente señalado, ha faltado el fundamental requisito de que aquel supuesto se aprecie en dictamen del Consejo de Estado; y excluido el caso de autos de la anterior categoría, sólo quedaba a la Administración el camino de la declaración de la lesividad, dentro de dichos cuatro años, y subsiguiente impugnación ante esta Jurisdicción, que tampoco se ha seguido, en virtud de la improcedente calificación aplicada a la controversia, que bajo ningún punto de vista puede reputarse como limitada a la corrección de un error material, ya que la Administración, representada por la Delegación provincial del Instituto, según el artículo 1.º de la Ley jurisdiccional, obró inspirada por razonamientos legales.

CONSIDERANDO: Que la invocación del artículo 30 de la Ley de 1957, contenido en la contestación de la demanda, en nada altera la anterior conclusión ya que dicho artículo fija una norma general de conducta a los órganos administrativos; pero coexistiendo con la prohibición de revocar sus actos propios declaratorios de derechos, en la forma en que en este expediente se ha hecho, conforme al ulterior y mencionado artículo 37 de igual Ley en precepto que debe entenderse armónico y no antagónico con el 30, y que es el directamente aplicable a la situación producida por la radical rectificación del criterio establecido en la resolución otorgatoria de la pensión de la que luego se privó al recurrente.

CONSIDERANDO: Que por cuanto antecede, y prescindiendo de los reparos de índole puramente adjetiva que pudiera suscitar el examen del procedimiento administrativo seguido, en cuanto revisten una menor entidad que la fundamental tacha apreciada, deben estimarse ajustadas a derecho las pretensiones revocatoria y compensatoria postuladas por la parte actora; bien entendido que con ello en nada se prejuzga, ni menos se obstruye el eventual ejercicio por parte de la Administración de cuantas facultades le corresponden, para producir o conseguir de modo legal la anulación pretendida por la Orden impugnada una vez dejada sin efecto.

*Comentario.*

En la Sentencia objeto de comentario se declara que si bien el artículo 30 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado establece el principio general, en el artículo 30, de que las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, sin embargo, tal disposición no puede considerarse antagónica de la que se recoge en el artículo 37 de la misma Ley, en donde se impone a la Administración la prohibición de anular de oficio sus propios actos declarativos de derechos, salvo en los casos concretos que en el indicado precepto se establecen, y de los que se trata después.

De manera que la conducta de la Administración ha de ser tal que en todo caso sus actos se ajusten a las normas jurídicas establecidas: pero una vez dado el acto, si éste produce derechos respecto de terceros no puede ya la Administración revocarlo por sí, a no ser en los casos concretos de que luego se trata.

*a) Error de hecho.*

Cabe en tales casos que la Administración vuelva sobre sus actos. Así lo consigna el artículo 37-2 de la Ley de Régimen jurídico al decir que podrán rectificarse los errores materiales y de hecho; y el artículo 111 de la Ley de Procedimiento administrativo establece que «en cualquier momento podrá la Administración rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos». Y el artículo 369 de la Ley de Régimen local consigna el mismo precepto.

Podrá en ocasiones haber dificultades para discernir si se trata de un error de hecho o de derecho, pero el Tribunal Supremo ha mantenido una constante doctrina jurisprudencial que viene a dejar claramente establecidos los contornos de una y otra especie. Así, en la Sentencia de 5 de noviembre de 1960 consigna que es constante la doctrina (cita las Sentencias de 6 de octubre de 1955, 23 de marzo y 25 de noviembre de 1959) en el sentido de que los errores de hecho son aquellos que «revisten un carácter material, independiente de cualquier opinión o criterio que pueda sustentarse».

Es decir, que para aceptar este supuesto en que la Administración puede volver sobre sus actos declaratorios de derechos se hace preciso que se hayan fundamentado en error de hecho o equivocación material, clara, ostensible e inequívoca, sin que pueda considerarse la existencia de tal error en la equivocada calificación jurídica, pues en tal caso habrá error de derecho.

*b) Al resolver recurso de reposición.*

En este caso permite el artículo 369 de la Ley de Régimen local que la Administración deje sin efecto su acto anterior del que aún no habían nacido con carácter definitivo derechos a favor de tercero.

*c) Actos que infrinjan manifiestamente la Ley.*

Cuando la Administración se encuentra frente a un acto que infringe el ordenamiento jurídico puede actuar de un doble modo a fin de procurar la anulación de tal acto: o bien puede hacer la declaración por sí, previo el dictamen del Consejo de Estado; o bien puede acudir al Tribunal Contencioso-administrativo, previa la declaración hecha por la Administración de que aquel acto es lesivo a los intereses públicos.

En el caso de la declaración de nulidad, si trata de hacerla la Administración, es necesario que se den estos requisitos:

1.º Que haya infracción manifiesta de la Ley.

2.º Que así se declare por el Consejo de Estado a instancia de la Administración.

3.º Que no haya transcurrido el plazo de cuatro años desde que se adoptó el acto que se trata de anular.

Si se acude a los Tribunales para que éstos declaren la nulidad del acto contrario a Ley, es necesario cumplir las siguientes condiciones:

1.ª Que la Administración haga la declaración de que dicho acto es lesivo al interés público.

2.ª Que se impugne ante el órgano competente de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y se pruebe ante el mismo tal lesividad.

3.ª Que la impugnación se formule en el plazo de cuatro años a contar de la fecha en que el acto hubiera sido dictado.

La Sentencia que se glosa, con la autoridad que comporta, deja bien claramente establecido que la Administración no puede por sí misma, y sin cumplir rigurosamente los requisitos establecidos en la Ley, dejar sin efecto los acuerdos que adoptó cuando de éstos han nacido derechos subjetivos, aunque para ello se alegue que la Administración se equivocó. Pues solamente el notorio y manifiesto error de hecho, material, matemático, contenido en muy estrechos límites, es el que puede dar lugar a rectificación por la misma Administración sin otros requisitos.

## B) RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

### I. BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES.

Si no se solicitó ni obtuvo la autorización precisa para enajenar bienes de propios, conforme al artículo 189 de la Ley de Régimen local, el acto de enajenación de bienes es nulo. (Sent. 22 noviembre 1961).

### II. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.

«Los contratos administrativos, al obedecer a muy distintos principios que los de naturaleza civil, no están inspirados en cuanto a su perfección atañe por el principio espiritualista de la voluntariedad, sino que precisan para que surja la validez, del cumplimiento formal de una serie de requisitos que su carácter público lleva consigo como necesario aderezo conformatorio, de tal manera que la existencia misma del contrato depende

de hallarse revestido de las garantías y solemnidades que los preceptos legales señalan, ya que no constituye, como en el contrato civil, un acto psicológico de voluntariedad decisoria, sino la gestión generante del interés público expresada con arreglo a la Ley por un acto de la Administración». (Sent. 22 noviembre 1961).

### III. EXPROPIACIÓN. JUSTIPRECIO.

«Al aplicar en la valoración de una finca los criterios estimativos libres que autoriza el artículo 43 de la Ley de Expropiación forzosa se han de tener en cuenta principalmente su situación y emplazamiento, su superficie y forma, sus peculiares características, desnivel en relación con los terrenos colindantes y naturales dificultades que de consiguiente ofrece para la cimentación de cualquier obra que en ella se realizara y de su racional aprovechamiento, su proximidad a los núcleos urbanos e incluso, como interesante, el valor que le fué asignado en el Índice municipal para el arbitrio sobre incremento del valor de los terrenos». (Sent. 10 marzo 1962).

### IV. FINCA RUINOSA.

Si los daños no son técnicamente reparables, o la reparación excede del 50 por 100 del valor actual del edificio, procede la declaración de ruina. (Sent. 10 marzo 1962).

### V. FUNCIONARIOS.

«Es reiterada doctrina, sentada entre otras numerosas sentencias en las de 23 de noviembre de 1960 y 15 y 23 de febrero de 1961, que las bases de un concurso son las que rigen en el mismo; y que si el interesado cree que esas bases no son justas, debe impugnarlas; pero si no lo hace y acude a ese concurso, ha de someterse a esas bases». (Sentencia 14 febrero 1962).

### VI. HACIENDAS LOCALES.

1. Se estima sujeto al arbitrio sobre riqueza provincial el carbón que extrae de sus minas la Sociedad, en liquidación, «Minas de la Reunión», y que destina a la R. E. N. F. E., pues la Entidad «M. Z. A. Minas de la Reunión», no ha perdido su personalidad aunque esté en liquidación ni porque todas sus acciones estén en manos del Estado; y la venta a R. E. N. F. E., aunque sea con pérdida, ha de considerarse tráfico comercial a los efectos fiscales de referencia. (Sent. 2 marzo 1962.)

2. Se halla sujeta a tributar por este arbitrio la R. E. N. F. E. por la madera que adquiera para sus servicios, ya haga tal adquisición en libre licitación o utilizando el procedimiento de preferencia que en ocasiones le otorga la Ley. (Sent. 7 abril 1962).

## VII. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

1. Compete a la Jurisdicción Contencioso-administrativa conocer, por virtud del artículo 3.º, apartado a), de la Ley jurisdiccional, «de la inteligencia, resolución y efectos de los contratos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, celebrados por la Administración cuando tuvieron por finalidad obras o servicios públicos». (Sent. 22 noviembre 1961).

2. La desviación de poder alegada en un caso de resolución de concurso de funcionarios en una Corporación local es único medio de tener acceso al Tribunal Supremo, por cuanto no son susceptibles de apelación ante el mismo las sentencias sobre personal que no se refieran a la separación de funcionarios públicos. (Sent. 28 febrero 1962).

3. Está cumplido el requisito del previo pago de la cantidad liquidada para recurrir si el reclamante ingresó en Arcas de la Diputación el importe a que ascendía la liquidación practicada según acuerdo del T. E. A. P., pues por dicho acuerdo que terminaba la vía administrativa, quedó sin efecto el acto liquidatorio de la Diputación. (Sent. 7 abril 1962).

## VIII. LICENCIAS.

«Así como para llevar a cabo una obra o una edificación se precisa permiso de la Corporación municipal competente, quien la otorga bajo unos supuestos y unas condiciones previamente aceptadas, y pago de los correspondientes derechos municipales, así también se necesita permiso municipal para introducir modificaciones en el proyecto primeramente aprobado». (Sent. 13 marzo 1962).

## IX. MONTES.

Si se plantó de árboles un terreno sin la previa autorización de la Jefatura Agronómica, esta actuación puede ser sancionada con multa; pero si no se ha probado en el expediente que dicho terreno sea apto para cultivo y, antes al contrario, por sus características no parece serlo, es impropio exigir el arranque de los árboles plantados. (Sentencia 28 febrero 1962).

## X. PASTOS Y RASTROJERAS.

Es nulo el expediente tramitado para llevar a cabo una agrupación de fincas si se dejaron de cumplir los requisitos formales que al efecto establecen varios artículos del Reglamento de pastos y rastrojeras de 8 de enero de 1954. (Sent. 21 marzo 1962.)

## XI. SOLARES E INMUEBLES DE EDIFICACIÓN FORZOSA.

Actúa con arreglo a derecho el Ayuntamiento que exige al peticionario de expropiación y adjudicación de solares, que estima se hallan en situación de venta forzosa al haber transcurrido el plazo que fija la Ley de Solares, justificación de los recursos con que cuenta para llevar a cabo

la edificación de los solares cuya expropiación y adjudicación pide, pues tal actuación tiene base en los artículos 91 y 5.º del Reglamento de la Ley de Expropiación forzosa de 26 de abril de 1957, posterior a la Ley de Solares, y el artículo 27 del Reglamento de 23 de mayo de 1947 para aplicar la Ley de Solares de 15 de mayo de 1945. (Sent. 30 enero 1962.)

## XII. TELEFÓNICA (COMPAÑÍA).

Está ajustado a derecho el acuerdo municipal del Ayuntamiento de O. por el que dispuso que para el futuro no se hicieran instalaciones aéreas de cables de energía eléctrica, teléfonos y telégrafos en las calles de primero y segundo orden, debiendo ser subterráneas, pues tal acuerdo no supone vulneración de los términos del contrato de la Compañía Telefónica con el Estado, y la Jurisdicción contenciosa se ocupa de revisar los actos administrativos cuando éstos impliquen una lesión concreta, real y cierta del derecho del que reclama. (Sent. 28 marzo 1962.)

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.