

SUMARIO: 1. *Potestades.*—2. *Acto administrativo.*—3. *Funcionarios.*—4. *Policía.*—5. *Contratos.*—6. *Concesiones.*—7. *Expropiación.*—8. *Aguas.*—9. *Montes.*—10. *Deslinde de términos municipales.*—11. *Procedimiento administrativo.*—12. *Contencioso-administrativo.*

SUMARIO GENERAL: 1. **POTESTADES.** *La discrecionalidad como facultad de la Administración no puede tener realidad cuando la materia está regulada por la Ley* (Sentencia de 8 de mayo de 1956).—2. **ACTO ADMINISTRATIVO.** A) *Motivación.* a) *El requisito de la motivación concurre en el acto administrativo en el que se acepta un informe de los incorporados al expediente* (Sentencia de 7 de abril de 1956). b) *El acto administrativo carece de motivación cuando únicamente se manifiesta que se acuerda en ejercicio de la facultad atribuida a la autoridad y previa observancia de las formalidades legales* (Sentencia de 19 de enero de 1956). B) *Notificación.* a) *Las reservas en el acto de notificación de una resolución administrativa, de los recursos admisibles contra la misma, no pueden neutralizar el efecto propio del recurso que expresamente se señala en la propia notificación* (Sentencia de 4 de abril de 1956). b) *Los recursos contra actos administrativos y su errónea determinación en las notificaciones respectivas: El régimen particular del recurso extraordinario de revisión* (Sentencia de 20 de marzo de 1956). c) *Suspensión: Los perjuicios graves derivados de la ejecución de un acto de administración o la dificultad de su reparación, fundamento de la suspensión del mismo* (Sentencia de 4 de febrero de 1956).—3) **FUNCIONARIOS.** A) *Resoluciones en materia de personal* (Sentencia de 14 de febrero de 1956). B) *Funcionarios interinos y en propiedad* (Sentencia de 16 de mayo de 1956). C) *Faltas.* a) *Prescripción* (Sentencia de 2 de abril de 1956). b) *Calificaciones.* a') *Abandono de destino* (Sentencia de 2 de abril de 1954). b') *Insubordinación y desobediencia* (Sentencia de 4 de abril de 1956). c') *Falta inequívoca de moralidad* (Sentencia de 21 de febrero de 1956). d') *De moralidad en general:* 1) *Hechos que denuncian la falta de moralidad en un funcionario público;* 2) *Fuerza probatoria de las declaraciones;* 3) *Eficacia de las retractaciones de testigos* (Sentencia de 20 de febrero de 1956). e') *De desmerecimiento en el concepto público* (Sentencia de 9 de febrero de 1956). f') *De violación de correspondencia. Su relación con los deberes de lealtad y probidad* (Sentencia de 27 de enero de 1956). D) *Sanciones.* a) *La potestad de sanción de las Corporaciones locales respecto de los funcionarios es discrecional en cuanto a la elección de cualquiera de los correctivos previstos para determinadas faltas* (Sentencia de 9 de febrero de 1956). b) *La separación de funcionarios municipales ha de acordarse por*

el quorum señalado en el precepto que autoriza la aplicación de la sanción, pero sin que la eficacia del acuerdo se condicione a la expresa constancia de dicho requisito en el expediente (Sentencia de 9 de febrero de 1956). E) Procedimiento. a) Las facultades de los Jueces Instructores en orden a la admisión y práctica de las pruebas que se propongan por los funcionarios inculcados (Sentencia de 9 de febrero de 1956). b) Las facultades atribuidas por la Ley a los Alcaldes para la instrucción de expedientes de suspensión de funcionarios son declarables (Sentencia de 9 de febrero de 1956). c) En el procedimiento disciplinario no es trámite esencial la vista del expediente por el interesado para el ejercicio del derecho de audiencia (Sentencia de 20 de febrero de 1956). d) El plazo de instrucción y resolución de los expedientes disciplinarios. Su finalidad y efectos (Sentencia de 9 de febrero de 1956). e) La propuesta de sanción ha de formularse después de cumplimentado el trámite de audiencia (Sentencia de 4 de abril de 1956). f) El incumplimiento del trámite de notificación al interesado de la propuesta de sanción, vicia de nulidad el acuerdo resolutorio del expediente (Sentencia de 15 de febrero de 1956). g) La nulidad de los expedientes disciplinarios sólo puede declararse por la existencia de omisiones o de alteraciones de trámites o requisitos esenciales (Sentencia de 13 de marzo de 1956).—4. POLICÍA. De edificios ruinosos: la naturaleza administrativa de la declaración de ruina de un edificio y el derecho de audiencia y recurso de los arrendatarios del inmueble (Sentencia de 3 de abril de 1956).—5. CONTRATOS. A) Calificaciones. a) La naturaleza administrativa de los contratos de aprovechamientos forestales de montes propiedad de entidades públicas (Sentencia de 14 de marzo de 1956). b) Es contrato administrativo el convenio para la explotación, ampliación y mejora del varadero y talleres de la Junta de Obras del Puerto (Sentencia de 19 de mayo de 1956). B) El principio de la Ley del Contrato es la regla general aplicable a la contratación administrativa (Sentencia de 20 de febrero de 1956). C) Fundamento de la revisión de precios de los contratos administrativos. Interpretación restrictiva de los preceptos que la establecen (Sentencia de 20 de febrero de 1956). D) La revisión de precios de los contratos de aprovechamientos forestales tiende a la directa protección de los intereses públicos, por lo que sólo concede al contratista el derecho a la rescisión cuando los precios revisados no sean inferiores a los de la adjudicación (Sentencia de 20 de febrero de 1956). E) La rescisión de los contratos con pérdida de fianza y la eficacia de causas concurrentes fundadas en la falta o retraso en el suministro de materiales intervenidos (Sentencia de 19 de mayo de 1956).—6. CONCESIONES. A) Régimen: Aplicación del particular del contrato administrativo (Sentencia de 4 de mayo de 1956). B) La eficacia en las concesiones administrativas del principio «ne varietur» (Sentencia de 10 de febrero de 1953). C) Caducidad. a) La exigencia de declaración administrativa expresa (Sentencia de 15 de marzo de 1956). b) La declaración de caducidad de una concesión (de aguas) corresponde a la facultad de la Administración (Sentencia de 4 de febrero de 1956). c) La caducidad de las concesiones y la fuerza mayor (Sentencia de 4 de febrero de 1956). D) De transportes urbanos: Competencia (Sentencia de 22 de febrero de 1956).—7. EXPROPIACIÓN. A) Justo precio. a) Es obligatoria la motivación de los actos declaratorios de los bienes expropiados (Sentencia de 21 de enero de 1956). b) La clase, situación y condiciones de los terrenos, como los precios abonados con anterioridad por otros terrenos similares, condicionan en principio la determinación del justo precio de los mismos (Sentencia de 16 de febrero de 1956). B) La indemnización a los arrendatarios de fincas en caso de expropiación de los inmuebles. a) La naturaleza del derecho de los arrendatarios de fincas expropiadas (Sentencia de 17 de abril de 1956). b) Los principios normativos de la indemnización a industriales y comerciantes establecidos en fincas expropiadas (Sentencias de 10 de julio de 1928, 9 de noviembre de 1929,

4 de abril de 1941, 9 de abril de 1949 y 23 de febrero de 1950). c) *En la fijación de la indemnización a los titulares de los establecimientos de industrias o de comercios, ha de tenerse en cuenta la diferencia esencial que existe entre la expropiación y el mero traslado obligatorio de local* (Sentencia de 17 de abril de 1956). d) *La obligatoriedad de justificación de las partidas integrantes de la indemnización por el traslado de industria o comercio en caso de expropiación de los inmuebles en que estuvieran establecidos* (Sentencia de 17 de abril de 1956). e) *El importe a que pueda ascender la adquisición por traspaso para la instalación de la industria o comercio, ha de computarse en la indemnización* (Sentencia de 17 de abril de 1954). f) *Los límites de la indemnización y gastos computables* (Sentencia de 17 de abril de 1956).—8. AGUAS. A) *Concesiones*. a) *La prórroga de concesiones de aprovechamientos por causa de fuerza mayor* (Sentencia de 4 de febrero de 1956). b) *La caducidad de concesiones puede impedirse por causa de fuerza mayor o circunstancias especiales ajenas a la voluntad del concesionario, en cuanto la caducidad de una concesión como su prórroga se fundamentan en el interés público, inspirador de la actividad de la Administración* (Sentencia de 4 de febrero de 1956). c) *La potestad discrecional de la Administración en orden a la autorización de modificaciones en las concesiones de aguas: Su fundamento* (Sentencia de 10 de febrero de 1956). d) *La unificación de concesiones y la justificación del derecho de expropiación de aprovechamientos preexistentes* (Sentencia de 15 de marzo de 1956) e) *El aforo previo como trámite esencial en procedimiento establecido para las concesiones de aguas* (Sentencia de 27 de enero de 1956). B) *Sindicatos de Riegos: El régimen administrativo de los Acuerdos de Sindicatos de Riegos y de las reclamaciones contra los mismos* (Sentencia de 7 de marzo de 1956).—9. MONTES. A) *Naturaleza administrativa de los contratos de aprovechamientos forestales de montes propiedad de entidades públicas: Su fundamento* (Sentencia de 6 de abril de 1921, Sentencia de 14 de marzo de 1956). B) *El régimen de revisión de precios de los contratos de aprovechamientos forestales de montes públicos*. b) *Principios de régimen de revisión* (Sentencia de 20 de febrero de 1956).—10. DESLINDE DE TÉRMINOS MUNICIPALES. A) *Eficacia de anteriores deslindes* (Sentencia de 27 de diciembre de 1955). B) *El ejercicio de facultades jurisdiccionales sobre determinados terrenos, ha de justificarse en el expediente de deslinde para que pueda reconocerse con eficacia* (Sentencia de 27 de diciembre de 1955). C) *La validez y eficacia de deslindes de términos municipales ha de reconocerse aunque no se hubieran cursado a la superioridad las copias del mismo* (Sentencia de 27 de diciembre de 1955).—11. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. A) *El trámite de vista y audiencia en los expedientes administrativos*. a) *Es preceptivo en los expedientes sujetos a procedimientos administrativos generales* (Sentencia de 8 de mayo de 1956). b) *El trámite de vista y audiencia sólo es preceptivo en los casos de tramitación de expedientes conforme a las normas de procedimiento, sin que pueda exigirse como condición de validez de toda resolución administrativa* (Sentencia de 8 de mayo de 1956). c) *El trámite de vista y audiencia es obligatorio en los procedimientos sancionadores. Substantividad del trámite respecto de intervención y escritos de interesado sin conocimiento de las actuaciones* (Sentencia de 10 de marzo de 1956). d) *El fundamento y la finalidad del trámite de vista y audiencia* (Sentencia de 15 de febrero de 1956). e) *Ambito procesal del trámite de audiencia* (Sentencia de 3 de mayo de 1956). B) *Recursos*. a) *De reposición* (Sentencia de 14 de marzo de 1956). b) *De nulidad y revisión: Las exigencias procesales de su carácter extraordinario* (Sentencia de 4 de abril de 1956).—12. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. A) *La naturaleza revisora de la jurisdicción y el examen de oficio o a instancia de parte de las cuestiones relativas a la validez del procedimiento administrativo* (Sentencias de 15 de febrero de 1956, 10 de febrero de 1956, 14 de febrero de 1956 y 29 de febrero de 1956).

B) *La competencia de la jurisdicción para la revisión de oficio o a instancia de parte de la regularidad del procedimiento administrativo y las resoluciones de naturaleza discrecional* (Sentencias de 17 de diciembre de 1955 y 9 de febrero de 1956). C) *Resoluciones que causan estado y resoluciones de trámite.* a) *El acuerdo por el que se fijan las bases que constituyen el pliego de condiciones para la adjudicación de un servicio de transportes por carretera, es de trámite* (Sentencia de 9 de febrero de 1956). b) *Los acuerdos de remisión de expedientes a los Jurados fiscales causan estado.* (Sentencia de 6 de febrero de 1956). c) *Las liquidaciones denominadas provisionales son acuerdos que causan estado.* (Sentencia de 1 de diciembre de 1955). d) *Es de trámite la resolución que ordena subsanar deficiencias observadas en el expediente* (Sentencia de 24 de marzo de 1956). e) *El carácter de trámite de los acuerdos relativos al procedimiento de aplicación* (Sentencia de 6 de abril de 1954). f) *Los acuerdos de las Direcciones Generales, cuando se declaran inapelables por la Ley, causan estado* (Sentencia de 29 de febrero de 1956). D) *El derecho administrativo subjetivo y su efectiva vulneración como requisito para la admisión del recurso.* a) *Las disposiciones de carácter general y la lesión de un derecho subjetivo. La necesaria concurrencia de una resolución particular que afecte al derecho del recurrente. La jurisdicción no ha sido establecida para prevenir futuros agravios, sino para remediar los ya causados* (Sentencia de 28 de febrero de 1956). b) *Las disposiciones que afectan a todos los Ayuntamientos que han de calificarse de carácter general a efectos del recurso contencioso-administrativo* (Sentencia de 28 de febrero de 1956). c) *Los acuerdos (municipales) que no afectan a persona determinada, sino que se refieren al público en general, porque no vulneran derecho alguno de carácter administrativo subjetivo, carecen del requisito tercero del artículo 1.º de la Ley* (Sentencia de 24 de marzo de 1956). a) *Las disposiciones generales de las que se deriva la lesión del derecho administrativo subjetivo han de impugnarse conjuntamente con las particulares que la aplican* (Sentencia de 25 de abril de 1956). e) *La lesión de derecho administrativo subjetivo y su alegación impone el examen de fondo del asunto para constatar su realidad* (Sentencia de 13 de marzo de 1956). E) *La improcedencia del recurso contra resoluciones que confirman o reiteran otras consentidas* (Sentencia de 18 de enero de 1956). F) *El plazo para la interposición del recurso* (Sentencia de 3 de abril de 1956). G) *El requisito del previo pago a la Hacienda.* a) *La declaración en las resoluciones administrativas de haberse realizado el ingreso en el Tesoro de las liquidaciones practicadas, es justificación bastante a los efectos del artículo 6.º* (Sentencia de 9 de marzo de 1956). b) *El ingreso en concepto de depósito de la cantidad señalada en la liquidación es manifiestamente insuficiente para tener por cumplida la exigencia del precepto legal* (Sentencias de 30 de enero, 13 de abril de 1956 y 13 de marzo de 1956). c) *La exigencia del previo pago sólo es admisible cuando existe cantidad definitivamente liquidada* (Sentencia de 21 de enero de 1956). d) *El previo pago ha de realizarse antes del plazo establecido para la interposición del recurso contencioso* (Sentencia de 8 de mayo de 1956). e) *La concesión en vía administrativa de aplazamiento del pago de la cantidad liquidada, no exime del cumplimiento del mismo para recurrir en lo contencioso* (Sentencia de 13 de febrero de 1956). f) *La extensión material del precepto que establece el requisito del previo pago: liquidaciones a favor de la Hacienda Pública y créditos por sanciones e indemnizaciones* (Sentencia de 17 de febrero de 1956). H) *El reconocimiento de personalidad en vía administrativa y su eficacia en la contenciosa* (Sentencia de 7 de marzo de 1956). I) *La legitimación procesal de los denunciantes de la Hacienda Pública* (Sentencia de 23 de febrero de 1956).

1.—POTESTADES.

La discrecionalidad como facultad de la Administración no puede tener realidad cuando la materia está regulada por la Ley.

Es inadmisibles la excepción de incompetencia apoyada en el fundamento de ser discrecional la facultad de la Administración al dictar la Orden recurrida, pues el sentido de la discrecionalidad como facultad de la Administración no puede tener realidad cuando la materia de que se trata se encuentra regulada por la Ley, y esto es lo que en el caso actual acontece, porque según lo establecido en la Ley de 16 de octubre de 1942, todo lo relacionado con la reglamentación de trabajo al regularlo el Ministerio del Ramo tiene que atenerse a las normas que se consignan en la mencionada Ley, con lo que resulta patente que la actuación administrativa se encuentra incluida en el concepto de potestad reglada, según lo dispuesto en el artículo segundo de nuestra Ley jurisdiccional (*Sentencia* de 8 de mayo de 1956, Sala 4.^a; vid. Exposición de motivos de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, y artículo 2.^o de la misma).

2.—ACTO ADMINISTRATIVO.

A) *Motivación.*

a) *El requisito de la motivación concurre en el acto administrativo en el que se acepta un informe de los incorporados al expediente.*

En múltiple jurisprudencia ha sido confirmada la doctrina interpretativa de que *no puede decirse que es inmotivada la resolución cuando la autoridad acepta y se decide por uno de los informes emitidos y hace suyos los fundamentos del mismo*, pues lo contrario sería tan ilógico como rechazar las Sentencias pronunciadas por los Tribunales de Segunda Instancia en que se aceptan los Considerandos de la primera sin añadir ningún otro razonamiento (*Sentencia* de 7 de abril de 1956, Sala 4.^a, sobre expropiaciones municipales).

b) *El acto administrativo carece de motivación cuando únicamente se manifiesta que se acuerda en ejercicio de la facultad atribuida a la autoridad y previa observancia de las formalidades legales.*

La nulidad fundada en la falta de toda motivación de la resolución gubernativa que puso término al expediente, bien claramente se advierte la inobservancia de las normas aplicables, pues los dos Considerandos de

la resolución son expresivos, uno, de que se han guardado las formalidades legales, y el otro, de la facultad que el artículo le otorga, oída la Abogacía del Estado, de determinar por resolución motivada dentro de los treinta días el importe de la suma a entregar, pero sin que ninguno de dichos Considerandos contengan, como es preceptivo, «las razones y fundamentos que sirven de base a la valoración», según establece el precepto por lo que existe ausencia absoluta y total de argumentación, se desconocen los motivos determinantes de ese justiprecio, y como la resolución gubernativa se aparta de las tres peritaciones realizadas a instancia de expropiante, expropiado y técnico designado por el Juez Instructor, no existe posibilidad de relacionarla con cualquiera de estas tasaciones, ni hay términos para admitir que algunos de los dictámenes se aceptaron implícitamente en la resolución objeto del contencioso (*Sentencia* de 19 de enero de 1956, Sala 4.ª; sobre expropiación municipal).

B). *Notificación.*

a) *Las reservas en el acto de notificación de una resolución administrativa, de los recursos admisibles contra la misma, no pueden neutralizar el efecto propio del recurso que expresamente se señala en la propia notificación.*

Considerando: *Que siendo la notificación el acto final de una gestión administrativa, para que ésta pueda ser impugnada ha de ser previa y debidamente conocida, ya que si al darla a conocer no se hace con todas las garantías y formalidades que las normas legales exigen, puede adolecer de vicio de nulidad, y si se observan las notificaciones que en el caso presente se realizaron, es clara y terminante la advertencia hecha a la interesada de que las resoluciones son recurribles en la vía contencioso-administrativa, ante este Tribunal, aun cuando seguidamente se dice: «según los casos y circunstancias, previas las instancias administrativas previstas en el artículo veinte del Reglamento de 4 de agosto de 1952»; lo cual significa que la Administración hace saber al particular notificado que debe acudir a esta vía contencioso-administrativa, como así lo hizo, puesto que los términos dubitativos que implican los conceptos añadidos a tal diligencia no parecen acabadamente propios, ni tampoco puede estimarse que al decirse previas las instancias administrativas previstas...» represente tal expresión nada menos que el dar vida a una nueva alzada, apelación o instancia en la esfera administrativa (*Sentencia* de 4 de abril de 1956, Sala 4.ª).*

b) *Los recursos contra actos administrativos y su errónea determinación en las notificaciones respectivas: El régimen particular del recurso extraordinario de revisión.*

Si es copiosa y consecuente la jurisprudencia en el sentido de que la indicación errónea de recursos utilizable no es eficiente para ampliar la

esfera limitada de nuestra jurisdicción, porque tal error no excusa a la parte del conocimiento de la Ley, como igualmente ocurre cuando se ha dejado de expresar el recurso ejercitable contra la resolución notificada, tal doctrina no puede aplicarse cuando se trata de un recurso extraordinario de revisión, cuya utilización por el particular se encuentra subordinada a la concurrencia de determinadas y precisas circunstancias, cuya existencia corresponde apreciar y señalar a la Administración, y que ha de comunicarse a la parte interesada para que en su consecuencia pueda entablarse tal recurso extraordinario (*Sentencia* de 20 de marzo de 1956, Sala 4.ª).

c) *Suspensión.*

Los perjuicios graves derivados de la ejecución de un acto de administración o la dificultad de su reparación, fundamento de la suspensión del mismo.

En *Sentencia* de 4 de febrero de 1956 (Sala 4.ª), en la que se señala la modificación del régimen de la suspensión de los actos administrativos, por el artículo 367 de la Ley de Régimen Local, en relación con la anterior normativa.

4.—FUNCIONARIOS.

A) *Resoluciones en materia de personal.*

Constituyen materia de personal, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal Supremo, todas aquellas reclamaciones formuladas por funcionarios del Estado o Corporaciones para que la Administración les reconozca derecho a percibir haberes o emolumentos por razón de su cargo (*Sentencia* de 14 de febrero de 1956, Sala 4.ª).

B) *Funcionarios interinos y en propiedad.*

Los funcionarios interinos y eventuales pueden ser separados de sus cargos sin formación de expediente, por cuanto tales situaciones no generan a su favor garantía de inamovilidad (*Sentencias* de 23 de febrero de 1944, 4 de julio de 1945 y 15 de octubre de 1948), sin que admitiese el otorgamiento expreso o implícito de la propiedad de los cargos por: 1) La dotación de las respectivas plazas mediante sueldo en vez de mediante jornal, que era el sistema de remuneración establecido; 2) El descuento

de cuotas para el Montepío de Previsión de Funcionarios del Ayuntamiento de..., que únicamente origina el derecho a exigir el reintegro de las cantidades abonadas o el pago de las prestaciones aseguradas (*Sentencia* de 16 de mayo de 1956, Sala 4.ª).

C) *Faltas.*

a) *Prescripción.*

Es inaceptable la alegación formulada por el demandante, de hallarse prescrita la falta originaria de la sanción aplicada en virtud de lo dispuesto en el artículo 107 del vigente Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952, *pues, aun siendo cierto que este precepto admite la prescripción de los efectos disciplinarios de tales infracciones cuando no son perseguidas dentro del año a partir de su realización, ello sería aplicable si las ausencias del Secretario hubieran ocurrido solamente durante cierto tiempo y una vez reintegrado el mismo a sus funciones se hubieran perseguido con un año de posterioridad, pero, habiendo continuado en éste, como la constante y apenas interrumpida desatención por el titular de las obligaciones inherentes a la función que le estaba encomendada, hasta la fecha en que, precisamente por esa persistencia en su actitud, hubo de ser sometido a expediente, es forzoso entender que, por no haber transcurrido el plazo de un año desde los hechos determinantes de la falta, la pretendida prescripción no puede ser estimada* (*Sentencia* de 2 de abril de 1956, Sala 4.ª).

b) *Calificaciones.*

a') *Abandono de destino.*

Las razones alegadas por el recurrente para justificar su prolongado y casi total alejamiento de su cargo en el Municipio de... no tienen virtualidad alguna, *puesto que ni sus ocupaciones particulares en... ni el nombramiento de perito judicial en un sumario de..., que no le fué preciso aceptar, podían relevarle de su obligación de prestar servicio en la Secretaría, a menos de tener para ello una licencia del Alcalde, de la Corporación o de la Dirección General correspondiente, sin que pueda tampoco negar el abandono por falta de propósito de efectuarlo, ya que es evidente y no se podía ocultar a la consideración del señor..., que, aunque en él persistiera la voluntad de continuar en su cargo, resultaría abusiva si desatendía o incumplía sus correlativos deberes de desempeñarlo efectivamente, y su absoluta dejación de los mismos no podía serle consentida, siendo casi permanente o por tiempo indefinido* (*Sentencia* de 2 de abril de 1954, Sala 4.ª).

b') *Insubordinación y desobediencia.*

La falta de «insubordinación y desobediencia grave repetida», por el significado gramatical, jurídico y corriente de los conceptos y frases empleadas en los múltiples escritos dirigidos a la autoridad municipal, existe, patente y manifiesta, cuando el funcionario se dirige a los superiores en forma no ya incorrecta e irreverente, *falta de todo respeto, sino con menosprecio y hasta de modo ofensivo, con verdadera insubordinación, enfrentando su propio criterio al de sus superiores, sin que en modo alguno pueda admitirse,* como sostuvo el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local de..., oído en el expediente, y como *propugna el escrito de formalización del recurso, que tal conducta es consecuencia de la obligación de advertir toda ilegalidad que el artículo 213 de la repetida Ley impone al Secretario en ejercicio de la función asesora que le corresponde cerca de la Corporación y de su Presidencia, pues en tales escritos, lejos de darse las condiciones de serena objetividad y de cita de las normas que puedan resultar infringidas, cual requiere un propósito de cooperación obligada y elogiabile, al contrario, concurren con profusa reiteración tal cantidad de expresiones innecesarias, que sólo tiene aplicación en el designio de insubordinación* (Sentencia de 4 de abril de 1956, Sala 4.ª).

c') *Falta inequívoca de moralidad.*

La realización posterior de actos por los que fué castigado, como son dedicarse a la *adquisición y venta ilícita de artículos intervenidos, e igualmente seguir haciendo vida marital con una mujer de mala conducta, dando escándalos en la vecindad, todo lo cual sin necesidad de otros hechos, integran la falta calificada como muy grave en el artículo 374, número 1.º, del Reglamento de la Policía Gubernativa de 25 de noviembre de 1930. «Ausencia inequívoca de moralidad», castigada en el artículo 378 del mismo Reglamento con la propuesta de separación del Cuerpo* (Sentencia de 21 de febrero de 1956, Sala 4.ª).

d') *De moralidad en general.*

1) *Hechos que denuncian la falta de moralidad en un funcionario público;* 2) *Fuerza probatoria de las declaraciones;* 3) *Eficacia de las retractaciones de testigos.*

Que en cuanto al primero de los extremos aludidos, los hechos que se imputan al recurrente como determinantes de su separación y baja en el Cuerpo General de la Policía Gubernativa, extractadamente expuestos,

son : a) dedicarse habitualmente a la venta clandestina de artículos intervenidos por la Ley de Tasas, y sujetos a la Ley de Contrabando y Defraudación, tales como café, azúcar, tabaco, que proporcionaba a particulares y establecimientos, ya personalmente o por medio de su esposa o de...; b) tener en su domicilio gran cantidad de tales artículos, lo que dió lugar a que se efectuara un registro, en el que no llegaron a encontrarse aquellos, trasladándose los, precisamente, a la casa contigua a la suya, donde vivía..., que los retuvo mientras duró el registro; c) haber entregado a... determinado número de kilos de café, que ésta manifestó haber recibido de aquél, mediante abono de..., personándose en el local en que se levantaba el acta, rectificándose la interesada, en adición a la propia acta, y desdiciéndose de su anterior acusación; d) haberse dedicado a la venta de relojes de contrabando, teniendo en su casa dos cajas llenas de ellos, en número que no se puede precisar; e) haberse dedicado a la venta de gasolina sustraída por empleados de la RENFE, cuya gasolina en el año..., y en cantidad de..., había vendido a..., hecho éste por el que se instruyó procedimiento criminal; f) haber sido sorprendido a las... por fuerzas de la Guardia Civil, cuando intentaba sacar del muelle fluvial de... cartones de tabaco rubio, de un coche automóvil de su propiedad, en el que iba acompañado de su esposa; hechos que resultan debidamente probados por declaraciones de numerosos testigos presenciales o participantes en ellos, sin que la fuerza convincente de tales declaraciones, y de los demás datos y antecedentes aportados, recibidas las primeras a raíz de los hechos, y aportados los segundo en igual momento, pierdan su natural eficacia por posteriores retractaciones de varios testigos de cargo obtenidas particularmente a requerimiento del interesado y transcurrido mucho tiempo en que el sentimiento de conmiseración puede ejercer más imperio en determinadas personas, que los de acatamiento y respeto a la estricta verdad de los hechos presenciados o en los que tuvo participación, y todo ello tanto más cuanto que de las páginas del expediente se desprende, sin género alguno de dudas, la publicidad de las operaciones ilegales a que el recurrente se dedicaba y sin que, por último, el que con referencia a determinados hechos se atribuya la responsabilidad por el recurrente a su esposa y a otro individuo, aparte lo que ello significa en el orden moral, represente exculpación atendible, ante la evidencia, reconocida por el propio interesado, de ocupar, en unión de su esposa, el vehículo en que fueron encontrados paquetes de mercancías de contrabando (*Sentencia* de 20 de febrero de 1956, Sala 4.ª, en recurso formulado por un funcionario de la Policía Gubernativa).

e') *De desmerecimiento en el concepto público.*

El encartado, en el ejercicio de su cargo de Inspector de Policía Urbana, cometió reiteradas irregularidades, como las consistentes en habili-

tar un puesto de venta de... en la calle de..., emitiendo informe inexacto sobre los antecedentes de dicho puesto y ofreciéndosele a un tal..., al que en definitiva fué concedido; permitir el disfruto de un puesto a un vendedor que tenía denegada su instancia para ello; usurpar en favor de determinada mujer algunos otros puestos análogos, como, por ejemplo, del de..., correspondientes a una anciana no identificada, pero respecto de lo cual coinciden declaraciones de diversos testigos vendedores, y tales irregularidades han sido calificadas legalmente con acierto como constitutivas en quien era Inspector de actos reiterados que hacen desmerecer en el concepto público, *pues realmente desprestigian por completo al funcionario que las comete*, o sea de la falta grave prevista en el núm. 5.º del artículo 194 de la referida Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, y castigada en el siguiente artículo 195 con suspensión de empleo y sueldo por treinta días o con destitución (*Sentencia* de 9 de febrero de 1956, Sala 4.ª).

d') *De violación de correspondencia. Su relación con los deberes de lealtad y probidad.*

Si bien es verdad, como se alega en la demanda, que es necesario para estimar los hechos como integrantes de la falta de violación de correspondencia, *el que lo leído esté envuelto o cerrado dentro de sobre o cubierto*, lo que no aconteció en el caso presente, puesto que las revistas se podían leer sin quebrantar ningún lacre o cierre, es *lo cierto que el funcionario recurrente, sustrayendo de su curso natural las revistas depositadas en el Correo para su más rápido envío a los destinatarios, realizó con ello actos contrarios a la inviolabilidad de la correspondencia* encomendada a la oficina postal en la que prestaba sus servicios, y *el hecho de apropiarse de dichas revistas, fuera o no con la intención de retenerlas indefinidamente, elimina el concepto de desobediencia a las órdenes de la superioridad prohibiendo la lectura de la prensa durante las horas de servicio, puesto que ese deseo de apropiación lleva en sí un contenido de falta de lealtad y probidad*, virtudes con las que se deben cumplir las misiones tan delicadas a que esta clase de funcionarios encomienda la sociedad, por lo cual (según se significa en el informe-propuesta del Consejo de Dirección, aun lamentando se trate de funcionario con tan excelente conceputación en relación con la Cruzada Nacional), es obligado reputarle autor al recurrente de la falta muy grave compleja de los números 3 y 8 del artículo 55 del Reglamento Orgánico de 11 de julio de 1909, corregida siempre con la separación del servicio porque así lo dispone el artículo 60 en relación co nel 59 del mismo Reglamento (*Sentencia* de 27 de enero de 1956, Sala 4.ª).

D) Sanciones.

a) *La potestad de sanción de las Corporaciones locales respecto de los funcionarios es discrecional en cuanto a la elección de cualquiera de los correctivos previstos para determinadas faltas.*

Se declara en la *Sentencia* de 9 de febrero de 1956 (Sala 4.ª).

b) *La separación de funcionarios municipales ha de acordarse por el quorum señalado en el precepto que autoriza la aplicación de la sanción, pero sin que la eficacia del acuerdo se condicione a la expresa constancia de dicho requisito en el expediente.*

Sentencia de 9 de febrero de 1956 (Sala 4.ª).

E) Procedimiento.

a) *Las facultades de los Jueces Instructores en orden a la admisión y práctica de las pruebas que se propongan por los funcionarios inculcados.*

La práctica de diligencias que se propongan por los inculcados es de resolución discrecional, salvo que se refieran a trámites legalmente preceptivos (*Sentencia* de 9 de febrero de 1956, Sala 4.ª).

b) *Las facultades atribuidas por la Ley a los Alcaldes para la instrucción de expedientes de suspensión de funcionarios son delegables.*

Que, según el artículo 196 de la citada Ley Municipal, el expediente de suspensión será instruído por el Alcalde, y el que tenga por objeto ampliar aquél para elevar el correctivo a destitución, por el Concejal en quien delegue el Ayuntamiento, pero de tal precepto ningún motivo de nulidad se deriva respecto del expediente disciplinario seguido contra don..., como funcionario municipal, pues *las atribuciones señaladas por aquella Ley a los Alcaldes son delegables en principio, mientras no se deduzca lo contrario de algún precepto expreso, ya que una rigurosa interpretación literal de que sean personalísimas e indelegables todas las numerosas atribuciones que las leyes encomiendan a los Alcaldes, conduciría al absurdo de resultar materialmente imposible su cumplimiento en ciudades populosas, siendo de notar que en este caso al Concejal Instructor del expediente originario del acuerdo recurrido le designó para ello*

de modo expreso por delegación la Alcaldía en virtud de Decreto de..., y cuando por la gravedad de los hechos que de las actuaciones resultaron acreditados comprendiendo el propio Instructor que podría llegar a imponerse en su día correctivo de destitución al encartado, propuso que fuese el Ayuntamiento quien designara un Concejal a fin de continuar la ampliación del expediente a tenor de lo previsto en el referido artículo 196 de la Ley, en observancia del cual la Comisión Municipal Permanente nombró para ello al mismo Concejal Instructor, designación ratificada por el Ayuntamiento en Pleno, de manera que puede en definitiva darse por cumplido el citado precepto sin que haya motivo legal para tener por nulo desde su iniciación el expediente como declaró el Tribunal Provincial de Madrid.

Que al razonamiento y conclusión antes expuestos no se opone doctrina anterior de este Tribunal Supremo consignada en sus *Sentencias* de 6 de octubre de 1933 y 13 de junio de 1945 que el Tribunal Provincial invoca para razonar su fallo, pues en la última de ellas sólo se dice que actuó como Instructor del expediente disciplinario un Teniente de Alcalde, pero sin constar que concurriera la circunstancia que en este caso se da de tener aquél para ello carácter de Delegado del Alcalde por expresa designación de éste y la otra resolución citada recayó en un caso distinto al presente porque en aquél fué el Alcalde quien instruyó el expediente de suspensión, pero continuó por sí ampliándole ante una posible destitución, siendo el Ayuntamiento en Pleno el único competente para designar como delegado suyo al Instructor de expedientes para destituir funcionarios de manera que no cabe apoyar en dicha jurisprudencia el fallo motivo de la actual apelación (*Sentencia* de 9 de febrero de 1956, Sala 4.ª).

c) *En el procedimiento disciplinario no es trámite esencial la vista del expediente por el interesado para el ejercicio del derecho de audiencia.*

No puede admitirse como causa de nulidad, pues consta que en el expediente se le recibió declaración, se le entregó el oportuno pliego de cargos, concediéndole el plazo para contestarle, lo que hizo presentando su escrito de descargos, acompañando cuantos documentos estimó pertinentes, se le trasladó la propuesta de resolución, formulando su escrito de defensa, con todo lo cual se aprecia no existe en el expediente dicha infracción o vicio, pues en el artículo 382 del Reglamento de 25 de noviembre de 1930 no se expresa que haya de cumplirse lo que alega el recurrente, pues lo que consigna es que en el expediente se oiga y dé audiencia al interesado con lectura de los cargos, concediéndole un plazo para contestarlos, todo lo cual fué realizado según queda consignado (*Sentencia* de 20 de febrero de 1956. Sala 4.ª).

d) *El plazo de instrucción y resolución de los expedientes disciplinarios. Su finalidad y efectos.*

El Tribunal Provincial resolvió con acertado criterio el estimar cumplido en la tramitación del expediente el requisito de previa audiencia al encartado, porque se le entregó formulado pliego de cargos para que la contestara, como lo hizo, sin que fuera preciso practicar todas las diligencias que después propuso don..., ya que es *discrecional la admisión de las mismas*, y por otra parte, también merece confirmarse la apreciación de la Sentencia apelada respecto al tiempo invertido entre la incoación de la actuación y la fecha de la resolución reclamada, pues aunque su duración resultó mayor que la prevista por el texto legal (art. 196 de la Ley Municipal de 1935), ello en modo alguno implica nulidad de lo actuado, según tiene reconocido este Tribunal Supremo en casos análogos por numerosas *Sentencias*, como las de 6 de noviembre de 1930, 28 de octubre de 1949 y otras (*Sentencia* de 9 de febrero de 1956, Sala 4.^a).

e) *La propuesta de sanción ha de formularse después de cumplimentado el trámite de audiencia.*

El sentido y finalidad de la ordenación de los expedientes disciplinarios claramente manifiesta que es el conocimiento de los cargos atribuidos, de las pruebas aportadas y de las diligencias practicadas, sin que el precepto haga expresión concreta de que la propuesta del Instructor debe contener la sanción procedente, pues siendo única la audiencia ordenada, lógica y necesariamente ha de preceder a la propuesta de sanción y acordarse ésta después de oír al interesado y de examinar cuanto en su descargo alegue y pruebe, pues constituiría verdadera anormalidad proponer sanción antes de conocer el resultado de dicho trámite de audiencia, fundamental, dentro del conocimiento perfecto del expediente que corresponde al interesado para su defensa (*Sentencia* de 4 de abril de 1956, Sala 4.^a).

f) *El incumplimiento del trámite de notificación al interesado de la propuesta de sanción, vicia de nulidad al acuerdo resolutorio del expediente.*

En *Sentencia* de 15 de febrero de 1956 (Sala 4.^a).

g) *La nulidad de los expedientes disciplinarios sólo puede declararse por la existencia de omisiones o de alteraciones de trámites o requisitos esenciales.*

Se reitera jurisprudencia constante en la *Sentencia* de 13 de marzo de 1956 (Sala 3.^a).

4.—POLICÍA.

De edificios ruinosos: la naturaleza administrativa de la declaración de ruina de un edificio y el derecho de audiencia y recurso de los arrendatarios del inmueble.

Es forzoso reconocer que, *si bien tiene naturaleza civil el contrato que liga a los inquilinos con el propietario, ello no impide que una de las causas de su disolución, la declaración de ruina del edificio, sea de Derecho público y haya de ser apreciada y formulada en expediente contradictorio de naturaleza administrativa por el Ayuntamiento como Corporación; por lo que las disposiciones que así lo ordenan implican el reconocimiento del derecho de los inquilinos a que en tal misión de policía urbana y seguridad pública el Ayuntamiento observe las formalidades legales y atempere su resolución a los resultados y datos reunidos en el expediente contradictorio*, en el que los arrendatarios han de ser citados necesariamente, derechos éstos que tienen indudable carácter administrativo, son distintos de los que nazcan directamente de la relación contractual con el arrendador y cabe la hipótesis de que sean lesionados por la decisión municipal (*Sentencia de 3 de abril de 1956, Sala 4.ª*).

5.—CONTRATOS.

A) *Calificaciones.*

a) *La naturaleza administrativa de los contratos de aprovechamientos forestales de montes de propiedad de entidades públicas.*

Es calificación que confirma la *Sentencia de 14 de marzo de 1956 (Sala 4.ª)*. Vid. epígrafe MONTES.

b) *El contrato administrativo es convenio para la explotación, ampliación y mejora del varadero y talleres de la Junta de Obras del Puerto.*

... por figurar como contratante la Administración, por las condiciones de su celebración, por su objeto y finalidad, siempre tendría que catalogarse entre los contratos administrativos y no entre los de carácter civil (*Sentencia de 19 de mayo de 1956, Sala 3.ª*).

B) *El principio de la Ley del contrato es la regla general aplicable a la contratación administrativa.*

Según se reconoce por la Administración en los primeros fundamentos de su decisión hoy discutida, y a pesar de las prerrogativas que le corres-

ponden por su misión de atender a los intereses públicos, *no puede negarse en la realización de los contratos administrativos la necesidad de respetar con la mayor rigidez las condiciones económicas pactadas*, puesto que 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 las partes pueda impedir ni participar en las ganancias que la otra legítimamente consiga*, de todo lo cual se infiere la observancia estricta de las cláusulas aceptadas, pues es lo que constituye la regla general en la vida del contrato y su perfecta ejecución y normalidad (*Sentencia* de 20 de febrero de 1956, Sala 4.ª, sobre contratos de aprovechamientos forestales).

C) *Fundamento de la revisión de precios de los contratos administrativos. Interpretación restrictiva de los preceptos que la establecen.*

En la *Sentencia* de 20 de febrero de 1956 (Sala 4.ª), y con referencia a contratos de aprovechamientos forestales, se declara la siguiente interesante doctrina:

Que si la intangibilidad de las condiciones económicas estipuladas es la aspiración ideal en la marcha y desenvolvimiento de semejantes contratos, ha de reconocerse también que en situaciones excepcionales de profunda inestabilidad de los valores o estimaciones de las cosas, y en justa aplicación de la teoría científico-jurídica a que responde la llamada cláusula «*rebus sec stantibus*», coincidente con la doctrina de la improvisación del derecho administrativo y la del enriquecimiento injusto o indebido, en el orden inseparable del Poder del Estado con que actúa en tales convenios, acomodar a esas situaciones la vida y desarrollo de los mismos, mediante el acuerdo de una revisión de precios decretada siempre por una legislación más o menos transitoria que así lo estatuya, respondiendo a la gravedad y duración de la crisis económica que en el momento se halle planteada.

Que el hecho de que el Poder público, en conexión con la Administración contratante, modifique las estipulaciones concertadas, procediendo en el ejercicio de su función rectora de los intereses generales, implica que los preceptos que promulga sean los adecuados para evitar las consecuencias injustas o beneficios exorbitantes producidos por la crisis, y que, como disposiciones excepcionales que vienen a romper la normalidad económica de los contratos, hayan de aplicarse con parquedad y con sujeción estricta a los términos acordados, sin posibilidad de ampliarlos a otros casos o circunstancias que expresamente no hayan sido previstos.

D) *La revisión de precios de los contratos de aprovechamientos forestales tiende a la directa protección de los intereses públicos, por lo que sólo concede al contratista el derecho a la rescisión cuando los precios revisados no sean inferiores a los de la adjudicación.*

Vid. *Sentencia* de 20 de febrero de 1956 (Sala 4.^a).

E) *La rescisión de los contratos con pérdida de fianza y la eficacia de causas concurrentes fundadas en la falta o retraso en el suministro de materiales intervenidos.*

En la *Sentencia* de 19 de mayo de 1956 (Sala 3.^a), con cierto rigor se determina el alcance en la rescisión de los contratos administrativos con pérdida de fianza, de la falta o retraso en la adjudicación por los Organismos oficiales de los materiales intervenidos y que fueren necesarios para la ejecución de las obras. El Tribunal declara:

Que el expediente de autos revela que terminado el... el plazo señalado para la ejecución de las obras que se obligó a realizar la concesionaria, dichas obras apenas estaban iniciadas, pues sólo se había efectuado la demolición de unos tres metros cúbicos de un muro de mampostería, por lo que, dispuesto en la cláusula... de la concesión que el incumplimiento de cualquiera de las cláusulas anteriores daría lugar a la cesación del contrato con pérdida de fianza, no puede ofrecer duda que para que fuese improcedente la caducidad declarada por la Orden recurrida sería preciso que se hubiera acreditado la concurrencia de fuerza mayor activante del hecho incuestionable de no haberse, en el plazo establecido, efectuado ni casi comenzado obra alguna; y si bien la concesionaria, al ser oída en el expediente, manifestó que no había podido ejecutar las obras de la contrata por no haber obtenido el material metálico que reiteradamente solicitó de organismos oficiales y empresas privadas, *ha de tenerse en cuenta que de la documentación obrante en el mencionado expediente resulta que la contratista interesaba viguetas de longitud desusada, que no se fabrican, y que la entidad suministradora se las ofreció de longitud corriente, sin que aparezca que el ofrecimiento haya sido aceptado, y debe tenerse en cuenta igualmente que, en todo caso, la actora, que no podía ignorar las dificultades que a la sazón había para la obtención de hierros y aceros, no debía, si carecía de esos materiales o no tenía seguridad de conseguirlos, pedir la adjudicación de unas obras que habían de ser ejecutadas en un corto plazo y para las cuales le eran aquéllos necesarios; siguiéndose de lo expuesto que no cabe estimar la existencia de fuerza mayor que haya impedido a la recurrente llevar a cabo las repetidas obras dentro del plazo en que se comprometió a hacerlas.*

6.—CONCESIONES.

A) *Régimen: Aplicación del particular del contrato administrativo.*

Que la paridad de las concesiones con los contratos administrativos es patente, dándose las mismas reglas de derecho respecto a su anulación, caducidad, rescisión o modificación, y así como los contratos pueden ser rescindidos o anulados por la Administración cuando el contratista falta a las condiciones estipuladas, igualmente ocurre con las concesiones en que el concesionario ha falta o dejado incumplida alguna de las obligaciones convenidas (*Sentencia* de 4 de mayo de 1956, Sala 4.ª).

B) *La eficacia en las concesiones administrativas del principio «ne varietur».*

La aplicación del principio se declara por la *Sentencia* de 10 de febrero de 1953 (Sala 3.ª), en materias de aguas, por cuanto es declarativo de la irrevocabilidad de la concesión nacida desde su perfeccionamiento y que la hace intangible tanto para la Administración como para el interesado, mientras el condicionado de la misma sea cumplido.

C) *Caducidad.*a) *La exigencia de declaración administrativa expresa.*

Para estimar caducada una concesión, es precisa la correspondiente declaración de caducidad hecha con todas las garantías procesales establecidas en la Ley, por la competente Autoridad (*Sentencia* de 15 de marzo de 1956, Sala 3.ª).

b) *La declaración de caducidad de una concesión (de aguas) corresponde a la facultad discrecional de la Administración.*

Es declaración de la *Sentencia* de 4 de febrero de 1956 (Sala 3.ª). Vid. AGUAS.

c) *La caducidad de las concesiones y la fuerza mayor.*

Que si bien es principio general en materia de caducidad, conforme al artículo 158 de la Ley de Aguas y 411 del C. c., que la de los aprovecha-

mientos concedidos sobrevienen por ministerio de la Ley y puede ser declarada aunque no proceda renuncia o reclamación de tercero es igualmente cierto, conforme a la doctrina y a la Ley, que *la fuerza mayor o circunstancias especiales exógenas a la voluntad del concesionario puede impedir aquella caducidad por aplicación de la teoría contractual del incumplimiento de las obligaciones, subsanada en el régimen general de las concesiones administrativas por supletoria aplicación a las mismas de las pertinentes disposiciones del C. c. según viene declarando la jurisprudencia; y como en definitiva la Administración, al imponer la caducidad, se inspira en el público interés, promoviendo mediante ella la presta utilización de las corrientes acuíferas, perjudicada por las causas determinantes de la caducidad, la no declaración de ésta en casos demostrativos de ausencia voluntaria o culpable contribuye en igual medida a ese destino del beneficio general, mediante la prórroga de aquellas concesiones justificadamente exentas de tan grave sanción caducaria (Sentencia de 4 de febrero de 1956, Sala 3.ª).*

D) *De transportes urbanos: Competencia.*

Es de competencia exclusiva de los Ayuntamientos el otorgamiento de concesiones de líneas de tranvías, trolebuses u otros medios de transportes, dentro del casco urbano de la población, y por ello adolecen de un vicio de nulidad los acuerdos que en la materia se adopten por la Comisión Permanente.

Así, en *Sentencia* de 22 de febrero de 1956 (Sala 4.ª).

7.—EXPROPIACIÓN.

A) *Justo precio.*

a) *Es obligatoria la motivación de los actos declaratorios de los bienes expropiados.*

Las normas legales y reglamentarias vigentes en materia de expropiación contienen la exigencia de que la autoridad que adopte resoluciones declaratorias del valor de los bienes forzosamente expropiados por pública utilidad, ha de realizarlo por medio de resolución motivada, es decir, explicando las razones determinantes de no resultar aceptables a su juicio las tasaciones anteriores, así como las que aconsejen una nueva, si la oportunidad surgiera (*Sentencia* de 21 de enero de 1956, Sala 4.ª).

b) *La clase, situación y condiciones de los terrenos, como los precios abonados con anterioridad por otros terrenos similares, condicionan en principio la determinación del justo precio de los mismos.*

En *Sentencia* de 16 de febrero de 1956 (Sala 4.ª).

B) *La indemnización a los arrendatarios de fincas en caso de expropiación de los inmuebles.*

a) *La naturaleza del derecho de los arrendatarios de fincas expropiadas.*

Con cualquiera que sea, en derecho constituyente, la teoría que puede sustentarse sobre la naturaleza del derecho de quien es arrendatario de de una finca expropiada, en la legislación vigente no es lícito extender la expropiación de ésta a aquél por el solo hecho de la expropiación del inmueble, puesto que la posición jurídica del arrendatario, ya sea de vivienda, ya de local de negocios, en dicho trance, es la de ocupante de la finca expropiada, así como el derecho que le asiste al desalojarla es el de la indemnización; y así es de ver en el artículo 20 de la Ley de 18 de marzo de 1895, artículo 5.º, letra f), en relación con la a) del Decreto de 29 de diciembre de 1931, artículo 6.º de la Ley de 7 de octubre de 1939, y no es ocioso citar, siquiera con carácter interpretativo, el artículo 44 de la novísima Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, y también y con el mismo carácter, la Base XI. párrafo tercero, letra g) de la Ley de Bases de Arrendamientos Urbanos de 22 de diciembre del año último, pendiente de articulación; en todos los cuales preceptos se prescribe el derecho a la indemnización del arrendatario por desalojar la finca expropiada, con lo que se evidencia que no cabe hablar de expropiación de industria del arrendatario, ni del justiprecio de la misma, ni menos considerar esta industria finca, cualquiera que haya sido la denominación y trato que a este respecto le diese la Administración en el expediente de mérito, lo que, por lo demás, tampoco ha de ser obstáculo para que, tratándose como se trata de indemnización derivada de expropiación forzosa de inmueble, sea aplicable la legislación de su razón, siquiera con la debida adecuación a la índole específica de la indemnización del arrendatario ocupante (*Sentencia* de 17 de abril de 1956, Sala 3.ª).

b) *Los principios normativos de la indemnización a industriales y comerciantes establecidos en fincas expropiadas.*

La *Sentencia* de 17 de abril de 1956 (Sala 4.ª) declara y reitera doctrina interesante sobre los principios normativos de las indemnizaciones a los

titulares de industrias y comercios establecidos en fincas sujetas a expropiación forzosa. En uno de los Considerandos de la citada *Sentencia* se establece :

Que limitada la segunda cuestión a determinar si la indemnización fijada por la Administración al arrendatario industrial ha sido la debida o cuál sea ésta en vista de las resultancias del expediente, *ha de quedar sentado como principios normativos extraídos de la jurisprudencia civil en orden a la materia de daños y perjuicios, que para ser indemnizables han de ser reales y existentes, no conjeturables, eventuales o hipotéticos, pues no basta la posibilidad de que existan, cual ocurre con la paralización de una industria, si no se demuestra su certeza y que realmente se han producido*, sin que ello obste, cuando la realidad de los perjuicios se estimen acreditados, que ante la imposibilidad de su determinación y de las bases para fijarla, en el ejercicio de la actividad facultativa que a este respecto corresponde al Tribunal sentenciador... *fije la cuantía de daños y perjuicios indeterminables», doctrina que se sustenta en las Sentencias de la Sala Primera de 10 de julio de 1928, 9 de noviembre de 1929, 4 de abril de 1941, 9 de julio de 1949 y 23 de febrero de 1950.*

c) *En la fijación de la indemnización a los titulares de los establecimientos de la industria o del comercio, ha de tenerse en cuenta la diferencia esencial que existe entre la expropiación y el mero traslado obligatorio de local.*

La indemnización que se propone por el perito tercero es errónea por cuanto se adopta con fundamento en el concepto único de valoración, de la industria de..., como si fuera ésta expropiada, y no meramente trasladada de local, a que se ve obligado el recurrente por consecuencia de la expropiación de la finca ocupada por él en calidad de arrendatario, pues no es lo mismo el traslado de la industria de un local a otro, que la enajenación de la industria en sí misma, porque mediante ésta se transmiten los elementos materiales, el nombre comercial, el crédito e incluso la clientela de determinada empresa o negocio, elementos de indiscutible valoración económica, que para nada juegan en el simple traslado de la propia industria de un local a otro, y así lo ha reconocido este Tribunal Supremo en sus *Sentencias* de 27 de enero, 20 de diciembre de 1930, 13 de febrero de 1931 y 24 de noviembre de 1933, al decir en ésta que no pueden ser equiparados los derechos que asisten a quien, expropiado de su industria, se le priva de continuar dedicándose a explotarla, con lo que corresponde a aquéllos que, como el actor en este pleito, la conservan, imponiéndoles solamente el traslado a local distinto en el que la puedan seguir ejerciendo, con molestias y extorsiones ciertas, y por ello indemnizables, pero siempre de un alcance totalmente distinto del que afecta a los expropiados»;

y como en el informe comentado se fija la indemnización a percibir por el recurrente, cual si se tratase de la expropiación de la industria, con valoración, naturalmente, muy superior a la que corresponde al traslado del local, sobre lo que tampoco se precisan bases, es por ello por lo que debe ser desestimado en su totalidad, como queda dicho, el citado informe (*Sentencia* de 17 de abril de 1956, Sala 3.ª).

d) *La obligatoriedad de justificación de las partidas integrantes de la indemnización por el traslado de industria o comercio en caso de expropiación de los inmuebles en que estuvieran establecidos.*

Así se declara en la *Sentencia* de 17 de abril de 1956 (Sala 3.ª), que desestima las fundadas en los perjuicios económicos por cambio de local, deducidos por el posible mayor valor en renta de la adquisición del nuevo local pueda ocasionarle, partiendo para ello de la eventual supervivencia del interesado por período de quince años que supone vivirá; la correspondiente a perjuicios futuros derivados del mayor valor que el acarreo de... puede depararle si el local que afirma como de probable adquisición se halla más distante de la Lonja de contratación que el desocupado, conceptos totalmente hipotéticos; y la que afecta a catorce toneladas de... importante... por no haber podido utilizarlas debido a ser mayor el costo de traslado, lo que es igualmente inadmisibles ínterin no se demuestre que tampoco pudo venderla para evitar su pérdida.

e) *El importe a que puede ascender la adquisición por traspaso para la instalación de la industria o comercio, ha de computarse en la indemnización.*

La *Sentencia* de 17 de abril de 1954 (Sala 3.ª), de acuerdo con la doctrina de la de 9 de junio de 1949, así lo declara en ejercicio de su actividad prudencial y en atención a las innegables realidades que la vida ofrece.

f) *Los límites de la indemnización y gastos computables.*

Si es cierto que a partir de la Ley de 18 de marzo de 1890 se viene reconociendo, al amparo de su artículo 20, como indemnización debida a los comerciantes o industriales por el traslado del comercio o industrias establecidas en fincas expropiadas, una cantidad fija en razón de daños de ocupación, y así lo evidencian, entre otras, la *Sentencia* de 6 de abril de 1954, no es menos cierto que, obligada esta jurisdicción, por su carácter revisor, a atenerse a las cuestiones planteadas, y resueltas en la vía guber-

nativa, debiendo ajustarse la Autoridad de esta índole, en sus resoluciones y por imperio del artículo 34 de la Ley de 1879, a la valoración mínima y a la máxima sin rebasarlas en menos ni en más, respectivamente, lo que quiere decir que tanto la Autoridad gubernativa como este Tribunal en función revisora han de partir siempre en su estimación valorativa de los propios factores que sirvieron de base, cuando menos, al perito de la Administración, y así lo ha reconocido este Tribunal Supremo en sus recientes *Sentencias* de 27 de septiembre y 26 de octubre de 1954, dando cabida en la indemnización a *gastos de traslado y primer establecimiento, desmontaje y montaje de industria, perjuicios por el alejamiento del centro o núcleo comercial y derecho de traspaso, siquiera prudencialmente estimado* (*Sentencia* de 17 de abril de 1956, Sala 3.ª).

3.—AGUAS.

A) *Concesiones.*

a) *La prórroga de concesiones de aprovechamientos por causa de fuerza mayor.*

Conforme a la doctrina de la *Sentencia* de 24 de octubre de 1889, y a tenor de lo dispuesto en la Ley de Aguas, según la recta interpretación de sus principios y normas, *las prórrogas que se concedan para los aprovechamientos de aguas públicas han de ser precisas en sus plazos, y no indeterminadas, exigencia que ha tenido adecuada satisfacción en la solicitada por la Entidad coadyuvante y que, por ende, la ha puesto en condiciones de aplicabilidad también de la doctrina contenida en Auto* de 6 de febrero de 1902 al resolver que la Administración no puede ser compelida a declarar la caducidad de una concesión y, por consiguiente, su negativa a dictar tal declaración, como facultad discrecional de la misma, no es susceptible de impugnación en vía contenciosa, criterio que debe compaginarse con el que se ha venido condensando en los anteriores fundamentos y que excluye las causas voluntarias de incumplimiento de la concesión («incumplimiento expreso», en frase de la jurisprudencia), las cuales originan siempre la caducidad, al paso que la salvan los acontecimientos irresistibles, centrados en la fuerza mayor y también, por analogía, en los actos del Soberano, conforme a la doctrina romanística trasplantada a nuestra legislación civil, y hoy encarnados en la llamada legitimidad de la Administración pública (*Sentencia* de 4 de febrero de 1956, Sala 3.ª).

b) *La caducidad de concesiones puede impedirse por causa de fuerza mayor o circunstancias especiales ajenas a la voluntad del concesionario,*

en cuanto la caducidad de una concesión, como su prórroga, se fundamentan en el interés público, inspirador de la actividad de la Administración.

Vid, en epígrafe CONCESIONES la *Sentencia* de 4 de febrero de 1956 (Sala 3.ª).

c) *La potestad discrecional de la Administración en orden a la autorización de modificaciones en las concesiones de aguas: Su fundamento.*

La unificación de concesiones autorizada por el apartado f) del artículo 19 del Real Decreto-ley de 20 de diciembre de 1944, al amparo de cuyos preceptos formuló su pedimento Carbonell y Compañía, implica una verdadera modificación en las condiciones de los aprovechamientos objeto de las mismas, por ser el modo, la forma variable y determinada que puede recibir o no un ser sin que se cambie o destruya su esencia, lo cual conduce a consignar que *las modificaciones que se introduzcan en una concesión por su unión con otra u otras pueden operar un cambio o variación en el objeto, mas no en el origen que los impulsa*, y por ello, si las concesiones que se pretenden fundir fueron otorgadas por el Estado en uso de su poder de soberanía, como siempre lo hace cuando entrega a una persona individual o colectiva el aprovechamiento de un bien demanial o la realización de un servicio público, de ese mismo poder han de dimanar las modificaciones todas que se introduzcan en las concesiones primitivas, de donde se deduce en conclusión que si discrecional es el poder para conceder, discrecional lo es para modificar lo concedido.

Por ello, *si en la simple unificación de concesiones se proyecta el poder de soberanía, más expresivamente se exterioriza en las modificaciones esenciales de las concesiones administrativas, porque ellas implican en el orden jurídico una verdadera novación, viniendo, en definitiva, a consagrar la tradicional doctrina de que la potestad discrecional es fuente de tales concesiones y que ésta solamente reconoce el movimiento de la potestad reglada dentro de los precisos límites del proceso conducente al acto terminal del mismo*, esto es, a su declaración final, otorgando o denegando la gracia o merced que toda concesión supone; y es este criterio el que obliga a reconocer que la negativa del Ministerio de Obras Públicas, tanto en lo referente a la unificación de las dos concesiones como en lo relativo a las sustanciales modificaciones en ellas intentadas, tropiezan con la clave de la discrecionalidad, que se halla en manos de la Administración y obtura el paso a toda revisión en la vía contenciosa, salvo lo dispuesto en contrario por Leyes especiales, salvedad que no tiene asiento en la Ley de Aguas y cuya interpretación, por el contrario, halla el apoyo de la jurisprudencia al decir que toda modificación esencial de las condiciones de la concesión necesita autorización expresa de la Administración (*Sentencias*

de 8 de febrero de 1908, 3 de diciembre de 1925, 2 de marzo de 1932 y 28 de diciembre de 1935), siendo de todo punto discrecional de la Administración acceder o no a la alteración instada (*Sentencias* de 23 de marzo de 1921 y 18 de junio de 1926). (*Sentencia* de 10 de febrero de 1956, Sala 3.ª).

d) *La unificación de concesiones y la justificación del derecho de expropiación de aprovechamientos preexistentes.*

En *Sentencia* de 15 de marzo de 1956 (Sala 3.ª), sobre unificación de concesiones de aprovechamientos de agua, se declara:

La oposición del recurrente se funda, en primer término, en lo dispuesto en el párrafo último del artículo 2.º del citado Real Decreto-ley de 7 de enero de 1927, en cuanto exige que la justificación del derecho a expropiación de otros aprovechamientos se hará por el peticionario en su proyecto; y a su juicio, en el proyecto de unificación no se contiene la expresada justificación; pero basta para desechar tal alegación considerar que si bien tiene un fundamento sólido y previsor la exigencia de la demostración del derecho a expropiar en el proyecto presentado para solicitar una concesión, porque en ese caso ha de probarse concurren los requisitos legales que, conforme a la disposición antes mencionada, se han de dar para que proceda la expropiación, *en cambio no existe razón para exigir esa dicha justificación en los casos de unificación, porque tratándose no de concesión de aprovechamiento, sino tan sólo de unir otros anteriores vigentes, si de las condiciones de éstos resultan ya acreditadas las circunstancias que legalmente autorizan a expropiación, no es preciso que en el proyecto de la unificación se reitere una justificación existente con anterioridad.*

e) *El aforo previo como trámite esencial en el procedimiento establecido para las concesiones de aguas.*

El trámite señalado en el artículo 190 de la Ley de Aguas, sobre aforo previo de los caudales, es *imprescindible, sin que precepto alguno autorice a sustituir tan decisiva diligencia por ningún otro elemento de juicio, careciendo por ello de eficacia, a tal fin, el que en los informes del Servicio Hidráulico se manifiesta, sin la requerida comprobación, que las disponibilidades de aguas embalsadas permitían conceder las solicitadas sin perjuicio para los aprovechamientos de las Comunidades opositorias* (*Sentencia* de 27 de enero de 1956, Sala 3.ª).

B) *Sindicatos de Riegos.*

El régimen administrativo de los Acuerdos de Sindicatos de Riegos y de las reclamaciones contra los mismos.

Con fundamento en los textos legales y en la doctrina jurisprudencial que se citan, la *Sentencia* de 7 de marzo de 1956 (Sala 3.ª) declara :

Conforme a las normas legales y a la doctrina, contenidas, aquéllas, en el artículo 237 de la Ley de Aguas, en la R. O. de 13 de julio de 1899 y en los Reales Decretos de 13 de febrero de 1885, 11 de enero y 30 de abril de 1895, y ésta, la doctrina, en *Sentencias* de 28 de junio de 1879, 10 de mayo de 1893, 29 de abril y 9 de mayo de 1901, *las resoluciones de los Sindicatos de Riego en materia de aguas se equiparan a las providencias de la Administración*, entendiéndose que obran como delegados de ésta, y *que de esta naturaleza administrativa participan los recursos que contra ellos procedan, siendo los plazos señalados para estos recursos administrativos los que han de guardarse, por consecuencia de dicha equiparación, pues como dice la Sentencia de 29 de mayo de 1906, las providencias de los Sindicatos causan estado si no se reclama en el plazo de quince días, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 251 de la Ley de Aguas, plazo, en fin, que en defecto de otro establecido en las Ordenanzas del Real Canal de la... habría de regir también por aplicación supletoria del Reglamento de Obras Públicas de 30 de abril de 1890.*

9.—MONTES.

A) *Naturaleza administrativa de los contratos de aprovechamientos forestales de montes propiedad de entidades públicas: Su fundamento.*

La excepción de incompetencia fundada en que la subasta de aprovechamientos de maderas de unos montes que pertenecen al Ayuntamiento, en concepto de propios, como persona jurídica sujeto de derechos y obligaciones, tratándose, por tanto, de cuestión de índole civil cuyo conocimiento compete a la jurisdicción ordinaria a tenor del núm. 2.º del artículo cuarto de referida Ley, sin que baste, al decir del Ayuntamiento, la obligada subasta para dar al contrato carácter administrativo, pues también por medio de aquélla han de formalizarse enajenaciones civiles como las realizadas por el tutor y la de ciertos bienes en los abintestatos, pero a pesar de tales alegaciones, ha de reconocerse, en este caso, el verdadero carácter administrativo y el que legalmente corresponde a los contratos origen de la resolución impugnada, ya que, si bien los montes cuyo aprovechamiento se subastó no eran bienes de uso público, sino patrimonial-

les, destinados directamente, con arreglo al artículo 147 de la Ley de 31 de octubre de 1935, a satisfacer necesidades del Ayuntamiento o a la realización de servicios municipales y, por tanto, se trata de bienes de propiedad privada según el artículo 345 del Código civil, esa clasificación de los bienes por las personas a quienes pertenecen no obsta para que al consistir ellos precisamente en montes tengan el concepto de montes públicos cuando son de los pueblos como comprendidos de modo expreso en el artículo 1.º de la Ley de 24 de mayo de 1863, por ser público sin duda alguna el interés que la riqueza forestal ofrece y no existir incompatibilidad en que con arreglo al derecho civil sean bienes privados y tengan a la vez para el derecho administrativo condiciones de públicos, doctrina de la Sala Primera de este Tribunal Supremo, en su Sentencia de 6 de abril de 1921, de la cual se infiere que no presentan carácter civil los contratos motivo de este pleito, al ser público el objeto sobre que recaen.

De otra parte, asignada por la Ley de 1863 y el Reglamento de 17 de mayo de 1865, en su artículo primero, la condición de montes públicos a los pertenecientes a pueblos, ello determina que para su conservación, aprovechamiento, repoblado y mejora quedan bajo la intervención directa de la Administración forestal, que ejerce verdadera función tutelar sobre el régimen de los mismos, por lo que el Ayuntamiento propietario del monte ha de enajenar sus aprovechamientos no sólo en subasta, que ella por sí bastaría para calificar el contrato de administrativo por sus condiciones especiales, y así en los contratos origen de este proceso rigió además del pliego de condiciones económicas fijado por el Ayuntamiento propietario del monte el de las facultativas aprobado por la Jefatura del respectivo Distrito Forestal, a quien corresponde, después de hecha la adjudicación, expedir la necesaria licencia en favor del rematante para la corta e intervenir en la entrega, o sea en la ejecución del contrato mismo, circunstancias todas reveladoras del verdadero carácter administrativo que le corresponde y, en consecuencia, puede rechazar en este caso la excepción de incompetencia basada en el núm. 2.º del art. 4.º de la Ley de nuestra Jurisdicción (Sentencia de 14 de marzo de 1956, Sala 4.ª).

B) *El régimen de revisión de precios de los contratos de aprovechamientos forestales de montes públicos.*

a) *Fundamentos.* Vid. CONTRATOS.

b) *Principios del régimen de revisión.*

En la Sentencia de 20 de febrero de 1956 (Sala 4.ª) se hace referencia a la finalidad y alcance del sistema vigente en materia de revisión de pre-

cios de los contratos de aprovechamientos forestales, en los siguientes términos:

De un examen objetivo de las disposiciones puede afirmarse como inconcuso: 1.º) Que, como finalidad fundamental, establece la posibilidad de la variación de precios de los referidos contratos en todos los años, es decir, una vez para cada uno, en lugar de la revisión quinquenal antes autorizada, y otorgada para ello una facultad discrecional a la Administración, sin expresión alguna que determine la fecha concreta del año agrícola en que la modificación indicada haya de decretarse; 2.º) Que tampoco se formula precepto que ordene una aplicación retroactiva de las revisiones que se acuerden a los años anteriores o al que se halle en curso (salvo lo dispuesto en el artículo 6.º), de donde se infiere *que las propias rectificaciones de precios han de regir en cuanto al futuro, ya que los actos administrativos, como la legislación que los regula, son obligatorios y producen efectos para el porvenir, mientras que no se consigne expresamente su vigencia para el presente o el pasado*; 3.º) Que la disposición del artículo 6.º resulta evidentemente encaminada a que la revisión prescrita fuese ya aplicada en el momento en que se dictó, debido, sin duda, a la enorme subida de precios de aquel año agrícola, que en el preámbulo se hace resaltar, y al propósito de que rigiera inmediatamente la nueva regulación sin esperar el transcurso del quinquenio que para esas variaciones económicas establecía la legislación de 1908, *pero no es posible, tratándose de una materia gravosa y afectante a la fidelidad y observancia contractual, interpretar con excesiva amplitud lo dispuesto exclusivamente para el año...*

10.—DESLINDE DE TÉRMINOS MUNICIPALES.

A) *Eficacia de anteriores deslindes.*

Es reiterada la jurisprudencia en materia de deslindes jurisdiccionales, a cuyo tenor debe citarse preferentemente el resultado de los practicados anteriormente, y, en su defecto, es cuando ha de acudir a valorar los documentos acreditativos del emplazamiento de los terrenos en pugna, o, en último término, al hecho posesorio deducido principalmente de cuanto pueda suponer ejercicio de facultades jurisdiccionales, bien sean de orden judicial o de naturaleza económico-administrativa (*Sentencia* de 27 de diciembre de 1955, Sala 4.ª).

B) *El ejercicio de facultades jurisdiccionales sobre determinados terrenos, ha de justificarse en el expediente de deslinde, para que pueda reconocerse con eficacia.*

Sentencia de 27 de diciembre de 1955 (Sala 4.ª).

C) *La validez y eficacia de deslindes de términos municipales ha de reconocerse, aunque no se hubieran cursado a la superioridad las copias del mismo.*

En la misma *Sentencia* de 27 de diciembre de 1955 (Sala 4.ª) se declara que, aun admitida la certeza de que los Ayuntamientos interesados en el deslinde practicado en... no hubieran remitido al Gobierno Civil y a la Delegación de Hacienda las copias ordenadas en el R. D. de 30 de agosto de 1889, infringiendo de este modo la obligación que tenían, tal incumplimiento no afectaba a la validez y subsistencia del propio acto que se convalidó por las condiciones intrínsecas concurrentes de legalidad y sin necesidad de reconocimiento, ratificación o aprobación superior, en cuyo caso hubiera sido ineficaz. Por eso, el defecto se contrae a la esfera de las relaciones jerárquicas, pues admitir la invalidez postulada en el recurso equivaldría a reconocer competencia para realizar los deslindes de términos municipales a distinta autoridad a la que expresamente se hallaba otorgada.

II.—PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

A) *El trámite de vista y audiencia en los expedientes administrativos.*

a) *Es preceptivo en los expedientes sujetos a procedimientos administrativos generales.*

La audiencia del interesado, debe recordarse, que este Tribunal Supremo, interpretando la Base 10 de la Ley de 19 de octubre de 1889 y el artículo 57 del Reglamento de Procedimiento administrativo del Ministerio de Fomento, hoy de Obras Públicas, de 13 de abril de 1890, tiene declarado, entre otras, en *Sentencias* de 28 de noviembre de 1952 y 5 de abril de 1956 que el trámite de audiencia de los interesados como diligencia inmediatamente anterior a la resolución administrativa, *es sólo de aplicación en los expedientes de carácter general que carecen de tramitación especialmente determinada* (*Sentencia* de 17 de abril de 1956, Sala 3.ª).

El requisito no es obligatorio, ni esencial en los expedientes determinados por la gestión de servicios de interés general, cuya tramitación señala especialmente el Reglamento de 31 de enero de 1957, del Ministerio de la Gobernación (*Sentencia* de 8 de mayo de 1956, Sala 4.ª).

b) *El trámite de vista y audiencia sólo es preceptivo en los casos de tramitación de expedientes conforme a las normas de procedimiento, sin que pueda exigirse como condición de validez de toda resolución administrativa.*

En caso de inexistencia de expediente, no procede declarar infracción de clase alguna que anule la resolución impugnada (*Sentencia* de 8 de mayo de 1956, Sala 4.^a).

c) *El trámite de vista y audiencia es obligatorio en los procedimientos sancionadores. Substantividad del trámite respecto de la intervención y escritos de interesado sin conocimiento de las actuaciones.*

En la *Sentencia* de 10 de marzo de 1956 (Sala 3.^a), se establece que :

La única intervención dada a la Compañía... se limitó a su presencia en la visita de Inspección de su establecimiento; y como es también doctrina de la jurisprudencia que la *mera intervención no equivale a la audiencia que ha de dársele al interesado* (*Sentencia* de 20 de marzo de 1903) y que el *trámite de audiencia* preceptuado en la Base 10.^a de la Ley de 19 de octubre de 1889 *no puede ser sustituido ni aun por el escrito que el interesado presente sin conocimiento de las actuaciones administrativas* (*Sentencia* de 11 de diciembre de 1918), hay que concluir con la afirmación de que en el presente caso las actuaciones administrativas ultimadas por la Orden... que se impugna, han carecido de aquellas garantías que exigen las Leyes para la defensa de la parte.

d) *El fundamento y la finalidad del trámite de vista y audiencia.*

Conforme a reiterada doctrina jurisprudencial, el precepto contenido en la Base 10 del artículo 2.º de la Ley de 19 de octubre de 1889 «está basado en el principio de Derecho de que nadie puede ser condenado sin ser oído, reconocido en todas las leyes procesales y amparado por los Tribunales, cualquiera que sea su carácter y jurisdicción», implicando su incumplimiento vicio sustancial que invalida la resolución que recaiga en el expediente donde se conecta (*Sentencia* de 10 de marzo de 1956, Sala 3.^a, que cita las de 19 de octubre de 1906, 16 de febrero de 1917, 30 de diciembre de 1933 y 1 de diciembre de 1941).

De la breve exposición de los hechos, reflejo extractado del contenido del expediente, se deduce con claridad meridiana que en la tramitación del expediente en cuestión se *ha omitido una diligencia absolutamente indispensable, cual es la de la audiencia del interesado, trámite que no sólo viene impuesto por el principio general de derecho de que nadie*

puede ser condenado sin ser oído, sino también por exigirlo de una manera terminante y clara el Reglamento de Procedimiento del Ministerio del Ejército de 25 de abril de 1890, que en su artículo 40 establece que, una vez ultimado para resolución, se pondría de manifiesto el expediente a los interesados para que puedan alegar lo que a su derecho convenga y la formalidad procesal indicada es esencial y básica en el expediente administrativo, porque con su omisión no sólo se ha disminuído el natural derecho de defensa de la parte afectada por el mismo, sino que se ha impedido en absoluto su ejercicio, al propio tiempo que se priva a la Autoridad a la que compete decidir en la vía administrativa, de los elementos de juicio indispensables y necesarios para la resolución del caso (Sentencia de 15 de febrero de 1956, Sala 4.ª).

e) *Ambito procesal del trámite de audiencia.*

La situación de indefensión a la parte recurrente, al no poder aportar documentos o justificaciones, ni presentar escrito de alegaciones antes de dictarse el Acuerdo gubernativo en primera instancia, obliga a decretar la nulidad de todo lo actuado a partir desde el momento en que debió dársele audiencia al reclamante, con la consiguiente nulidad, claro está, de la Orden ministerial aquí impugnada, y del Acuerdo del Director General de..., debiendo retrotraerse el expediente a aquel momento procesal para que continúe con arreglo a derecho, hasta dictar la Administración la nueva resolución que estime pertinente (Sentencia de 3 de mayo de 1956, Sala 3.ª).

B) *Recursos.*

a) *De reposición.*

Este Tribunal Supremo, reiteradamente, entre otras, en dos Sentencias de las Salas 3.ª y 4.ª de 9 de octubre de 1954, tiene declarado que constituye recurso de reposición todo escrito que implique un llamamiento al organismo de que emanó la liquidación discutida para que la deje sin efecto, aunque no se empleen los términos «reponer» o «reposición» (Sentencia de 14 de marzo de 1956, Sala 3.ª).

b) *De nulidad y revisión: Las exigencias procesales de su carácter extraordinario.*

La cualidad de excepcionalísimos de los recursos de revisión y nulidad quiere e implica que su interposición y admisión se lleve a efecto no

sólo en forma de potestativa pero equitativa apreciación, sino también con un criterio de prudente restricción, dada su naturaleza de extraordinarios y por elementales y obligadas normas de economía y rapidez procesales (*Sentencia* de 4 de abril de 1956, Sala 4.ª).

12.—CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

A) *La naturaleza revisora de la jurisdicción y el examen de oficio o a instancia de parte de las cuestiones relativas a la validez del procedimiento administrativo.*

En la *Sentencia* de 10 de marzo de 1956 (Sala 3.ª), se reitera doctrina constante en la declaración de que, dada la naturaleza esencialmente revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa, incumbe a su potestad decidir preferentemente, bien de oficio, ya a instancia de parte, las cuestiones que afecten a la validez del procedimiento por su evidente relación con el interés público, principio fundado en la garantía de que las normas adjetivas ofrecen al derecho de las partes y que es, por ello, de tal universalidad en la tramitación, que, aun en el caso de carecer la jurisdicción de competencia para conocer del fondo del asunto por faltarle alguno de los requisitos que a tener del artículo 1.º de la Ley dan acceso a la vía contencioso-administrativa, la tiene, sin embargo, para examinar y decidir si las actuaciones gubernativas se han ajustado a la preceptiva procesal, conforme tiene reiteradamente declarado, entre otras muchas, en *Sentencias* de 23 de abril de 1948, 23 de diciembre de 1950 y 15 de octubre de 1951, doctrina que mueve a la Sala a resolver con carácter previo el pedimento de la Entidad actora, acerca de si la sustanciación del expediente gubernativo está afectada de algún vicio que impida dilucidar la cuestión planteada en la demanda.

La misma doctrina se establece en la *Sentencia* de 19 de enero de 1956 (Sala 4.ª), «por cuanto las normas de procedimiento se establecen en garantía común de la Administración y de los particulares interesados»; porque «sólo cuando las decisiones administrativas reúnen los requisitos necesarios para su validez es llegado el momento de estudiar y decidir sobre la propia competencia de la jurisdicción (*Sentencia* de 9 de febrero de 1956, Sala 3.ª), pues de no hallarse revestidos de la autoridad y eficacia consiguientes los acuerdos que se reclaman, es preciso volver inmediatamente al cauce legal y subsanar al efecto las deficiencias o infracciones que se hubieran cometido (*Sentencias* de 15 de febrero de 1956, Sala 4.ª; de 10 de febrero de 1956, Sala 3.ª; de 14 de febrero de 1956, Sala 3.ª, y de 29 de febrero de 1956, Sala 4.ª).

B) *La competencia de la jurisdicción para la revisión de oficio o a instancia de parte de la regularidad del procedimiento administrativo y las resoluciones de naturaleza discrecional.*

Si bien es cierto que esta Sala, en *Sentencias* dictadas especialmente en pleitos en los que se declaró la incompetencia por haber obrado la Administración en uso de facultades discrecionales, tiene establecida la doctrina de que, pese a tal incompetencia, puede esta jurisdicción conocer de las faltas o infracciones mencionadas, no es menos cierto que dicha jurisprudencia no debe aplicarse a casos en los que —como ocurre en el presente pleito— la declaración de incompetencia procedé de no haber causado estado la resolución recurrida; y ello por la evidente razón de que no terminadas definitivamente las actuaciones administrativas, durante su ulterior tramitación, pueden los interesados formular en vía gubernativa cuantas alegaciones estimen pertinentes a la defensa de su derecho (*Sentencias* de 17 de diciembre de 1955 y 9 de febrero de 1956, Sala 3.^a).

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

a) *El acuerdo por el que se fijan las bases que constituyen el pliego de condiciones para la adjudicación de un servicio de transportes por carretera, es de trámite (Sentencia de 9 de febrero de 1956, Sala 3.^a).*

b) *Los acuerdos de remisión de expedientes a los Jurados fiscales causan estado.*

En la *Sentencia* de 6 de febrero de 1956 (Sala 3.^a) se razona y establece la siguiente doctrina:

Que el Fiscal funda la excepción de incompetencia de jurisdicción por él alegada en que —a su juicio— la resolución recurrida no causa estado, por tratarse de un acuerdo de gestión, y por entender que el pronunciamiento positivo de tal acuerdo, que es el sometimiento del expediente al Jurado de Estimación, no puede ser impugnado ante esta jurisdicción, porque, como cuestión de competencia en su opinión, lo prohíbe el artículo 61 del Reglamento de 29 de julio de 1924; pero es lo cierto que contra la resolución del Tribunal Central puede recurrirse en esta vía, porque conforme a profusa jurisprudencia, esta jurisdicción es competente para examinar y decidir si se dictó con acierto o con error el acuerdo de remisión de expedientes a los Jurados fiscales —en este caso, al de Estimación—, a los que las leyes encomiendan la fijación de las bases tributarias cuando concurren ciertas circunstancias, porque al resolver el referido Jurado de Estimación lo hace en conciencia, y contra su acuerdo no hay otro recurso que el de apelación al de Utilidades, sin que proceda

la impugnación en esta vía contra la resolución del segundo de dichos Jurados —artículos 24 y 25 de la Ley de la Contribución de Utilidades de 22 de septiembre de 1922—, por lo que el acuerdo de pase del expediente al repetido Jurado sometió indefectiblemente al actor a las bases que aquél fijase, y tal resolución, en los casos en que se dictase sin ajustarse a la Ley, causaría al interesado agravio actual y positivo, porque no cabría recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo que el dicho Jurado de Estimación, y en caso de apelación, el de Utilidades, dictasen señalando las bases contributivas, sobre cuya legalidad, no susceptible de impugnación, habría de jugar la liquidación que posteriormente se practique, importando poco que tal liquidación sea recurrible si no lo pueden ser las bases, según queda dicho; y porque la estimación del Jurado es dicrecional, ya que resuelve en conciencia, por todo lo cual resulta palmario el carácter definitivo de la resolución recurrida, por lo que no debe acogerse la mencionada excepción con esta fundamentación legal, esto es: por no haber causado estado el acuerdo combatido.

c) *Las liquidaciones denominadas provisionales son acuerdos que causan estado.*

En la Sentencia de 28 de enero de 1956 (Sala 3.^a) se desestima la excepción de incompetencia fundada en no haber causado estado la resolución recurrida, por cuanto la liquidación girada a..., es lo cierto que ese carácter de dicha liquidación no altera los efectos de inmediata exhibibilidad de la cantidad liquidada; es decir, que creó la obligación del contribuyente de abonar esa suma y el derecho de la Hacienda de exigirla, por lo que tiene tal liquidación las características propias de un acto administrativo recurrible, ya que la diferenciación entre las liquidaciones provisionales y las definitivas sólo afectan a la comprobación que los pertinentes órganos de la Administración han de practicar, respecto de los datos consignados por el interesado, pero sin que ello repercuta en las obligaciones contributivas, que ya la liquidación provisional impone a aquél, ni en el derecho que correlativamente ha de reconocérsele para impugnarla, si entiende que la misma no se ajusta a las disposiciones legales aplicables; habiendo establecido ya esta doctrina la Sentencia de esta Sala de 1.º de diciembre de 1955.

d) *Es de trámite la resolución que ordena subsanar deficiencias observadas en el expediente.*

De la aplicación del párrafo primero del artículo 2.º de la Ley al caso controvertido se observa que el acuerdo ni es definitivo ni decide el fondo del asunto, haciendo imposible que éste continúe su tramitación, por lo

que no causó estado, puesto que al anular la casi totalidad de las actuaciones del expediente y ordenar que por la correspondiente oficina gestora se determine con certeza quién o quiénes sean los sujetos contributivos, y a ellos se les ponga de manifiesto el expediente para que puedan alegar lo que a su derecho convenga o interponer los oportunos recursos legales, se resuelve, no mediante pronunciamientos que impiden la normal prosecución del expediente, sino, por el contrario, ordenando lo necesario para una reposición de las actuaciones administrativas al momento en el que se cometió una falta procesal, a fin de que continúen con arreglo a derecho; y por todo ello procede sea estimada la excepción de incompetencia de jurisdicción propuesta por el Fiscal, aunque por motivo diferente de los dos que sirvieron de base a aquél para fundamento; coincidiendo esta doctrina con la contenida en la *Sentencia* de esta Sala de 25 de enero de 1951, según la cual no decide sobre el fondo del asunto, ni imposibilita su continuación, una Orden que dispuso la subsanación de ciertas deficiencias observadas en el expediente (*Sentencia* de 24 de marzo de 1956, Sala 3.ª).

e) *El carácter de trámite de los acuerdos relativos al procedimiento de aplicación.*

La *Sentencia* de 6 de abril de 1954 (Sala 4.ª) señala que si el Acuerdo no decreta sanción ni limitación alguna en contra de la actora y únicamente señala el cauce procesal a seguir, de donde se infiere que el Acuerdo no es definitivo, sino de mero trámite, porque no decidió directa ni indirectamente el fondo del asunto.

f) *Los acuerdos de las Direcciones Generales, cuando se declaran inapelables por la Ley, causan estado.*

Así, en *Sentencia* de 29 de febrero de 1956 (Sala 4.ª).

D) *El derecho administrativo subjetivo y su efectiva vulneración como requisito para la admisión del recurso.*

a) *Las disposiciones de carácter general y la lesión de un derecho subjetivo. La necesaria concurrencia de una resolución particular que afecte al derecho del recurrente. La jurisdicción no ha sido establecida para prevenir futuros agravios, sino para remediar los ya causados.*

En la *Sentencia* de 28 de febrero de 1956 (Sala 3.ª) se insiste en que, a tenor del artículo tercero de la Ley de la jurisdicción, ésta no ha sido

establecida para prevenir agravios futuros, *sino para remediar los ya causados; sin que, por ello, puedan ser objeto del recurso las disposiciones administrativas de carácter general no aplicadas a personas determinadas, o a casos concretos y, consiguientemente, no productoras de reales y efectivas lesiones de derechos.*

Y, referida esta doctrina de la jurisprudencia al caso del presente recurso, ha de entenderse cuán evidente es su aplicabilidad ante la realidad, igualmente indudable, *de que la disposición administrativa impugnada es de carácter general, como aprobatoria de una ordenación reglamentaria de tal naturaleza, no aplicadas, según resulta de lo actuado y se ha reconocido por la parte actora en la forma determinada y concreta y con la producción de la real y efectiva lesión de derecho que se ha señalado; siendo de recordar, especialmente, por su directa relación con la cuestión de autos la Sentencia de este Tribunal de 13 de mayo de 1948, en cuanto, reiterando una vez más aquella doctrina, la asigne, singularmente a las disposiciones que, como las actuales, con marcado y evidente carácter de generalidad, establecen normas legales en todo el territorio nacional, cuales son los Reglamentos publicados para el desarrollo y cumplimiento de las leyes que dicta el Poder ejecutivo en el ejercicio de una función que de manera exclusiva le compete como indiscutible prerrogativa de gobierno.*

b) *Las disposiciones que afectan a todos los Ayuntamientos han de calificarse de carácter general a efectos del recurso contencioso-administrativo.*

Así, en Sentencia de 28 de febrero de 1956 (Sala 3.ª).

c) *Los acuerdos (municipales) que no afectan a persona determinada, sino que se refieren al público en general, porque no vulneran derecho alguno de carácter administrativo subjetivo, carecen del requisito tercero del artículo 1.º de la Ley.*

En Sentencia de 24 de marzo de 1956 (Sala 4.ª).

d) *Las disposiciones generales de las que se deriva la lesión del derecho administrativo subjetivo han de impugnarse conjuntamente con las particulares que las aplican.*

En Sentencias de 25 de abril de 1956 (Sala 4.ª) y 13 de marzo de 1956 (Sala 3.ª).

e) *La lesión de derecho administrativo subjetivo y su alegación impone el examen de fondo del asunto para constatar su realidad.*

Es doctrina reiterada en la *Sentencia* de 13 de marzo de 1956 (Sala 3.^a).

E) *La improcedencia del recurso contra resoluciones que confirman o reiteran otras consentidas.*

En *Sentencia* de 18 de enero de 1956 (Sala 3.^a) se reitera doctrina constante en aplicación del principio del artículo 4.º, párrafo 5.º, de la Ley jurisdiccional en cuanto *la resolución impugnada fué adoptada en presencia de los mismos hechos y en fuerza de iguales fundamentos, en el mismo expediente, con relación a los mismos interesados y reproduciendo la misma denegación en la anterior resolución consentida.*

F) *El plazo para la interposición del recurso.*

El cómputo del plazo para recurrir, que se establece en la Ley, ha de partir de la fecha de notificación eficaz del acuerdo recurrido (*Sentencia* de 3 de abril de 1956, Sala 4.^a).

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

a) *La declaración en las resoluciones administrativas de haberse realizado el ingreso en el Tesoro de las liquidaciones practicadas, es justificación bastante a los efectos del art. 6.º*

En *Sentencia* de 9 de marzo de 1956 (Sala 3.^a).

b) *El ingreso en concepto de depósito de la cantidad señalada en la liquidación es manifiestamente insuficiente para tener por cumplida la exigencia del precepto legal.*

Así se reitera en las *Sentencias* de 30 de enero y 13 de abril de 1956 (Sala 3.^a).

Igualmente, en la de 13 de marzo de 1956 (Sala 3.^a), en la que se declara:

Que frente a la expresada aplicación del artículo 6.º de la Ley como determinante de la inadmisibilidad del recurso y, por tanto, de la procedencia de la excepción aducida para desestimar ésta, la *Sentencia* ape-

lada se apoya en lo dispuesto en el artículo octavo del Reglamento de Procedimiento en materia municipal de 23 de agosto de 1924, el cual determina que para reclamar contra cualquier acuerdo o decisión municipal no es requisito indispensable la previa consignación de la cantidad exigida; pero tal razonamiento del diferente rango y consiguiente preferencia de eficacia de las dos normas en cuestión y del fundamental principio establecido por el artículo 5.º del Código civil al ordenar que las Leyes sólo se derogan por otras Leyes posteriores; precepto aplicado por copiosa jurisprudencia que reiteradamente deniega fuerza denegatoria de las disposiciones contenidas en una Ley en las demandas de Ordenes, Decretos o Reglamentos, como lo declaran, entre otras, las Sentencias de 3 de diciembre de 1949, 17 de abril de 1953 y 16 de mayo de 1955, especialmente la segunda de ellas, referida concretamente a los dos mencionados preceptos: el artículo sexto de la Ley de lo contencioso y el octavo del Reglamento de Procedimiento municipal, pues como esta Sentencia hace notar, si bien después de la publicación del Estatuto Municipal, una Real Orden de 30 de enero de 1925 confirió alcance de Ley al Estatuto y a su Reglamento, cualquiera que sea la eficacia que tuviese tal disposición, ello es que, pasado el régimen entonces imperante, el Decreto de 16 de junio de 1931, elevado a Ley el 15 de septiembre del mismo año, dejó reducido el citado Reglamento a su rango de tal, sin fuerza en lo que contradijese a la Ley.

c) *La exigencia del previo pago sólo es admisible cuando existe cantidad definitivamente liquidada.*

La excepción de incompetencia por haberse interpuesto el recurso sin acreditar dicho pago como exige el artículo 6.º de la Ley, no puede admitirse, porque es lo cierto que, notificado al recurrente el acuerdo impugnado, sin que se practicara la liquidación que como consecuencia de lo ordenado en su parte dispositiva procedía, no existía cantidad definitivamente liquidada y, por lo tanto, pudo interponer el presente recurso, sin el previo pago aludido, habida cuenta, además, de que así lo hizo constar en el escrito interponiendo y ofreciendo justificar el pago cuando le fuera comunicada la liquidación, lo que efectuó diligentemente, constando en autos las cartas de pago de la cuota que se le liquidó a ingresar (*Sentencia* de 21 de enero de 1956, Sala 3.ª).

d) *El previo pago ha de realizarse antes del plazo establecido para la interposición del recurso contencioso.*

A tenor de lo dispuesto en los artículo 6.º de la Ley y 8.º y 262 del Reglamento de 22 de junio de 1894, el previo pago ha de verificarse antes

del transcurso de los tres meses durante los cuales puede interponerse el recurso, «sin que tenga eficacia la presentación de la carta justificativa del mismo, efectuado después de tal plazo de los tres meses» (*Sentencia* de 8 de mayo de 1956, Sala 3.^a).

e) *La concesión en vía administrativa de aplazamiento del pago de la cantidad liquidada, no exime del cumplimiento del mismo para recurrir en lo contencioso.*

Así, en *Sentencia* de 13 de febrero de 1956 (Sala 3.^a).

f) *La extensión material del precepto que establece el requisito del previo pago: liquidaciones a favor de la Hacienda pública y créditos por sanciones e indemnizaciones.*

La *Sentencia* de 17 de febrero de 1956 (Sala 4.^a) formula una interposición importante del artículo 6.º de la Ley de la Jurisdicción (Vid. la grava solución que al problema se contiene en el artículo 57 de la Ley de 27 de diciembre de 1956), al declarar:

Que respecto al incumplimiento, por parte del actor, de lo dispuesto en el artículo sexto de la Ley de esta Jurisdicción, alegado por el Ministerio Fiscal como fundamento de la excepción de incompetencia, *es de tener en cuenta que consta en los autos una certificación expedida por el Jefe de Contabilidad en la Intervención de Hacienda de Albacete, según la cual queda acreditado que con anterioridad a la interposición del presente recurso se depositó, a disposición del Director General del Patrimonio Forestal del Estado, las cantidades integrantes de las sanciones e indemnizaciones interpuestas por la referida Dirección, con lo que debe entenderse acatado y cumplido el precepto invocado por el Ministerio Fiscal, y, en su consecuencia, tiene que ser rechazada la excepción aducida.*

H) *El reconocimiento de personalidad en vía administrativa y su eficacia en la contenciosa.*

Es evidente que si la Administración ha aceptado la validez y eficacia de un poder para acreditar la personalidad de quien comparece y actúa en nombre de otro, no puede luego válidamente negar la suficiencia y legalidad de ese mismo poder; por ser doctrina establecida por la jurisprudencia, entre otras *Sentencias*, en las de 5 de enero, 22 de noviembre y 18 de diciembre de 1948 y 6 de junio de 1949, la de que *la personalidad reconocida por la Administración en vía gubernativa no puede ser negada válidamente en la contencioso-administrativa, sin que pueda alegarse en*

contrario que entonces en la vía administrativa a quien se le reconoció como representante de la actora era el señor .. y ahora, en la vía contenciosa, a quien se le niega tal personalidad es al Procurador señor..., porque la excepción se funda en defectos del poder, y no habiéndose estimado por la Administración la existencia de ninguno de ellos en la escritura de mandato que utilizó para justificar su personalidad el primero de los citados señores, no puede pretender el Fiscal que se declare ahora insuficiente e ineficaz ese mismo poder, que consideraron bastante el Tribunal Provincial y el Central cuando ante ellos, utilizando ese propio mandato, compareció una de las personas apoderadas en el mismo; por todo lo cual no procede la estimación de la referida excepción (Sentencia de 7 de marzo de 1956, Sala 3.ª).

D) La legitimación procesal de los denunciantes de la Hacienda Pública.

La excepción de incompetencia de jurisdicción fundada en lo dispuesto en el art. 7.º del Reglamento de lo Contencioso-administrativo, conforme al cual no pueden ser reclamadas por los particulares las resoluciones gubernativas cuando obren aquéllas por delegación o como meros agentes o mandatarios de la Administración; y siendo así que la persona que denuncia una defraudación actúa en ese concepto, o sea como agente del Fisco, no puede, a juicio del representante de la Administración, impugnar ante esta Jurisdicción las resoluciones que aquélla dicte; pero es lo cierto que si bien numerosas Sentencias niegan el acceso a esta vía a los denunciantes que recurran contra acuerdos que hayan desestimado sus denuncias, o que no impongan multas o las impongan en cuantía que aquéllos consideren no ajustada a los preceptos legales, en cambio, la jurisprudencia —así, la Sentencia de 25 de octubre de 1937— concede acción a los mismos para recurrir contra las resoluciones que se refieran a su participación en las multas, ya que el cobro de ésta, si llegara a imponerse, es el único derecho que personalmente corresponde a quienes denuncian ocultaciones, y no puede por menos, en su consecuencia, de reconocérseles derecho a impugnar ante los Tribunales de lo Contencioso-administrativo los acuerdos que a dicha participación se refieren (Sentencia de 23 de febrero de 1956, Sala 3.ª).

ENRIQUE SERRANO GUIRADO