

CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

SUMARIO: 1. *Acto administrativo.*—2. *Funcionarios.*—3. *Expropiación.*—4. *Contratos.*—5. *Aguas.*—6. *Montes.*—7. *Procedimiento administrativo.*—8. *Recurso contencioso-administrativo.*

1.—ACTO ADMINISTRATIVO.

a) *Acuerdos de naturaleza administrativa: Los que declaran lesivos otros anteriores.*

En contra de la excepción fundada en la naturaleza civil del derecho, la *Sentencia* de 17 de marzo de 1953 (Sala 4.ª) sostiene que la índole de los actos—inequívocamente administrativos—mediante los que, tanto las Corporaciones locales como la Administración central, declaran lesivos sus propios acuerdos originarios de derechos, a fin de impugnarlos y obtener su revisión en vía contencioso-administrativa, es determinante de su naturaleza y de la competencia de la jurisdicción de lo contencioso para conocer de los mismos.

b) *Nulidad: Fundamento.*

La base jurídica genérica para la factible declaración de nulidad de los actos administrativos, es que se hayan realizado o producido violando un derecho o prohibición legal, y en relación a los actos de gestión y de tramitación procesal, que hayan además producido indefensión (*Sentencia* de 27 de marzo de 1953. Sala 3.ª).

c) *Notificación.*

1) *La práctica de la notificación y la prueba eficaz de la misma.*
Las diligencias acreditativas, mediante constancia en el respectivo ex-

pediente, de que se trasladaron los acuerdos al particular interesado, sin que existan documentos justificativos firmados por él. sólo prueban que le fueron remitidas, pero en modo alguno que llegaron a su poder, pues faltan sus acuses de recibo (*Sentencia* de 6 de marzo de 1953, Sala 3.ª).

2) *La falta de notificación impide que pueda alegarse eficazmente el consentimiento del acto administrativo.*

La falta de notificación de un acuerdo administrativo impide que pueda alegarse la excepción de incompetencia al amparo del número tercero del artículo cuarto de la Ley de lo Contencioso (*Sentencia* de 6 de marzo de 1913, Sala 3.ª).

3) *La falta de notificación no puede subsanarse por el simple conocimiento que posea el particular interesado del proyecto de resolución.*

La doctrina según la cual si de algún modo se acredita que conoce el interesado en un expediente administrativo la resolución que impugna, dándose por enterado de ella debe tenerse ésta por notificada, no es aplicable cuando se hacen en el escrito de recurso ciertas manifestaciones que simplemente revelan haber obtenido de modo particular noticias sobre el criterio contrario a la concesión solicitada (*Sentencia* de 7 de febrero de 1953, Sala 4.ª).

d) *Silencio administrativo.*

1) *Exige su admisión legal expresa.*

La teoría del silencio administrativo, para que tenga aplicación en el ámbito de la competencia de la Administración central, exige su admisión en disposición expresa (*Sentencias* de 12 de julio y 6 de marzo de 1953, Sala 4.ª).

2) *La aplicación sólo es eficaz cuando la Administración no resuelve en el plazo establecido.*

El silencio administrativo únicamente entra en juego, en los casos de su admisión legal, cuando ha transcurrido el plazo durante el cual corresponde a la Administración la adopción de resoluciones expresas (*Sentencia* de 12 de junio de 1953, Sala 4.ª).

2.—FUNCIONARIOS.

La falta grave de abandono de destino.

La falta de residencia, cuando no implica un total abandono de los deberes propios, ni tampoco el propósito de desentenderse de ellos o apartarse del cargo, máxime cuando falta la constancia de quejas oficiales o de correcciones anteriores, no pueden constituir la falta grave de abandono de destino, pues a tenor de la doctrina formada por el Tribunal Supremo en *Sentencias* de 30 de abril de 1941, 21 de noviembre de

1942, 11 de enero de 1944 y 29 de enero de 1953, es obligado declarar la inexistencia del abandono y de la falta muy grave que prevé y castiga con separación el artículo 58, párrafo 3.º, en relación con el 60 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918, sin perjuicio de que la Administración pueda corregir con otra sanción de las establecidas para las faltas que el funcionario haya cometido (*Sentencia* de 4 de mayo de 1953).

4. EXPROPIACIÓN.

a) *El fundamento de la expropiación y el pago del justo valor de los bienes.*

La expropiación forzosa constituye un sistema ideado para adquirir en beneficio de la comunidad bienes privativos de los ciudadanos que deseen conservarlos y que para alejar toda sospecha de abuso se han dictado profusas normas legales y reglamentarias, todas conducentes a averiguar y establecer el justo valor de aquéllos, siempre con la mira puesta en el empeño de aminorar en lo posible el detrimento de los propietarios, privados del dominio contra su voluntad (*Sentencia* de 17 de febrero de 1953, Sala 4.ª).

b) *Fijación del precio justo.*

1) *En la determinación del precio justo ha de atenderse a la situación de los terrenos expropiados.*

La doctrina que señala ha de atenderse a la situación de los terrenos para determinar el valor de los mismos, se sostuvo en la *Sentencia* de 12 de diciembre de 1933, que resolvió debía considerarse, para fijar el precio, al porvenir y mejora con que están beneficiados todos los terrenos bien situados en las proximidades de las grandes urbes, máxime cuando se demuestre el comienzo de la urbanización de los terrenos afectados por la expropiación (*Sentencia* de 19 de junio de 1953, Sala 3.ª).

2) *La expropiación parcial de fincas y el derecho a la reparación de los perjuicios por disminución de valor de la parte expropiada.*

Este criterio se aplica por el Tribunal Supremo en *Sentencia* de 19 de junio de 1953 (Sala 3.ª), para determinar el precio justo que debe abonarse al propietario por los perjuicios que a su propiedad ocasiona la expropiación parcial de la misma, señalándose que la compensación sólo puede reconocerse cuando resulte evidente un beneficio para la extensión del predio no expropiado.

3) *Los elementos aprovechables de edificios expropiados han de estimarse a los efectos de determinación del precio justo.*

Así lo declara la *Sentencia* de 28 de marzo de 1953 (Sala 4.ª).

4) *La competencia autónoma de la jurisdicción en la determinación del precio justo.*

Es jurisprudencia constante, sostenida en *Sentencia*, entre otras, de 12 de enero, 1 de marzo y 14 de mayo de 1900 y 12 de mayo de 1910, que una vez interpuesto recurso contencioso-administrativo, a la jurisdicción corresponde la fijación del justo valor de lo expropiado (*Sentencia* de 19 de junio de 1953, Sala 3.ª).

c) *Derecho de reversión. Condiciones de ejercicio.*

Una vez concluido el expediente de expropiación forzosa, queda perfeccionada una transmisión de dominio sin consentimiento voluntario, por la cual adquiere determinado inmueble la Administración, que paga a cambio su precio justo, sin otras consecuencias jurídicas, por lo que en modo alguno puede el expropiado, tan sólo por este carácter y el transcurso del tiempo, pretender la reversión, en todo o en parte, de la cosa forzosamente vendida sin que antes la Administración actúe de nuevo declarando de modo expreso y formal la innecesidad total o parcial de la finca expropiada, pues es entonces y no antes cuando nace para quien fué dueño de la finca expropiada o sus sucesores el derecho de volver a adquirirla, sin tener hasta ese momento cierto en que la Administración vuelve a actuar, derecho alguno de reversión, sino una simple actitud expectante respecto de posibles contingencias futuras, siempre de carácter excepcional (*Sentencia* de 15 de junio de 1953, Sala 4.ª).

4.—CONTRATOS.

a) *Calificación.*

En la calificación de los contratos en que intervenga la Administración ha de atenderse al objeto y finalidad de los mismos, y de modo fundamental y decisivo, si la relación contractual tiende de modo inmediato y directo a la ejecución de una obra o prestación de un servicio público (*Sentencia* de 26 de mayo de 1953, Sala 4.ª).

1) *Venta de solares.*

La venta de un solar propiedad de una Diputación para la construcción de un edificio con ciertas y determinadas condiciones, a fin de que no desmereciere de otros colindantes, pero sin que en forma alguna fuera para destinarle a un servicio público, constituye un contrato de naturaleza civil, celebrado por la Corporación a través de unos trámites de carácter administrativo (*Sentencia* de 26 de mayo de 1953, Sala 4.ª).

2) *Aprovechamientos de montes.*

Los contratos de aprovechamiento de los productos forestales de mon-

tes públicos tienen carácter administrativo (*Sentencia* de 12 de marzo de 1953, Sala 4.ª).

3) *Enajenación en pública subasta de bienes embargados por la Hacienda.*

Es constante doctrina jurisprudencial, establecida, entre otras *Sentencias*, en las de 11 de enero de 1855, 6 de diciembre de 1888, 11 de abril de 1906 y 18 de mayo de 1918, que los acuerdos de la Administración declaratorios de la nulidad de las subastas verificadas en los expedientes de apremio por débitos a la Hacienda, no pueden ser impugnadas en vía contencioso-administrativa por los rematantes o adquirentes de las fincas embargadas, porque dichos rematantes no tienen derecho administrativo alguno que la declaración de nulidad pueda agraviarles, y los que ostentan o se derivan del hecho de haber comprado las aludidas fincas, son de naturaleza civil y han de verificarse ante los Tribunales de la jurisdicción ordinaria (*Sentencia* de 17 de febrero de 1953, Sala 3.ª).

b) *Interpretación.*

Las reglas de interpretación de la contratación civil son aplicables con carácter subsidiario a los contratos administrativos (*Sentencia* de 13 de febrero de 1953, Sala 3.ª).

c) *Cumplimiento.*

Es un axioma jurídico nunca discutido que los contratos son ley para las partes contratantes, las cuales vienen obligadas por su coincidente voluntad al cumplimiento de sus prestaciones respectivas y a asumir las cargas que se estipularon, los riesgos posibles y las ventajas que puedan obtenerse sin que ninguna de dichas partes pueda impedir ni participar en las ganancias que la otra legítimamente consiga, de lo cual se deduce que la observancia estricta de las cláusulas aceptadas es lo que constituye la regla general en la vida del contrato y su perfecta ejecución y normalidad (*Sentencia* de 12 de marzo de 1953, Sala 4.ª).

5.—AGUAS.

a) *Concesiones: Fianzas.*

En el régimen general de concesiones la prestación de fianzas sólo es obligatoria cuando lo imponen preceptivamente disposiciones especiales (Orden de 23 de mayo de 1938, sobre alumbramiento de aguas subterrá-

neas en terrenos particulares en las Islas Canarias) o en virtud de la facultad discrecional de la Administración, por cuanto las concesiones se han de entender siempre otorgadas sin perjuicio de tercero (*Sentencia* de 27 de marzo de 1953, Sala 3.ª).

b) *La inscripción de aprovechamientos: Requisitos.*

Del contexto del Real Decreto de 12 abril de 1901, que creó el Registro central y los provinciales de aprovechamientos hidráulicos, y de la Real Orden de 12 de marzo de 1902 sobre inscripción en dichos Registros, claramente se infiere que toda inscripción exige, como requisitos esenciales, la *existencia actual del aprovechamiento a que se refiera y un vínculo jurídico que le adscriba al titular que la solicita a su favor* (*Sentencia* de 1 de junio de 1953, Sala 3.ª).

c) *Comunidad de regantes: La existencia de aprovechamiento como requisito para la constitución.*

A tenor de lo dispuesto en el artículo 228 de la Ley de Aguas, para que pueda constituirse una Comunidad de regantes ha de existir un aprovechamiento colectivo de aguas públicas para riego, sin cuya realidad habría de determinar la formación de la respectiva Comunidad (*Sentencia* de 1 de junio de 1953, Sala 3.ª).

d) *Servidumbre forzosa de acueducto.*

Con arreglo a lo preceptuado en el número 1.º del artículo 80 de la Ley de Aguas y en la Real Orden de 28 de septiembre de 1883, para que pueda decretarse la servidumbre forzosa de acueducto a que se refiere el artículo 77 de la mencionada Ley, basta que el que la solicite sea dueño del agua o del terreno a regar, sin que sea necesario que lo sea de ambas cosas.

Además, según ya tiene declarado esta Sala, entre otras *Sentencias*, en la de 7 de diciembre de 1906 para que prospere la oposición del dueño del predio sirviente, basada en la causa 2.ª del artículo 80 de la Ley de Aguas, o sea en poderse establecer la servidumbre de acueducto sobre otros preios, no es suficiente que el opositor alegue o demuestre que la alteración que propone es menos lesiva para él que el trazado proyectado, sino que precisa también demostrar que no sería menos ventajosa para el que pretende imponer la aludida servidumbre; y no solamente omitió la recurrente esa prueba, sino que señaló como trazado sustitutivo del proyectado la cuneta de la vía del ferrocarril, por la que no es dable llevar el acueducto, a virtud de la oposición al efecto formulada por la Dirección General de Ferrocarriles y Transportes por Carretera.

Por último, es ineficaz la invocación por el recurrente del artículo 84 de la Ley de Aguas, al aducir que siguiendo el mismo trazado de la servidumbre que se le impone, proyecta la construcción de un acueducto para el riego de su finca; pero hasta tener en cuenta que ese futuro acueducto no es de realidad actual, para advertir que en modo alguno se está en el supuesto que contempla dicho precepto, que lo único que prohíbe es que la servidumbre forzosa de acueducto tenga lugar por dentro de otro acueducto preexistente, a menos que el dueño de éste lo consienta. (*Sentencia* de 19 de mayo de 1953, Sala 3.*).

6.—MONTES.

Efectos de la inclusión de un monte en el Catálogo de los de utilidad pública.

La inclusión de un monte en el Catálogo de los de utilidad pública lleva implícita la estimación de un estado posesorio a favor de la Corporación titular, cuya situación sólo puede desvirtuarse por decisión de los Tribunales competentes (*Sentencia* de 25 de febrero de 1953, Sala 4.*).

7.—PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Trámite de audiencia.

La omisión del trámite de vista y audiencia de los interesados en el expediente constituye un vicio de nulidad, en cuanto se priva a las partes de aducir pruebas y alegaciones sobre las causas de incumplimiento del contrato y procedencia de la pérdida de la fianza constituída, sin que pueda estimarse subsanada por la existencia de acta notarial en la que se hace constar que en la fecha señalada para el cumplimiento de las obligaciones no estaban confeccionadas las colecciones que constituían el objeto del contrato (*Sentencia* de 29 de abril de 1953, Sala 3.*).

8.—RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

a) *El examen previo del procedimiento.*

Es doctrina reiterada la de que cuanto afecta al procedimiento es de orden público, por cuanto su observancia es la más sólida y eficaz garantía de los derechos que a los particulares se les reconocen, integrando un vicio sustancial que determina la nulidad de lo actuado el incumplimiento en el expediente administrativo de alguno de sus trámites esenciales concretamente señalados (*Sentencia* de 15 de abril de 1953, Sala 4.*).

b) *Resoluciones administrativas.*

Las resoluciones de la Administración que interpretan y aplican disposiciones de carácter administrativo determinan la competencia de los Tribunales de lo Contencioso (*Sentencia* de 13 de abril de 1953, Sala 4.ª).

1) *La imposición de multas por infracción de lo dispuesto en Reglamentaciones de Trabajo.*

Los actos de la Administración que acuerdan la imposición de multas a los particulares por infracciones de la Reglamentación de Trabajo son de naturaleza administrativa y, en su consecuencia, recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa (*Sentencias* de 23 de febrero, Sala 3.ª, y 13 de abril y 16 de mayo de 1953, Sala 4.ª).

2) *La liquidación de cuotas por Seguros Sociales.*

Se reitera el carácter administrativo del acto de liquidación de cuotas por Seguros Sociales, en *Sentencias* de 6 y 7 de mayo de 1953 (Sala 4.ª).

c) *Resoluciones que causen estado.*

Los actos administrativos provisionales y condicionados carecen del requisito de causar estado (*Sentencia* de 26 de mayo de 1953, Sala 4.ª).

d) *La alegación del derecho administrativo lesionado.*

Como reiteradamente tiene establecida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, es improcedente admitir la excepción de incompetencia cuando, por las razones en que la misma se apoya, se hace preciso entrar en el fondo del asunto; así también en numerosas *Sentencias* del mismo Tribunal se ha declarado que no obsta la omisión en la demanda de la alegación concreta referente a la preexistencia del derecho vulnerado con carácter administrativo, si genéricamente consta que la resolución reclamada reúne condiciones para ser impugnada en vía contenciosa (*Sentencia* de 18 de marzo de 1953, Sala 4.ª).

e) *Actos confirmativos.*

Es inadmisibles la excepción fundada en que el acto impugnado es confirmativo de otro anterior firme, cuando se adoptaron para resolver peticiones distintas, aunque relacionadas entre sí (*Sentencia* de 9 de junio de 1953, Sala 4.ª).

ENRIQUE SERRANO GUIRADO