

CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

SUMARIO: 1. Acto administrativo.— 2. Funcionarios.— 3. Policía municipal.— 4. Expropiación.— 5. Contratos.— 6. Procedimiento administrativo.— 7. Recurso contencioso-administrativo.

SUMARIO GENERAL: 1. Acto administrativo. A) Competencia. El régimen de la incompetencia relativa (Sentencia de 22 de febrero de 1955, Sala 4.ª). B) Notificación. a) La omisión de requisitos y sus efectos. Subsanción (Sentencia de 19 de enero de 1955, Sala 4.ª). b) La falta de notificación y la eficacia de los actos administrativos (Sentencia de 3 de mayo de 1955, Sala 4.ª). C) El régimen de las autorizaciones: De apertura de farmacias. a) La diferencia entre solicitud de apertura y de reapertura de una farmacia (Sentencia de 11 de abril de 1955, Sala 4.ª). b) Ambito del ordenamiento del Decreto de 24 de enero de 1941 (Sentencia de 11 de abril de 1954, Sala 4.ª). c) La «traba de distancia»: su fundamento y alcance (Sentencia de 5 de abril de 1955, Sala 4.ª).— 2. Funcionarios. A) Régimen disciplinario. a) Sustantividad y fundamento de la competencia de la Administración en materia disciplinaria (Sentencias de 3 y 5 de marzo de 1955, Sala 4.ª). b) Procedimiento. a') Plazos: Sus efectos en orden a la validez de las actuaciones (Sentencia de 24 de marzo de 1955, Sala 4.ª). b') Las infracciones que puedan haberse realizado no puede alegarlas con eficacia el causante de las mismas (Sentencias de 22 y 23 de marzo de 1955, Sala 4.ª). c') La alegación de indefensión por la desestimación de las pruebas propuestas: Facultades del Juez Instructor en la materia (Sentencia de 5 de marzo de 1955, Sala 4.ª). d') Las propuestas definitivas de sanción subordinadas a la práctica de las pruebas admitidas (Sentencia de 24 de marzo de 1955, Sala 4.ª). c) Faltas. De probidad (Sentencias de 5 y 11 de marzo de 1955, Sala 4.ª). d) Sanciones. a') Adecuación con el precepto aplicable a la sanción (Sentencia de 5 de marzo de 1955, Sala 4.ª). b') De separación del servicio. Extensión del deber de reparación en los casos de separación indebida (Sentencia de 3 de marzo de 1955, Sala 4.ª). B) El deber de obediencia y sus límites (Sentencia de 5 de marzo de 1955, Sala 4.ª).— 3. Policía municipal. A) Competencia municipal en orden a la instalación de industrias. Fundamento (Sentencia de 17 de mayo de 1955, Sala 4.ª). B) De edificios ruinosos. a) La naturaleza administrativa y no discrecional de las declaraciones en la materia (Sentencia de 21 de febrero de 1955, Sala 4.ª). b) La validez del procedimiento contradictorio ha de reconocerse cuando se tramita con citación de los particulares afectados y se aportan los dictámenes técnicos (Sentencia de 21 de febrero de 1955, Sala 4.ª). c) Policía de la edificación. La falta de la necesaria licencia y la facultad de los Ayuntamientos para acordar la demolición de lo construido (Sentencia de 21 de marzo de 1955, Sala 4.ª).— 4. Expro

piación. A) *Fundamento y condiciones a su ejercicio* (Sentencia de 24 de mayo de 1955, Sala 4.ª). B) *La determinación del justo precio*. a) *El principio de igualdad en el justo precio de fincas sometidas a expropiación priva sobre las valoraciones formuladas únicamente con arreglo a la capitalización de las rentas asignadas a los bienes* (Sentencia de 6 de abril de 1955, Sala 4.ª). b) *La aplicación del sistema de capitalización ha de extenderse a todos los beneficios constitutivos de renta del bien objeto de expropiación* (Sentencia de 26 de marzo de 1955, Sala 4.ª). c) *El carácter discrecional de las declaraciones de urgencia* (Sentencia de 24 de mayo de 1955, Sala 4.ª).—

5. *Contratos*. A) *La vigencia del principio de la Ley del contrato y su aplicación a la contratación administrativa* (Sentencia de 9 de noviembre de 1954, Sala 4.ª). B) *La recepción por la Administración, con carácter definitivo, de las obras cuya ejecución hubiese contratado, extingue las facultades que se hubiere reservado o le correspondieran como contratante* (Sentencia de 9 de noviembre de 1954, Sala 4.ª).—

6. *Procedimiento administrativo*. A) *Las formas de publicidad exigidas para determinados trámites de los expedientes administrativos han de observarse y justificarse conforme se disponga en las normas que las establecen, sin que su prueba pueda admitirse con otros medios* (Sentencia de 13 de mayo de 1955, Sala 3.ª). B) *Trámite de audiencia*. a) *La concesión del trámite de audiencia a terceros interesados determinada por la existencia de derechos de los mismos que pueden resultar afectados por el acto administrativo resolutorio del expediente* (Sentencia de 13 de mayo de 1955, Sala 3.ª). b) *La puesta de manifiesto a los interesados de los expedientes y las limitaciones derivadas del principio de jerarquía de las normas legales, de la especialidad de las mismas y de la finalidad que las determina* (Sentencia de 3 de mayo de 1955, Sala 4.ª). c) *El trámite de informe de autoridades y organismos. Su extensión material en el expediente. El régimen del Decreto de 24 de enero de 1941, sobre autorizaciones de apertura de farmacia* (Sentencia de 11 de abril de 1954, Sala 4.ª). C) *El régimen de nulidad de las actuaciones administrativas*. a) *Constituyen vicios determinantes de nulidad la infracción de requisitos esenciales que constituyen garantía de defensa. El examen de las consecuencias producidas al interesado y de la variación que le ocasiona el acto resolutorio del expediente, como criterios para la calificación de la validez o nulidad de las actuaciones* (Sentencia de 3 de marzo de 1955, Sala 4.ª). b) *La indefensión de los interesados, condición determinante de la nulidad de las actuaciones* (Sentencias de 4 y 11 de abril de 1955, Salas 3.ª y 4.ª).—

7. *Recurso contencioso-administrativo*. A) *La naturaleza revisora de la jurisdicción*. a) *El deber de la jurisdicción de mantener la observancia de las normas relativas a la actividad administrativa, de oficio o a instancia de parte interesada* (Sentencias de 22 de abril de 1955, Sala 4.ª, y 5 de marzo de 1955, Sala 4.ª). b) *La jurisdicción es siempre competente, salvo excepciones, para revisar las actuaciones administrativas y para declarar su validez o nulidad* (Sentencia de 26 de abril de 1955, Sala 3.ª). c) *La competencia de la jurisdicción se extiende sólo al examen de lo planteado y resuelto en vía administrativa* (Sentencia de 21 de mayo de 1955, Sala 4.ª). B) *Resoluciones que causan estado y resoluciones de trámite*. a) *Calificación de los acuerdos o resoluciones de las Direcciones Generales de los Ministerios* (Sentencia de 18 de mayo de 1955, Sala 4.ª). b) *La calificación como de trámite de las resoluciones que se integran como parte de un expediente* (Sentencia de 2 de marzo de 1955, Sala 3.ª). c) *Los acuerdos municipales sobre ocupación de fincas sujetas a expropiación son de trámite* (Sentencia de 30 de mayo de 1955, Sala 4.ª). C) *La calificación de la naturaleza de las facultades actuadas por la Administración exige el examen del fondo del asunto, lo que impide resolver previamente la excepción de incompetencia fundada en el ca-*

rácter discrecional de aquéllas (Sentencia de 11 de abril de 1955, Sala 4.^a). D) *La vulneración de un derecho de carácter administrativo y su régimen.* a) *La lesión de derecho administrativo subjetivo y su necesaria invocación* (Sentencia de 28 de marzo de 1955, Sala 4.^a). b) *El derecho administrativo subjetivo y la impugnación de disposiciones generales* (Sentencias de 29 de abril de 1955, Sala 4.^a, y de 29 de marzo de 1955, Sala 3.^a). c) *La titularidad del derecho lesionado: En la jurisdicción de lo contencioso no está reconocida una acción pública para recurrir. Los Ayuntamientos carecen de acción para defender los derechos administrativos subjetivos de sus vecinos* (Sentencia de 4 de abril de 1955, Sala 3.^a). d) *El requisito exige la precisa vulneración de un derecho administrativo subjetivo, y para su fundamento no basta la alegación de un interés perjudicado* (Sentencia de 4 de abril de 1955, Sala 3.^a). E) *Las resoluciones que confirman o reiteran otras anteriores consentidas: El requisito de identidad* (Sentencia de 3 de mayo de 1955, Sala 4.^a). F) *La competencia de la jurisdicción de lo contencioso y las resoluciones del Ministerio de Trabajo.* a) *La naturaleza administrativa de las resoluciones que declaran deberes contributivos de las empresas a los Seguros Sociales* (Sentencia de 9 de marzo de 1955, Sala 4.^a). b) *La determinación de la naturaleza de las resoluciones por los efectos subjetivos de las mismas y la causa inmediata que declara los respectivos derechos y deberes* (Sentencia de 30 de abril de 1954, Sala 4.^a). G) *Cuestiones de naturaleza civil: La calificación de la naturaleza pública o privada del derecho de dominio* (Sentencia de 13 de mayo de 1955, Sala 4.^a). H) *El requisito del previo pago a la Hacienda.* a) *La entrega de la cantidad señalada en la liquidación cuando se formaliza en la entidad acreedora o a su disposición, satisface plenamente la exigencia de la Ley* (Sentencia de 9 de marzo de 1955, Sala 4.^a). b) *La efectiva realidad del pago y la disposición de la cantidad correspondiente por la entidad acreedora constituyen justificación suficiente del precepto de la Ley, aunque el ingreso se realizara bajo la denominación de depósito* (Sentencia de 15 de abril de 1955, Sala 4.^a). I) *Excepciones.* a) *De falta de personalidad: Inadmisible cuando se pretende fundamentar en que el recurrente no lo fué en vía administrativa, ni participó en el respectivo expediente, si la resolución puede afectarle en su derecho y alega además infracciones de procedimiento* (Sentencia de 13 de mayo de 1955, Sala 3.^a). b) *De defecto legal en el modo de proponer la demanda: Interpretación flexible y espiritualista de los requisitos exigidos en la formalización de las demandas* (Sentencia de 21 de febrero de 1955, Sala 4.^a). J) *Prueba. La solicitud de recibimiento a prueba del pleito. Exigencias formales* (Auto de 26 de febrero de 1955, Sala 4.^a). K) *Recurso de lesividad.* a) *Las declaraciones de lesividad de actos administrativos anteriores y su ámbito propio* (Sentencia de 11 de abril de 1955, Sala 4.^a). b) *Es obligado justificar ante la jurisdicción la existencia de lesión de derechos y sus perjudiciales consecuencias económicas* (Sentencia de 3 de mayo de 1955, Sala 4.^a). L) *De aclaración: Es sólo procedente contra la parte dispositiva de las Sentencias* (Auto de 14 de enero de 1955, Sala 3.^a).

1.—ACTO ADMINISTRATIVO.

A) Competencia. El régimen de la incompetencia relativa.

En los casos de estar reservada a la exclusiva competencia del Ayuntamiento pleno la adopción de decisiones, como los que afectan a con-

cesiones de líneas de tranvías, autobuses u otros medios de transporte, dentro del casco de la población y siempre que no se demuestre la urgencia para que la Comisión permanente intervenga en tales asuntos, el acuerdo que se adopte por ésta sin dar cuenta al Pleno para que lo ratifique y legitime con su aprobación, se origina una infracción de nulidad que priva de valor y efecto al acuerdo de la Comisión (*Sentencia* de 22 de febrero de 1955, Sala 4.ª).

B) *Notificación.*

a) *La omisión de requisitos y sus efectos. Subsanación.*

Las notificaciones que se lleven a efecto con omisión o defecto de los requisitos cuya observancia se establezca obligatoriamente por las aplicables disposiciones de procedimiento administrativo no se tendrán por bien hechas, ni producirán efecto alguno, a menos que la parte interesada se manifieste suficientemente enterada del acuerdo (*Sentencia* d 19 de enero de 1955, Sala 4.ª).

b) *La falta de notificación y la eficacia de los actos administrativos.*

La falta de notificación de una resolución administrativa priva a ésta de eficacia respecto del interesado, al que se reservan así todos los medios legales de defensa que procedan contra el acto (*Sentencia* de 3 de mayo de 1955, Sala 4.ª).

C) *El régimen de las autorizaciones: De apertura de farmacias.*

a) *La diferencia entre solicitud de apertura y de reapertura de una farmacia.*

Con el fin de determinar ambos conceptos, según la legislación, ha de tenerse en cuenta:

Primero: Que, de acuerdo con el significado del prefijo *re*, si reapertura es tanto como el acto de volver a abrir lo que estaba cerrado, ello implica la subsistencia, permanencia o continuidad, aunque en situación de clausura, de lo que se reabre, pues sólo puede volverse a abrir lo que está cerrado, pero está, es decir, existe: no lo que se destruyó o desapareció totalmente.

Segundo: Que el indicado concepto de reapertura de farmacia resulta aún más ceñido y concreto tal como aparece regulado en la legislación vigente sobre la materia, constituida fundamentalmente por el artículo 5.º de las Ordenanzas aprobadas por el Real Decreto de 18 de abril de 1860, el cual, en su párrafo primero, claramente da a entender que ha de ser el mismo farmacéutico titular de la farmacia cerrada el

que ha de solicitar la reapertura, con las formalidades —si la tuvo cerrada más de tres meses— que dicho artículo enumera, pues la clausura a que se refiere supone conjuntamente una necesaria continuación del establecimiento —aunque cerrado— y de su titular —aunque inactivo en su labor profesional habitual—: doble requisito sin cuya concurrencia no puede haber, según nuestra legislación, reapertura.

Tercero: La tramitación y resolución de las respectivas solicitudes ha de ajustarse a la legislación que en particular les es de aplicación (*Sentencia* de 11 de abril de 1955, Sala 4.ª).

b) *Ambito del ordenamiento del Decreto de 24 de enero de 1941.*

El ámbito de aplicación del Decreto de 24 de enero de 1941 está limitado a las autorizaciones para la apertura de nuevas oficinas de farmacia, pero no comprende a las que se otorgan para la reapertura de las que ya existieran. (*Sentencia* de 11 de abril de 1954, Sala 4.ª).

c) *La «traba de distancia», su fundamento y alcance.*

La denominada «traba de distancia» establecida para la apertura o establecimiento de nuevas oficinas de farmacia, por el Decreto de 24 de enero de 1941, con la finalidad esencial de evitar la competencia profesional y el consiguiente perjuicio de los farmacéuticos que ejercitaren sus actividades en farmacias enclavadas a mayor cercanía de la prescrita en consideración a la categoría o población de los respectivos términos municipales, afecta también y es de aplicación en aquellos casos excepcionales de colindancia inmediata de edificaciones de distintos términos sin solución de continuidad, porque en tales casos tiene la misma razón de ser la citada limitación y cumple también la finalidad que se perseguía al dictarse el citado Decreto, máxime si uno de los términos ha sido declarado anexionado al otro o figura en proyecto de anexión en curso (*Sentencia* de 5 de abril de 1955, Sala 4.ª).

2.—FUNCIONARIOS.

A) *Régimen disciplinario.*

a) *Sustantividad y fundamento de la competencia de la Administración en materia disciplinaria.*

Es axioma jurisprudencial y confirmado por numerosas sentencias de este Alto Tribunal la posibilidad de la legal coexistencia del enjuiciamiento y sanción de unos mismos hechos por la jurisdicción ordinaria

y por la disciplinaria, que obedecen a valoraciones jurídicas diferentes, ya que la penal persigue la restauración de la paz social perturbada por el delito, mientras que la disciplinaria se inspira más bien en un criterio de moralidad que impone a la Administración la ineludible necesidad de exigir a sus servidores lealtad, honor y dignidad en el cumplimiento de sus deberes, para rodear del imprescindible prestigio las funciones públicas, y sobre esta base, que no reconoce más excepción que la de que el hecho no tenga otra valoración jurídica que la delictiva, no cabe, en el presente caso, estimar quebrantada esta doctrina, cuando es evidente que algunos de los hechos denunciados, admitida hipotéticamente su comisión, aparte de ser presuntamente integrantes de delitos, constituirán faltas de inmoralidad graves, susceptibles de ser encuadradas en la órbita disciplinaria; por lo que es visto que este motivo, uno de los en que se apoya la sentencia apelada para declarar la nulidad del Acuerdo del Ayuntamiento y de parte del expediente en que fué dictado, no puede ser admitido como fundamento de esa nulidad (*Sentencia* de 5 de marzo de 1955, Sala 4.ª).

Una reiterada jurisprudencia de este T. S., mantenida en numerosas *Sentencias*, como las de 30 de octubre de 1945, 15 de febrero de 1946 y 2 de julio de 1947, ya estableció la doctrina de que en el ejercicio por la Administración de su potestad correccional pueden coexistir con total independencia las acciones judiciales y las administrativas, sin que para ser corregidos gubernativamente los empleados públicos responsables en el desempeño de sus cargos de faltas previstas como tales por leyes o reglamentos, obste en modo alguno a la competencia de la Administración la acción de los Tribunales cuando los mismos hechos revistieran además caracteres de delito, limitándose en este caso el orden penal a la eficacia de la sentencia, y así, aun dictada ésta en sentido absolutorio para el funcionario procesado, o recaído respecto de él auto de sobreseimiento en causa criminal, se reconoció la libre facultad de la Administración para destituir al mismo funcionario si se apreciaba que era responsable de hechos previstos como faltas sancionadas en leyes o reglamentos con el correctivo de destitución (*Sentencia* de 3 de marzo de 1955, Sala 4.ª).

b) *Procedimiento.*

a') *Plazos: Sus efectos en orden a la validez de las actuaciones.*

La ampliación de los plazos establecidos para las diversas actuaciones en el procedimiento administrativo disciplinario, o demora en la realización de éstas, en modo alguno pueden constituir un vicio de invalidez, por cuanto ello implicaría en muchos casos la impunidad de faltas graves por un mayor celo y minuciosidad en la tramitación de los expedien-

tes, como se ha declarado reiteradamente por el Tribunal (*Sentencia de 24 de marzo de 1955, Sala 4.ª*).

b') *Las infracciones que pueden haberse realizado no puede alegarlas con eficacia el causante de las mismas.*

El expediente en el que se pretende ver defectos determinantes de nulidad es un expediente incoado, tramitado y dirigido por el propio Ayuntamiento que ahora los denuncia, por lo que, si tales faltas se produjeron, deber de la Corporación municipal era evitarlos, o corregirlos, o en todo caso señalarles y acusarles a su tiempo, y no habiéndolo hecho así, es improcedente que se aleguen en el pleito contencioso supuestos vicios de nulidad en el expediente por quien dió allí lugar a ellos y pretende ahora, tomándoles como motivos, para instar una declaración de nulidad que le interesa aprovecharse de los mismos (*Sentencias de 22 y 23 de marzo de 1955, Sala 4.ª*).

c') *La alegación de indefensión por la desestimación de las pruebas propuestas. Facultades del Juez instructor en la materia.*

Es inaceptable el defecto de orden procesal que se consigna en la sentencia apelada, de haberse producido una verdadera indefensión de los recurrentes, hoy apelados, por no resultar practicadas la prueba ofrecida por los interesados, y ello porque la índole y naturaleza de esta clase de expediente exige que su desarrollo, sin menosprecio del derecho de defensa de los interesados, sea breve y mediante concretas actuaciones, sin dar margen a trámites meramente dilatorios, y como en el expediente en cuestión se han aportado, en una laboriosa investigación, los elementos de prueba suficientes, y se ha cumplido el trámite indispensable de audiencia mediante la formulación por el Instructor de sendos pliegos de cargos, en los que se han consignado todos y cada uno de los hechos que se les imputan, presentando los encartados su pliego de descargo, en los que propusieron prueba, que fué desestimada en razón a considerarse improcedente, sin que ello signifique, en una ponderada y objetiva apreciación, que tal negativa constituye a los interesados en estado de indefensión; en primer término, porque declararon en el expediente y formularon detalladamente sus pliegos de descargo, contestando a cada uno de los cargos que les fueron formulados; en segundo lugar, porque la prueba solicitada, examinada en su conjunto, o es intrascendente a los fines del procedimiento o reiterativa y con finalidad dilatoria, y por ello denegada por el Instructor dentro de las facultades que como Juez le corresponden y deben ser respetadas en cuanto en su ejercicio no constituyan, como no constituyen en el presente caso, una manifiesta y evidente injusticia (*Sentencia de 5 de marzo de 1955, Sala 4.ª*).

d') *Las propuestas definitivas de sanción subordinadas a la práctica de las pruebas admitidas.*

La nulidad de un expediente disciplinario no puede alegarse por la circunstancia de que el Juez instructor formulara propuesta de sanción con anterioridad a la práctica de las pruebas solicitadas en el pliego de descargos, en cuanto dicha propuesta tenía el carácter de provisional, elevada a definitiva con posterioridad a la práctica de dichas pruebas (*Sentencia de 24 de marzo de 1955, Sala 4.ª*).

c) *Faltas. De probidad.*

El funcionario que tiene a su cargo y bajo su custodia fondos de una Asociación benéfica del Cuerpo a que pertenece, sin hacerlos efectivos a pesar de los requerimientos recibidos al efecto, incurre en la falta de probidad, sin que pueda desvirtuarse por el reconocimiento de la deuda, la pérdida de una cartera con dinero y la inversión de otras cantidades con miras de reponer las apropiadas (*Sentencia de 11 de marzo de 1955, Sala 4.ª*).

El funcionario que se prevalece de su cargo para obtener ingresos por servicios a los particulares, realizados o no, incurre en la falta grave de probidad (*Sentencia de 5 de marzo de 1955, Sala 4.ª*).

d) *Sanciones.*

a') *Adecuación con el precepto aplicable a la sanción.*

El correctivo de «*suspensión de empleo y sueldo por seis meses*» propuesto por el Instructor del expediente, la Jefatura Provincial y la Dirección General, no se atempera al Reglamento de aplicación porque las circunstancias atenuantes que aquéllos aprecian por particulares condiciones personales del expedientado no pueden alterar la índole y calificación de la falta en que incurrió, sentado lo cual ha de tenerse en cuenta que el artículo 60 de tal disposición señala dicha corrección disciplinaria para castigar a los funcionarios por faltas *graves* en el ejercicio de su cargo, y al no ser de esta índole, sino de *las muy graves*, la cometida por el inculpado, corresponde imponerle, en inexcusable observancia del mismo precepto, uno de los correctivos de postergación perpetua, cesantía o separación definitiva del servicio, de manera que obró con acierto la O. M. recurrida al señalar esta última corrección al encartado, como funcionario de la Jefatura Provincial de Sanidad, para quien, dado su empleo, la postergación resultaba inoperante (*Sentencia de 5 de marzo de 1955, Sala 4.ª*).

b') *De separación del servicio. Extensión del deber de reparación en los casos de separación indebida.*

La separación indebida de los funcionarios locales (Secretarios) implica el deber de reposición en los respectivos cargos, con abono de los sueldos y emolumentos que les hubieran correspondido de no haber sido sancionados.

La extensión total del deber de reparación de los derechos pecunarios se reconoce en la *Sentencia* de 3 de marzo de 1955 (Sala 4.^a), sin otras deducciones que las correspondientes por lo percibido en el ejercicio de iguales cargos en otros Municipios, sin descuento de tiempo alguno, es decir, que la relación aún rota subsiste a tales efectos.

B) *El deber de obediencia y sus límites.*

La exigente de obediencia no puede tener aplicación cuando el que manda lo hace en el ejercicio de sus atribuciones y obra dentro de sus deberes el que obedece, quien no se libera de sus actos si son intrínsecamente ilícitos, aun cuando se le ordenaran por un superior (*Sentencia* de 5 de marzo de 1955, Sala 4.^a).

3.—POLICÍA MUNICIPAL.

A) *Competencia municipal en orden a la instalación de industrias. Fundamento.*

Es evidente que la ejecución de obras y las nuevas instalaciones de industrias y modificación de las ya establecidas, dentro de un casco urbano, requieren, de forma que no deja lugar a dudas, la oportuna licencia municipal, independientemente de otro género de autorizaciones, según la índole y naturaleza de la industria de que se trate, y ello no sólo porque así se desprende de los preceptos contenidos en las disposiciones generales del Régimen Local, sino porque legal y doctrinalmente constituye una de las materias propias y peculiares de la competencia de los Ayuntamientos, ya que la situación de las industrias, dentro de los límites municipales, afecta esencialmente no sólo a cuestiones de salubridad y comodidad del vecindario, sino también a problemas urbanísticos de belleza y ornato de sus plazas y vías principales, de cuidado y conservación de las mismas, y si esto es así, en términos generales, más ha de constituir misión de los Municipios cuando, como en el caso presente, se trata de un pueblo de no gran extensión y vecindario y de industria que,

como de la de una fábrica de aceite, aparte de las molestias del funcionamiento del motor, lleve consigo gran movimiento de carros y caballerías, y cuando, por último, la industria que se pretende establecer se sitúa en un edificio de la plaza de la iglesia, dentro del pueblo, razones todas por las que es de establecer que la autorización municipal constituye requisito indispensable para el establecimiento de nuevas industrias o modificación de las existentes, dentro del casco urbano de las poblaciones (*Sentencia* de 17 de mayo de 1955, Sala 4.ª).

B) De edificios ruinosos.

a) *La naturaleza administrativa y no discrecional de las declaraciones en la materia.*

La declaración de ruina de un edificio en general se halla dentro de las facultades otorgadas al Alcalde en el artículo 83 de la Ley Municipal, como medida de policía y seguridad pública; y el Decreto resolutorio de competencia de 28 de noviembre de 1906 corrobora esta afirmación al resolver que contra el acuerdo del Alcalde sobre el particular proceden los recursos gubernativos y contencioso-administrativos, ya porque, hallándose dispuesto en el artículo 149 de la Ley de 31 de diciembre de 1946, a los efectos de los arrendamientos urbanos, que la referida declaración ha de ser formulada por la Autoridad municipal en expediente contradictorio con citación de los inquilinos y arrendatarios, ello implica, por una parte, la naturaleza administrativa y no judicial de esa clase de acuerdos, y por otra, el carácter no discrecional de los mismos, puesto que establece la aportación de los datos suministrados por los contradictores, a los cuales la decisión con ausencia de todo libre arbitrio se ha de ajustar en cada caso, de modo que las resoluciones de los Alcaldes lo son sobre materia administrativa y están sometidos, como todas las de su naturaleza, a la revisión en vía contenciosa (*Sentencia* de 21 de febrero de 1955, Sala 4.ª).

b) *La validez del procedimiento contradictorio ha de reconocerse cuando se tramita con citación de los particulares afectados y se aportan los dictámenes técnicos.*

El expediente contradictorio incoado a virtud de denuncia del propietario de la casa está revestido de las necesarias formalidades y garantías para servir de base a una resolución acertada, cuando se tramita con citación del inquilino y se han aportado los dictámenes de un arquitecto designado por el propietario y el emitido por otro del Ayunta-

miento, quienes han opinado que la finca se halla en estado de ruina, extremo que afirmó por segunda vez este último al formularse el recurso de reposición, y ante esta conformidad de pareceres técnicos, y no habiéndose aportado otro informe pericial contrario por parte del inquilino, que en lugar de hacerlo se limitó a negar la situación ruinosa y a solicitar que por vía de prueba se reconociera el edificio por tres arquitectos más, sin que la Alcaldía lo creyera necesario, hay que estimar que la referida Autoridad municipal procedió con todo acierto y arregladamente a la resultancia del expediente al adoptar su acuerdo recurrido, cuya subsistencia es preciso mantener (*Sentencia* de 21 de febrero de 1955, Sala 4.ª).

c) *Policía de la edificación. La falta de la necesaria licencia y la facultad de los Ayuntamientos para acordar la demolición de lo construido.*

Así lo declara la *Sentencia* de 21 de marzo de 1955 (Sala 4.ª), que desestima la reclamación de indemnización formulada por el recurrente.

4.—EXPROPIACIÓN.

A) *Fundamento y condiciones a su ejercicio.*

La expropiación forzosa de los bienes pertenecientes a personas individuales o colectivas es un procedimiento jurídico que tiene por base la teoría llamada del dominio eminente del Estado, en cuya virtud, ante un claro problema de necesidad pública o de utilidad social, pueden los gobernantes ordenar la extracción de aquellos bienes del dominio de los particulares para aplicarlos a los fines de conveniencia general, con la precisa e inexcusable condición de *abonar su justo valor o los desposeídos, más el precio de afección y los perjuicios que resultan demostrados*, y estos elementos que constituyen la naturaleza esencial de la Institución expropiadora, regulada en nuestra legislación nacional, determinan con plena evidencia que corresponde a las personas que ejercen el Poder la *facultad de elegir los bienes particulares aptos para la finalidad proyectada, la de estimar la necesidad de la ocupación, y la de declarar la urgencia de la misma*, funciones todas que tienen un carácter absolutamente discrecional y que las autoridades gubernativas pueden ejercer libremente para el bien común, de donde se infiere sin género de duda que el Decreto impugnado por la recurrente, que declaró de urgencia la expropiación del inmueble de la misma, fué una disposición emanada de la potestad no reglada de la Administración y que, por no hallarse

sometida a normas limitativas de su libre arbitrio, carece del requisito segundo del artículo primero de la Ley Jurisdiccional y no puede ser reclamada en vía contenciosa (*Sentencia* de 24 de mayo de 1955, Sala 4.ª).

B) *La determinación del justo precio.*

a) *El principio de igualdad en el justiprecio de fincas sometidas a expropiación priva sobre las valoraciones formuladas únicamente con arreglo a la capitalización de las rentas asignadas a los bienes.*

La argumentación del perito de la Administración basada únicamente en la insistentemente defendida clasificación de los terrenos como rústicos, adopta el procedimiento de valoración por capitalización de las rentas teóricas obtenidas mediante una explotación racional, desdeñando en absoluto todas las otras circunstancias que pueden influir para aumentar o disminuir su precio respecto de otras análogas que hayan podido ser objeto de tasaciones recientes en el mismo término municipal a que se refiere el artículo 28 de la Ley de Expropiación Forzosa y en ausencia de los demás datos que se relacionan en el artículo 32 de la misma Ley, por cuyos motivos no puede aceptarse la peritación así formulada (*Sentencia* de 6 de abril de 1955, Sala 4.ª).

b) *La aplicación del sistema de capitalización ha de extenderse a todos los beneficios constitutivos de renta del bien objeto de expropiación.*

En el dictamen emitido en el expediente de expropiación por el perito dirimente, basado en la capitalización a razón de cuatro por ciento, cual se requiere en el artículo 117 del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, de la renta catastrada con anterioridad, que era de, pero esta base es a todas luces insuficiente a tenor de las pruebas practicadas, ya que las mismas acreditan que la indicada renta era la del piso principal de la casa y que existían además una bodega, cuadra y otras dependencias de la planta baja, que tenía reservadas para su uso particular la propietaria y cuyo valor en renta puede reconocerse como de otras, cifra igual a la que paga el inquilino, y por otra parte, aparece también justificado que dicha señora percibía anualmente la cantidad de por el alquiler de los balcones de su casa, que se abrían a la plaza para presenciar los actos que en ella se celebraban con motivo de las fiestas principales de la ciudad, de modo que, debiendo computarse todos los beneficios constitutivos de renta del edificio, a los efectos de la capitalización requerida, ésta ha de efectuarse sobre la base de las, a que ascienden en conjunto los diferentes conceptos rentables, al tipo del cuatro por ciento (*Sentencia* de 26 de marzo de 1955, Sala 4.ª). -

c) *El carácter discrecional de las declaraciones de urgencia.*

Las declaraciones de urgencia de expropiaciones de bienes o derechos son manifestación de la potestad discrecional de la Administración (*Sentencia* de 24 de mayo de 1955, Sala 4.ª).

5.—CONTRATOS.

A) *La vigencia del principio de la Ley del contrato y su aplicación a la contratación administrativa.*

Las obligaciones dimanantes de los contratos administrativos, como las que nacen de los de índole civil, tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse a tenor de los mismos y aunque existan entre unos y otros algunas diferencias, como las facultades rescisorias y coercitivas que la Administración se reserva por su condición de Poder y su función rectora para el mayor beneficio de los intereses públicos, ha de llevarse a efecto con toda rigurosidad, lo que resulta explícitamente convenido, sin que los contratantes puedan ampliar sus facultades ni ejercitar otras que las que de modo expreso figuren en el texto del pacto estipulado (*Sentencia* de 9 de noviembre de 1954, Sala 4.ª).

B) *La recepción por la Administración, con carácter definitivo, de las obras cuya ejecución hubiese contratado, extingue las facultades que se hubiere reservado o le correspondieran como contratante.*

El hecho de que hayan observado varios meses más tarde de la recepción y entrega definitivas, ciertas deficiencias en el cielo raso y en las armaduras de las cubiertas de algunas de las viviendas construídas, que se han calificado por los técnicos como vicios ocultos de las obras, no implica que la Administración pueda declarar la responsabilidad del contratista y retener su fianza para aplicarla a las reparaciones consiguientes, porque, si bien es cierto que el artículo 1.591, en relación con el 1.909 del Código civil, declara responsable al constructor de los daños y perjuicios originados por la ruina de un edificio debida a vicios de la construcción y producida dentro de diez años contados desde que fué terminada, no es menos exacto que, completada la ejecución del contrato administrativo mediante la aceptación y recibo de la edificación por la entidad oficial a cuyo favor se había realizado, quedaron caducadas todas las facultades que a la Administración, como contratante, pudieran corresponder por virtud de la estipulación y careció de atribuciones para im-

poner responsabilidades al contratista y para disponer de su fianza, ya que la acción para reclamar los supuestos daños y perjuicios es de índole puramente civil y sólo puede ejercitarse ante los Tribunales de Justicia en el juicio correspondiente (*Sentencia* de 9 de noviembre de 1954, Sala 4.^a).

6.—PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

A) *Las formas de publicidad exigidas para determinados trámites de los expedientes administrativos han de observarse y justificarse conforme se disponga en las normas que las establecen, sin que su prueba pueda admitirse con otros medios.*

Así lo declara la *Sentencia* de 13 de mayo de 1955 (Sala 3.^a).

B) *Trámite de audiencia.*

a) *La concesión del trámite de audiencia a terceros interesados determinada por la existencia de derechos de los mismos que pueden resultar afectados por el acto administrativo resolutorio del expediente.*

Es doctrina reiterada por la *Sentencia* de 13 de mayo de 1955 (Sala 3.^a).

b) *La puesta de manifiesto a los interesados de los expedientes y las limitaciones derivadas del principio de jerarquía de las normas legales, de la especialidad de las mismas y de la finalidad que las determina.*

Que tiene también un matiz previo respecto al fondo del asunto la cuestión de carácter formal, planteado por el recurrente, señalando como vicio esencial de la tramitación del expediente que precedió a la resolución impugnada, el de que dicho expediente no fué «puesto de manifiesto» al interesado como ordena el artículo 18 del Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de Agricultura de 14 de junio de 1935, y a este respecto es de tener en cuenta que, disponiendo el artículo 8.º, párrafo 3.º, de la Ley de 5 de noviembre de 1940, que en los casos como el de que aquí se trata se abrirá «rápido expediente con audiencia del interesado», este precepto, contenido en una Ley, norma de rango superior al del citado Reglamento, de fecha posterior a éste, y de carácter especial —concorde con la finalidad acuciante para la economía nacional que la inspiraba—, frente al general de las disposiciones reglamentarias, debe prevalecer en el concreto punto debatido; y esto sentado, no puede

negarse que el actor expuso en el expediente cuantas razones en su favor estimó oportunas, con lo que se cumplió el requisito de audiencia ordenado por la Ley, sin ocasionarse indefensión del interesado, módulo esencial para la interpretación de las normas de este tipo; por lo que no es de apreciar el defecto esencial determinante de anulación del expediente que solicita el recurrente (*Sentencia* de 3 de mayo de 1955, Sala 4.ª).

c) *El trámite de informe de autoridades y organismos. Su extensión material en el expediente. El régimen del Decreto de 24 de enero de 1941, sobre autorizaciones de apertura de farmacia.*

En el procedimiento prescrito para la tramitación de los expedientes sobre apertura de oficinas de farmacias, al amparo de lo dispuesto en el artículo 4.º del Decreto de 24 de enero de 1941, sólo es preceptivo que informen los organismos y autoridades que se expresan respecto de la instancia inicial de los solicitantes y documentos unidos a la misma, en modo alguno se extiende la obligatoriedad a cada escrito o documento que se dirijan al Ministerio en relación con aquellos expedientes (*Sentencia* de 11 de abril de 1954, Sala 4.ª).

C) *El régimen de nulidad de las actuaciones administrativas.*

a) *Constituyen vicios determinantes de nulidad la infracción de requisitos esenciales que constituyen garantía de defensa. El examen de las consecuencias producidas al interesado y de la variación que le ocasiona el acto resolutorio del expediente, como criterios para la calificación de la validez o nulidad de las actuaciones.*

«...no basta cualquier omisión en las actuaciones para declararlas siempre y desde luego nulas cuando ellas ofrecen en definitiva, como ahora sucede, los requisitos esenciales que constituyen las indispensables garantías de defensa del sancionado, siendo preciso ponderar las consecuencias realmente producidas a la parte interesada por la transgresión del procedimiento y lo que hubiera variado el acto administrativo objeto del recurso en caso de observarse el trámite omitido, ya que el primordial principio de economía procesal tendente a evitar innecesaria reiteración del pleito impide anular una resolución administrativa por sólo defectos formales de trámite, si, aun subsanados éstos con todas sus consecuencias, es de prever lógicamente, según en este caso ocurre, que, dado el contenido del expediente relativo al fondo del asunto, se produciría después una nueva resolución administrativa idéntica a la que se anulara, criterio ya mantenido por este Tribunal Supremo en sentencias como

las de 12 de diciembre de 1950, 21 de diciembre de 1951 y 22 de noviembre de 1954 (*Sentencia* de 3 de marzo de 1955, Sala 4.ª).

b) *La indefensión de los interesados, condición determinante de la nulidad de las actuaciones.*

Las alegaciones de nulidad de los expedientes administrativos fundadas en la omisión o defectuoso cumplimiento de trámites obligatorios sólo pueden ser aceptadas cuando por incumplimiento de tales trámites se hubiera producido indefensión a los interesados (*Sentencia* de 11 de abril de 1955, Sala 4.ª).

Si la jurisprudencia acepta la doctrina y reconoce los vicios procesales como causa bastante para la procedencia de un recurso, lo ha hecho siempre con la limitación esencial de que la resolución recurrida pueda ofender el derecho del recurrente (*Sentencia* de 4 de abril de 1955, Sala 3.ª).

7.—RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

A) *La naturaleza revisora de la jurisdicción.*

a) *El deber de la jurisdicción de mantener la observancia de las normas relativas a la actividad administrativa, de oficio o a instancia de parte interesada.*

En ejercicio de la función revisora que a esta jurisdicción le está encomendada, es obligado el examen de los expedientes administrativos en que la resolución recurrida hubiera recaído, con el fin de determinar si en el mismo se cumplieron los trámites y formalidades prevenidos por las leyes, reglamentos y disposiciones legales aplicable al caso y que, por ser esenciales, constituyen garantía de los derechos de los particulares, y por ello esta Sala, según con reiteración ha declarado, tiene que velar de modo especial por el escrupuloso cumplimiento de tales requisitos formales, que constituyen normas procesales que afectan al orden público, cuya infracción, aún no alegada, debe apreciarse por constituir un vicio de nulidad para las actuaciones en que el defecto sustancial existe (*Sentencia* de 22 de abril de 1955, Sala 4.ª).

En primer término es preciso decidir sobre las alegaciones de nulidad del expediente administrativo, y ello no sólo porque es premisa indispensable para poder entrar a resolver sobre el fondo de la cuestión, determinar si en la tramitación del expediente fueron observadas todas las formalidades exigidas por la legislación aplicable al caso, que constituye

garantía indispensable para los derechos de la Administración y sus servidores, sino también porque es deber ineludible de este Tribunal velar por la pureza del procedimiento, sobre cuyos defectos, si los hubiere, aún no alegados, había de resolver previamente, en todo caso, porque tal cuestión afecta siempre al orden e interés público (*Sentencia* de 5 de marzo de 1955, Sala 4.ª).

b) *La jurisdicción es siempre competente, salvo excepciones, para revisar las actuaciones administrativas y para declarar su validez o nulidad.*

El problema capital y preferente postulado por el recurrente es el relativo al examen de si se han observado o no las normas del procedimiento administrativo dictadas en garantía de los derechos de los interesados en el expediente, ya que es doctrina proclamada constantemente por este Supremo Tribunal que aunque la jurisdicción carezca de competencia para conocer del fondo del asunto lo tiene siempre, salvo excepciones que no son del caso, para revisar las actuaciones administrativas y decidir si al practicarse se han cuidado los trámites procesales, garantía de los interesados, materia que por su carácter público tiene preferencia sobre cualquiera otras de las discutidas en el pleito (*Sentencias* de 16 de febrero de 1942, 4 de junio de 1943, 17 de octubre de 1944, 3 de julio, 19 de octubre de 1948 y 5 de junio de 1952, cuya doctrina se reitera en la de 26 de abril de 1955, Sala 3.ª).

c) *La competencia de la jurisdicción se extiende sólo al examen de lo planteado y resuelto en vía administrativa.*

La jurisdicción de lo contencioso, por su naturaleza, ha de limitarse a enjuiciar y resolver sólo sobre las cuestiones de fondo planteadas y resueltas en vía administrativa (*Sentencia* de 21 de mayo de 1955, Sala 4.ª).

B) *Resoluciones que causan estado y resoluciones de trámite.*

a) *Calificación de los acuerdos o resoluciones de las Direcciones Generales de los Ministerios.*

De acuerdo con doctrina reiterada de la jurisprudencia de la Sala, las resoluciones de las Direcciones Generales no agotan la vía gubernativa, salvo que una disposición legal determine lo contrario (*Sentencia*

de 18 de mayo de 1955, Sala 4.ª, confirmativa de las de 26 de abril de 1934, 20 de octubre de 1900 y 27 de enero de 1931, que cita).

b) *La calificación como de trámite de las resoluciones que se integran como parte de un expediente.*

Los acuerdos aprobatorios de las bases para la concesión de una línea de transporte de viajeros por carretera, en cuanto constituyen trámites del expediente que ha de instruirse y al que han de incorporarse diversas actuaciones administrativas y de terceros, en su caso, son de trámite hasta que por el Ministerio se resuelva sobre las adjudicaciones provisional y definitiva de la concesión (*Sentencia* de 2 de marzo de 1955).

c) *Los acuerdos municipales sobre ocupación de fincas sujetas a expropiación son de trámite.*

Así lo declara la *Sentencia* de 30 de mayo de 1955 (Sala 4.ª), no obstante los términos de generalidad del artículo 386 de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, pues este texto debe relacionarse con el del 152, del cual se deduce que si los acuerdos municipales sobre tasación y justiprecio de fincas ponen término a la vía gubernativa, carecen, *a contrario sensu*, de esta naturaleza los que, como el recurrido, se refieren únicamente a ocupación de aquéllas, debiéndoseles atribuir la de mera tramitación, incompatible con el causar estado que requiere obligatoriamente el número primero del artículo primero de nuestra Ley fundamental.

C) *La calificación de la naturaleza de las facultades actuadas por la Administración exige el examen del fondo del asunto, lo que impide resolver previamente la excepción de incompetencia fundada en el carácter discrecional de aquéllas.*

La excepción de incompetencia de jurisdicción alegada por el Ministerio Fiscal fundada en que la Administración, al emitir la Orden recurrida, no obró en uso de facultades regladas, sino discrecionales, no es posible decidirla sin examinar previamente el fondo del asunto en litigio, ya que *la determinación de los preceptos legales aplicables y las atribuciones y carácter de las mismas, que con arreglo a ellos tenga la Administración, supuestos necesarios para apreciar o desestimar la excepción aducida, son a la vez temas que constituyen el núcleo del pleito; por lo*

que, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, dicha alegación no puede funcionar en estos casos como obstáculo procesal que impida entrar a enjuiciar la cuestión sustancial objeto fundamental de la litis (*Sentencia* de 11 de abril de 1955, Sala 4.ª).

D) *La vulneración de un derecho de carácter administrativo y su régimen.*

a) *La lesión de derecho administrativo subjetivo y su necesaria invocación.*

Es de aplicación inexcusable aquella otra doctrina jurisprudencial según la cual si no se invoca en la demanda derecho alguno administrativo preestablecido a favor del demandante y no concurre el tercero de los requisitos del artículo primero de la precitada Ley de 22 de junio de 1894, ello determina la incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa conforme a la primera de las excepciones del artículo 46 de dicha Ley (*Sentencia* de 28 de marzo de 1955, Sala 4.ª).

b) *El derecho administrativo subjetivo y la impugnación de disposiciones generales.*

En virtud de lo que prescribe el artículo 3.º de la Ley jurisdiccional y de la constante doctrina jurisprudencial que con toda justificación lo interpreta, no son directamente reclamables en vía contenciosa las resoluciones de carácter general, sino las de índole particular que, al aplicar a casos concretos las de orden genérico, vulneran derechos particulares, infringiendo los preceptos de alguna ley, reglamento u otra disposición administrativa en los que tengan su fundamento aquellos derechos, y como la Orden recurrida es una medida de gobierno de manifiesto carácter general, puesto que *no alude a persona individual ni jurídica determinada, ni ha sido objeto de aplicación a la sociedad recurrente*, es visto que ésta no ha podido sufrir por la mera publicación de aquélla ninguna vulneración de sus derechos, por lo cual no ha nacido a su favor la acción para reclamar en vía contenciosa y tampoco es atendible al efecto el propósito que expresa de precaverse contra la lesión jurídica que supone se le inferirá cuando se le aplique el precepto impugnado, porque esta jurisdicción no tiene por objeto prevenir los riesgos futuros, sino reparar los menoscabos efectivamente causados (*Sentencia* de 29 de abril de 1955, Sala 4.ª).

El referido Decreto, por su génesis, por haberse dictado, según en el mismo se expresa, como aclaración a los preceptos de los artículos

del Estatuto del , y por establecer una norma que comprende, no a uno o a varios Ayuntamientos determinados, sino a todos los del territorio nacional, es manifiestamente una resolución de carácter general, y sabido es que, conforme a reiterada doctrina jurisprudencial, las resoluciones de esa clase no pueden ser combatidas en la vía contencioso-administrativa hasta que, por su aplicación concreta y específica al recurrente, se produzca la vulneración de un derecho preestablecido en favor de dicho recurrente por ley, reglamento u otro precepto administrativo (*Sentencia* de 29 de marzo de 1955, Sala 3.ª).

c) *La titularidad del derecho lesionado: En la jurisdicción de lo contencioso no está reconocida una acción pública para recurrir. Los Ayuntamientos carecen de acción para defender los derechos administrativos subjetivos de sus vecinos.*

A los efectos de la viabilidad del presente recurso contencioso-administrativo en cuanto ha sido promovido por el Ayuntamiento de , no es bastante, como pretende éste y hace constar en las alegaciones de derechos conforme el artículo 46 del Texto refundido de la Ley que rige esta jurisdicción, que por haberse dictado la Orden Ministerial recurrida en materia reglada y ser de obligada observancia las disposiciones que invoca para conceder el aprovechamiento de aguas discutido, las mismas «reconocen y amparan su derecho administrativo en cuanto ostenta la representación legal del Municipio de , asume el gobierno y administración del mismo, y en el cumplimiento de sus fines es representativo de la integridad de la vida local (artículos 4.º, 5.º y 58 de la Ley de Régimen Local), pues de estos preceptos no se deduce se confiera acción pública a los Ayuntamientos para defender los derechos administrativos subjetivos de los vecinos del Municipio, que establecidos anteriormente a favor de ellos por una Ley, Reglamento y otro precepto administrativo hayan podido ser vulnerados, ni en la Ley orgánica de esta jurisdicción se concede el ejercicio de la acción popular para combatir los acuerdos de la Administración Central, por lo que el Ayuntamiento actor tendría que haber justificado, para la eficacia de la interposición del presente recurso contencioso, la realidad puntualizada y demostrada de un derecho administrativo a su favor reconocido y que hubiera sido vulnerado por la resolución combatida, doctrina ésta que ha sido mantenida por las *Sentencias* de 17 de marzo de 1947, 3 de abril de 1948 y 2 de febrero de 1947, pues según ellas el recurso contencioso no se ha establecido con carácter público para su ejercicio por cualquier persona, sino solamente en pro de las que hubieran sufrido la vulneración de un derecho administrativo que les estuviera anteriormente reconocido (*Sentencia* de 4 de abril de 1955, Sala 3.ª).

d) *El requisito exige la precisa vulneración de un derecho administrativo subjetivo, y para su fundamento no basta la alegación de un interés perjudicado.*

Los perjuicios económicos que puedan derivarse de un nuevo ordenamiento jurídico no constituyen ni pueden servir de fundamento para el recurso contencioso, a cuyo efecto la Ley exige la precisa vulneración de un derecho administrativo, según tiene declarado el Tribunal en las *Sentencias* de 2 de febrero de 1947, 30 de diciembre de 1948 y 2 de julio de 1949, al proclamar que no es suficiente para que se cumpla el requisito tercero del artículo primero de la Ley de la Jurisdicción la mera alegación de un interés perjudicado (*Sentencia* de 4 de abril de 1955, Sala 3.ª).

E) *Las resoluciones que confirman o reiteran otras anteriores consentidas: El requisito de identidad.*

Es inadmisibles estimar una resolución como conformitaria o reiterativa de otra anterior, a los efectos de estimarla consentida, cuando en una se acuerda la apertura de un expediente contradictorio en el caso de concurrir determinadas circunstancias, y en la otra se impone una sanción al resolver el expediente instruido (*Sentencia* de 3 de mayo de 1955, Sala 4.ª).

F) *La competencia de la jurisdicción de lo contencioso y las resoluciones del Ministerio de Trabajo.*

a) *La naturaleza administrativa de las resoluciones que declaran deberes contributivos de las empresas a los Seguros Sociales.*

Es ya reiteradísima la jurisprudencia establecida por esta Sala declarando, en *Sentencias* como la de 12 de noviembre de 1954, que las decisiones de órganos de la Administración exigiendo al particular el pago de exacciones de índole contributiva son perfectamente recurribles ante los Tribunales Contencioso-administrativos, siempre que se den en las mismas los demás requisitos indicados para ello por la Ley de esta Jurisdicción, sin que a ello sea obstáculo ni sirva para transformar en laboral la contienda el hecho de que el importe de tales exacciones contributivas se destine a la finalidad de los Seguros Sociales, una de las más características y acusadas del Estado actual: por lo que, tratándose en el caso de este pleito de una de tales exacciones, y no de un conflicto o

discrepancia entre los trabajadores y su empresario, no es procedente la admisión de la excepción alegada basándose en el carácter laboral del fondo del asunto (Sentencia de 9 de marzo de 1955, Sala 4.ª).

b) *La determinación de la naturaleza de las resoluciones por los efectos subjetivos de las mismas y la causa inmediata que declara los respectivos derechos y deberes.*

En reiterada jurisprudencia de esta Sala se tiene establecida la distinción entre resoluciones del Ministerio de Trabajo relativas a cuestiones laborales entre los productores y sus empresas y aquellas otras en las que el Ministerio dicta resoluciones administrativas declarando la sumisión de empresas a obligaciones de tipo contributivo, aunque, naturalmente, puedan tener conexión, más o menos inmediata, de las relaciones laborales, resoluciones que reúnen evidentemente las características que determina la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, para ser atraídas al área de su peculiar competencia, y sobre esta base y refiriéndose esencialmente la cuestión de fondo en este pleito a la procedencia o improcedencia del cómputo de parte de los sueldos correspondientes a días festivos a los efectos de cuotas de Subsidio Familiar y Sindical, reclamadas a una empresa de ferrocarriles en una acta de inspección, no puede dudarse que lo discutido es de índole recaudatoria, que la resolución reclamada fué pronunciada por un organismo netamente administrativo, cual es la Dirección General de Previsión, ni cabe negar a la persona afectada por la liquidación el derecho a impugnar el acuerdo en la vía contenciosa cuando, a su juicio, vulnera preceptos legales y origine lesión de derechos que estimen le corresponde, razones todas por las que es de establecer que el acuerdo recurrido en esta litis reúne las condiciones que fija la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y obligan a rechazar la excepción de incompetencia alegada (Sentencia de 30 de abril de 1954, Sala 4.ª).

G) *Cuestiones de naturaleza civil: La calificación de la naturaleza pública o privada del derecho de dominio.*

La calificación de la naturaleza del dominio, público o privado, de un bien es de la exclusiva competencia de los Tribunales ordinarios (Sentencia de 13 de mayo de 1955, Sala 4.ª).

H) *El requisito del previo pago a la Hacienda.*

a) *La entrega de la cantidad señalada en la liquidación, cuando se formaliza en la entidad acreedora o a su disposición, satisface plenamente la exigencia de la Ley.*

La excepción fundada en haberse hecho el pago que ordena el artículo 6.º de la Ley de la jurisdicción —argumentación contradictoria de la aducida en primer término, ya que, si se tratase de una cuestión netamente laboral y no de índole contributiva, no podrá entrar en discusión la aplicabilidad del citado artículo 6.º—, es asimismo insistente la doctrina establecida por Sentencias de esta Sala, dictadas en casos análogos; jurisprudencia en la que se declara que por la peculiaridad de destino y administración de exacciones como la que en este pleito se ventila, la interpretación y aplicación a las mismas de las expresiones «cobranza de contribuciones y demás rentas públicas o créditos definitivamente liquidados en favor de la Hacienda» y «pago en las Cajas del Tesoro», contenidas en el citado artículo, debe tener presente que la doble finalidad a que el citado precepto apunta —que es la de *evitar que con la iniciación de una reclamación se interrumpa la marcha normal de cobranza de los ingresos estatales, y asegurar al mismo tiempo la exacción para el caso de que la procedencia de la misma se confirma, queda lograda con la modalidad de pago consistente en la entrega de la cantidad en forma que de ella pueda disponer el organismo estatal respectivo*; y el ingreso aludido consta que se hizo en la Caja de la Delegación Provincial de Segovia del Instituto Nacional de Previsión en, cumpliéndose así lo ordenado en el artículo 262, párrafo segundo del Reglamento de esta Jurisdicción, por lo que tampoco procede la declaración de incompetencia basada en esta causa (Sentencia de 9 de marzo de 1955, Sala 4.ª).

b) *La efectiva realidad del pago y la disposición de la cantidad correspondiente por la entidad acreedora constituyen justificación suficiente del precepto de la Ley, aunque el ingreso se realizara bajo la denominación de depósito.*

La excepción de incompetencia de jurisdicción propuesta por el Ministerio Fiscal, fundada en un supuesto incumplimiento de lo mandado en el artículo 6.º de la Ley de lo Contencioso, no puede ser acogida como procedente, porque en el expediente originario de este pleito consta acreditado que la entidad demandante ingresó a disposición de la Administración, en la Delegación Provincial del Instituto Nacional de Previsión, en la fecha de, la cantidad de, importe total de la liquidación consignada en el acta que ahora se impugna, y aunque ello aparezca efectuado con la denominación de depósito, como así lo prescribe la legislación especial del Ministerio de Trabajo, es lo cierto que, confirmada por la Superioridad dicha liquidación, con la orden de que se devolviese a la citada entidad una diferencia de, que se estimó indebidamente percibida, quedó de propiedad de la Administración el resto de la cantidad ingresada y resultó así cumplido el mencionado precepto

antes de haberse formulado el presente recurso, como ya lo tiene declarado esta Sala en solicitud de resoluciones respectivas a la propia cuestión (*Sentencia* de 15 de abril de 1955, Sala 4.ª).

D) *Excepciones.*

a) *De falta de personalidad: Inadmisible cuando se pretende fundamentar en que el recurrente no lo fué en vía administrativa, ni participó en el respectivo expediente, si la resolución puede afectarle en su derecho y alega además infracciones de procedimiento.*

La excepción de falta de personalidad es inadmisibile cuando se funda sólo en que el actor no acudió a la vía administrativa, ni fué parte en el expediente cuya resolución impugna por lesionar sus derechos, porque al alegarse infracciones de procedimiento y justificar su reclamación en la titularidad de concesiones otorgadas anteriormente, es bastante para reclamar aunque no haya sido parte, máxime *si oficialmente ignoraba la iniciación, trámite y resolución* de dicho expediente (*Sentencia* de 13 de mayo de 1955, Sala 3.ª).

b) *De defecto legal en el modo de proponer la demanda: Interpretación flexible y espiritualista de los requisitos exigidos en la formalización de las demandas.*

Es inadmisibile la excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda porque, aun cuando en ésta, a tenor del artículo 42 de la Ley de 22 de junio de 1894, cuidó el recurrente de formular, entre los puntos de hecho y los fundamentos de derecho, las alegaciones relativas a la competencia del Tribunal, a las condiciones de la resolución reclamada que la hacen impugnabile en vía contenciosa, a la personalidad del demandante y al término en que se entabló el recurso, omitióse, sin embargo, exponer en dicho lugar cuál fuera el fondo del asunto. sin precisar entonces con claridad la pretensión que se deducía, pero la excepción aducida no puede acogerse en modo alguno porque, aunque dichos extremos no se puntualizaran precisamente en aquel lugar. ellos aparecen expuestos de modo inequívoco y aun desarrollados en otros párrafos de la misma demanda, de manera que ésta, en su lectura íntegra. no ofrece la más pequeña duda respecto a cuáles sean la cuestión de fondo planteada en el pleito y la pretensión que respecto de ella dedujo el recurrente; quien, además, la concretó con toda precisión en la súplica final del mismo escrito y es ya muy reiterada la doctrina de este Tribunal Supremo, que, al aplicar el citado artículo 42 de la Ley jurisdiccional con

un sentido espiritualista, sin atenerse a rigurosa interpretación literal y estricta de sus palabras, da por formuladas las alegaciones exigidas en tal precepto, aunque ellas no se sitúan de manera expresa en el lugar adecuado de la demanda, si por todo el contenido de la misma resulta en definitiva que virtualmente no se omitieron (*Sentencias* de 26 de enero de 1942, 4 de enero, 2 de julio y 3 de octubre de 1951, citadas por la de 5 de marzo de 1953, Sala 4.ª).

Si la omisión absoluta de las alegaciones preceptuadas en el artículo 42 de la Ley jurisdiccional de 1894 constituye un defecto legal en el modo de proponer la demanda, también tiene declarado este Tribunal, en copiosa jurisprudencia, que no procede estimar la excepción cuando de algún modo consten en el escrito los extremos correspondientes a las mismas, y apareciendo en el formulado por el recurrente, aunque no en lugar apropiado, todos los elementos requeridos por aquella disposición legal, debe estimarse inadecuado al obstáculo procesal de referencia y examinar seguidamente la cuestión de fondo planteada (*Sentencia* de 21 de febrero de 1955, Sala 4.ª).

J) Prueba. La solicitud de recibimiento a prueba del pleito. Exigencias formales.

Los términos en que por el recurrente, hoy apelante, se solicita por medio de otrosí, al formalizar el escrito de demanda, el recibimiento a prueba del pleito, refiriéndose a que los puntos de hecho sobre los que aquella ha de versar, son todos y cada uno de los consignados como hechos en dicho escrito, que da por reproducidos, en cuanto no sean reconocidos en el escrito de contestación a la demanda, constituyen una expresión tan vaga y genérica, que no permite de forma alguna estimar se haya cumplido el requisito de concretar expresamente los hechos, que han de ser probados, y que como condición indispensable para admitir el recibimiento a prueba, exige el artículo 53 de la Ley de nuestra Jurisdicción de 22 de julio de 1894 y sus concordantes del Reglamento para su ejecución, especialmente el 325 (*Auto* de 26 de febrero de 1955, Sala 4.ª).

K) Recurso de lesividad.

a) Las declaraciones de lesividad de actos administrativos anteriores y su ámbito propio.

La declaración de lesividad sólo procede cuando la Administración afecta por propia iniciativa y en contemplación de los mismos supuestos de hecho a lo establecido en anteriores decisiones, pero en modo alguno

cuando su actividad se desarrolla a instancia de un administrado que invoca preceptos legales y circunstancias de hecho que anteriormente no se habían aducido o no concurrían, respectivamente (*Sentencia* de 11 de abril de 1955, Sala 4.ª).

b) *Es obligado justificar ante la jurisdicción la existencia de lesión de derechos y sus perjudiciales consecuencias económicas.*

La lesividad de las resoluciones de la Administración supone un quebrantamiento de las normas a que debieron ajustarse para dictarlas, que es lo que constituye lesión de derechos, y las consecuencias que en el orden económico se deduzcan de su errónea aplicación, que es lo que integra la lesión de intereses, y bien se entienda que ambas lesiones deben darse conjuntamente, o bien se admita que pueden existir por separado, lo que en todo caso resulta indudable es la necesidad de justificar ante la jurisdicción revisora la existencia de esas lesiones para que el recurso pueda prosperar, pues es norma general que aquel que quiera hacer valer un derecho debe demostrar los hechos constitutivos del mismo (*Sentencia* de 3 de mayo de 1955, Sala 4.ª).

L) *De aclaración: Es sólo procedente contra la parte dispositiva de las Sentencias.*

El recurso de aclaración, según el artículo 456 del Reglamento de la Ley de lo Contencioso de 22 de junio de 1894, sólo procederá cuando la sentencia contra la que se promueva aquél ofrezca en su parte dispositiva ambigüedad u oscuridad, y la dictada por esta Sala en 31 de enero del año en curso, recaída en el recurso 1.359 del año 1946, de la que la parte recurrente pretende aclaración, se limitó en su fallo a estimar la excepción de incompetencia de jurisdicción propuesta por el Ministerio Fiscal, por lo que de su lectura y contenido no aparece la ambigüedad u oscuridad que como única circunstancia que puede motivar la aclaración exige el precepto preindicado, no procediendo, por tanto, acoger ésta, máxime cuando el recurso no se fundamenta sobre dichas circunstancias defectuosas que pudieran darse en el fallo, sino respecto a que se aclaren conceptos, y las razones e interpretaciones de preceptos que se desarrollaron en los Considerandos de la Sentencia expresada, que cualquiera que sea la apreciación del recurrente referente a ellas no procede hacer aclaración alguna, ya que el recurso de aclaración sólo puede utilizarse contra la parte dispositiva de las Sentencias (*Auto* de 14 de enero de 1955, Sala 3.ª).

ENRIQUE SERRANO GUIRADO