

CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

SUMARIO: 1. *El principio de que nadie puede ir contra sus propios actos es de aplicación al orden procesal.*—2. *Potestades.*—3. *Acto administrativo.*—4. *Policia.*—5. *Propiedad industrial.*—6. *Expropiación.*—7. *Contratos públicos.*—8. *Aguas.*—9. *Recurso contencioso-administrativo.*

1.—EL PRINCIPIO DE QUE NADIE PUEDE IR CONTRA SUS PROPIOS ACTOS ES DE APLICACIÓN AL ORDEN PROCESAL.

Así lo declara la Sentencia de 2 de junio de 1951 (Sala 4.^a).

2.—POTESTADES.

a) *Autorización de apertura de farmacias.*

El Ministerio de la Gobernación, al autorizar la instalación de farmacias de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.º del Decreto de 24 de enero de 1941, ejerce facultades discrecionales (Sentencia de 29 de diciembre de 1951, Sala 4.^a).

Sin embargo, ha de señalarse que en los considerandos de las Sentencia la Sala guarda silencio sobre un extremo fundamental: la alegación del recurrente de que la autorización se había otorgado sin la instrucción del expediente en que se justificara la necesidad excepcional, motivo y fundamento de la resolución. Es decir, que una cosa es la libre apreciación que de la necesidad puede llevar a cabo el Ministerio y otra muy distinta el que se prescindiera de las garantías procesales y de información que la Ley exige como preceptivas para el ejercicio de la potestad que otorga. La Administración ha de obrar siempre con miras a la mejor satisfacción del interés público, cuya constatación o apreciación viene en no pocas veces condicionada a la concurrencia de requisitos y al cumplimiento de trámites, que en modo alguno deben

ser soslayados por la discrecionalidad que se otorga para la determinación final.

- b) *La reglamentación del personal sanitario al servicio de los Seguros Sociales es de la competencia privativa y discrecional del Ministerio de Trabajo.*

Esta calificación se otorga por la Sentencia de 12 de noviembre de 1951 (Sala 4.^a), al estimar que la discrecionalidad del Ministerio tiene su base en que, tratándose de servicios que afectan a la salud e higiene pública, las disposiciones o resoluciones que se adopten pertenecen al orden político o de gobierno, y que ello no obsta a la competencia que al Ministerio de la Gobernación otorga la Ley de Sanidad Nacional y otras disposiciones, por cuanto la del Trabajo sólo se extiende a la esfera que le es privativa.

El recurso fué planteado por el Consejo General de Colegios Médicos contra el artículo 152 de la Orden de 19 de febrero de 1946, que disponía la constitución de una Asociación y de una Mutualidad de los profesionales sanitarios al servicio de los Seguros Sociales.

- c) *La potestad sancionadora de la Administración ha de estar autorizada por una norma legal.*

La potestad sancionadora de la Administración sólo puede ejercerse válidamente cuando un precepto legal la autorice y siempre que concurren las circunstancias previstas en el mismo (vid. Sentencia de 17 de octubre de 1951, Sala 4.^a, en relación con la conducta de una empresa armadora en la tramitación de expedientes de abanderamiento de buques).

3.—ACTO ADMINISTRATIVO.

- a) *El principio de economía procesal y su influencia en el régimen de la notificación administrativa.*

La Sentencia de 22 de noviembre de 1951 (Sala 4.^a) establece que en manera alguna puede aceptarse la demanda formulada para que se declare la nulidad de la notificación por edictos, en contra de lo dispuesto por el Reglamento general de Minas de 9 de agosto de 1946 (arts. 193 y 207), pues aparte de que no consta que el recurrente tenga domicilio

o hubiere designado mandatario en la capital del distrito minero, resulta que al interponer el recurso acompañando un ejemplar del Boletín Oficial donde se inserta íntegramente la resolución, se muestra condecorador de la misma, y este conocimiento purifica cualquier defecto adjetivo de que pudiera aquélla adolecer, otorgándole plena eficacia administrativa, de acuerdo con el artículo 114 del Reglamento de la Jurisdicción y 279 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (la misma doctrina de las Sentencias de 17 de marzo de 1949, 5 de diciembre de 1947, 8 de mayo de 1944, 25 de octubre de 1941 y 27 de diciembre de 1934).

- b) *Eficacia de los acuerdos de las Comisiones Permanentes de los Ayuntamientos en materia reservada a la competencia del Pleno de las Corporaciones.*

Los acuerdos de las Comisiones Permanentes de los Ayuntamientos en materias reservadas a la exclusiva competencia del Pleno de las Corporaciones municipales, por encontrarse subordinados a la ratificación por éste, que puede o no acordarla, no tienen carácter ejecutivo, ni constituyen, por ello, el último trámite o resolución susceptible de ser impugnada en lo contencioso (Sentencia de 5 de diciembre de 1951, Sala 4.^a).

4.—POLICÍA.

- a) *Concesiones de licencias de construcción. Régimen.*

Las concesiones de licencias de construcción, por emanar de facultades regladas, no pueden condicionarse por motivos que no obstan ni restringen el cumplimiento de otras facultades atribuidas a las Corporaciones en materia de policía.

La Sentencia de 15 de diciembre de 1951 (Sala 4.^a), al resolver en apelación el recurso interpuesto contra la negativa de un Ayuntamiento de conceder licencia para ejecutar determinadas obras en una finca urbana, establece: Que con una reparación tan parcial y reducida no puede decirse que se consolide el edificio no alineado, ni la concesión de licencia a fin de realizar aquélla constituye obstáculo para que el Ayuntamiento ejercite su derecho a esclarecer, mediante el oportuno expediente, si en realidad todo o parte del inmueble se halla en estado ruinoso y si por motivos higiénico-sanitarios debe modificarse o aun desaparecer determinada dependencia; como tampoco la pretendida renovación de una balaustrada restringe en modo alguno la facultad que al Ayuntamiento concede el artículo 58 del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924 para señalar alinea-

ciones y rasantes de las calles, ni impide, en fin, al Municipio ejecutar el proyecto que sobre ello tenga adoptado, pudiendo, no obstante la obra pretendida, conseguir aquellas alineaciones acordadas, previos los derribos y expropiaciones que legalmente procedan.

b) *Edificios ruinosos. Facultades de los Ayuntamientos y de los Tribunales contencioso-administrativos en su declaración.*

La Sentencia de 20 de octubre de 1951 (Sala 4.^a), confirmando la del Tribunal Provincial, establece:

El problema de la declaración de ruina de los edificios urbanos ofrece dos aspectos: la competencia de los Ayuntamientos para declararla y la del Tribunal frente a los acuerdos municipales.

En cuanto al primero, es de ver que si bien el artículo 389 del Código civil, en consonancia con reiterados decretos de la Administración central y con las diferentes leyes municipales que rigieron y rigen la materia municipal, atribuye a la autoridad local la facultad de declarar la ruina y de ordenar la demolición de los edificios en tal estado incurso, *tales facultades no son por su naturaleza discrecionales, por cuanto vulneran notorios derechos administrativos de propietarios e inquilinos derivados de sus relaciones de vecindad e incluso del ejercicio de industrias administrativamente autorizadas, por lo que los Ayuntamientos han de sujetarse en el ejercicio de dichas facultades a las propias prescripciones que a este efecto se contienen en las Ordenanzas municipales al reglamentar los preceptos sustantivos de sus leyes, pues que en esta reglamentación y en su observancia radica la garantía de la legalidad de los acuerdos que sobre el particular adopten, sin perjuicio de las medidas urgentes y momentáneas que, en ciertos casos, la seguridad y el orden público exijan.*

Frente a esta competencia de los Ayuntamientos surge la de los Tribunales de lo Contencioso, a quienes su misión revisora les impone el deber de examinar y decidir si la Administración municipal se ajustó o no a las prescripciones reglamentarias; pero también su función juzgadora les obliga a ponderar el juicio de conciencia que la autoridad local formó para decidir en consecuencia, con las pruebas aportadas al expediente, si la finca está o no en ruina, examinando y contrastando las mismas pruebas del expediente ante los dictados de la crítica racional, como así lo enseñan las Sentencias de 26 de febrero de 1943, 8 de mayo de 1944 y 19 de octubre de 1945.

- c) *Competencia de los Ayuntamientos y del Ministerio de Industria en la concesión de licencias para el tendido de líneas de suministro de energía eléctrica.*

En la Sentencia de 2 de julio de 1951 (Sala 4.ª) que aceptó los considerandos y vistos de la apelada, se delimita la esfera privativa de competencia de los Ayuntamientos y del Ministerio, teniendo en cuenta las funciones de ordenación y de policía atribuidas a cada uno de los órganos y la condición de servicio público de que goza el suministro de energía eléctrica. En la referida Sentencia se recoge la doctrina sostenida por el Tribunal provincial, cuyos principales argumentos son los siguientes:

1.º Que si bien los artículos 1.º y 2.º del Decreto de 5 de diciembre de 1933 declaran que el suministro de energía eléctrica constituye servicio público, *correspondiendo al Estado su intervención* por medio de las Delegaciones de Industria, tal intervención la limita, tanto el texto como el espíritu del Decreto, *a garantizar la seguridad pública y los intereses de los consumidores y empresas, pero sin que en modo alguno puedan estimarse totalmente absorbidas las facultades de los Ayuntamientos*, de suerte que éstos quedan privados en absoluto de atribuciones para regular el suministro cuando hace relación a su distribución por las vías públicas, *no sólo porque lo imponen exigencias de buen régimen de policía urbana, sino porque imperiosamente lo demanda el derecho dominical que a los Municipios corresponde sobre las vías públicas como bienes de uso público* que son y que lícitamente no puede ser desconocido ni menoscabado. Así lo evidencian tanto la Ley de 23 de marzo de 1900 como el Reglamento de 27 de marzo de 1919, el Decreto de 12 de abril de 1924 y el de 14 de julio del mismo año, en cuales disposiciones, que constituyen ciertamente la legislación orgánica en la materia, se reconoce, al par que el carácter de servicio público al suministro de energía eléctrica, encomendado a la intervención del Estado en cuanto afecta a la constitución de servidumbre forzosa de paso de corriente eléctrica y a la seguridad e interés públicos; también se reconoce en el artículo 12 de la Ley de 23 de marzo de 1900 que «la servidumbre forzosa de paso de corriente se regirá en el interior de las poblaciones por las Ordenanzas generales y locales de policía urbana, y lo que no esté previsto en éstas, por el Código civil; en el artículo 6.º del Reglamento de 27 de marzo de 1919, que «las instalaciones eléctricas que afecten a zonas militares, industriales, mineras y servicios a cargo del Estado, Provincia y Municipio, se ajustarán a las disposiciones especiales que en los mismos rijan, además de las generales de este Reglamento, e igualmente, en el interior de las poblaciones, a las dichas Ordenanzas; en el artículo 1.º del Real Decreto de 12 de abril de 1924,

«se declaran servicios públicos los suministros de energía eléctrica, agua y gas a los abonados de las empresas de distribución, correspondiendo al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria la reglamentación de tales servicios para garantía de la seguridad e intereses públicos, sin perjuicio de las demás intervenciones que puedan corresponder a otros departamentos, a las provincias y a los municipios sobre las concesiones y contratos administrativos»; en el artículo 57 del Reglamento de 14 de julio de 1924, que «no podrá efectuarse por particulares o empresas, sin previa licencia de los Ayuntamientos, ninguna obra de nueva planta, reparación o reforma en el suelo y en el subsuelo del casco municipal»; en el artículo 59 del mismo Decreto se establece que «las Ordenanzas municipales contendrán disposiciones referentes a la manera de solicitar las licencias para la ejecución de obras y señalamientos de alineación y rasantes, indicando los documentos y planos que sea obligatorio presentar»; en el 80, que «en el interior de las poblaciones, todas las instalaciones eléctricas, cualquiera que sea su destino, deberán someterse a las Ordenanzas generales y locales de policía urbana, así como las líneas de transmisión de corriente eléctrica, aéreas, subterráneas o mixtas»; y, finalmente, el artículo 81, en cuanto prescribe una reglamentación «in genere» en la distribución de redes aéreas y subterráneas, estableciendo ciertas limitaciones y prohibiciones a las facultades municipales. Disposiciones todas, dice la Sentencia, de carácter general, que tienen y mantienen íntima concordancia con las propias leyes municipales, especialmente en los artículos 101 y siguientes de la de 31 de octubre de 1935, cohonestándose de este modo los preceptos generales que afectan a la seguridad e interés públicos con los dictados soberanos que caracterizan el régimen autonómico municipal, como lo evidencian las Sentencias de 11 de octubre de 1930 y muy especialmente la de 5 de marzo de 1943.

2.º Que a tenor de las referidas disposiciones, resultan innegables las facultades que en orden a la concesión o autorización de las conducciones de energía eléctrica y su distribución en el interior de las poblaciones corresponden a la competencia de los Ayuntamientos.

3.º Igualmente, el carácter reglado de dichas facultades, por disposición de los referidos preceptos al conferir a los Ayuntamientos la reglamentación en sus Ordenanzas, a cuyos imperativos mandatos no pueden sustraerse, aunque lo pretendieran, de convertir en discrecional lo que por naturaleza es reglado.

4.º Que la falta de una reglamentación detallada de un plan general de distribución de energía eléctrica en todo el área de la ciudad, por omisión imputable al Municipio, no puede en modo alguno justificar la denegación de licencia; y

5.º Que las denegaciones de licencias en este orden, por el carácter

reglado de la facultad del Municipio, han de tener por base razones técnicas o jurídicas previamente señaladas en las Ordenanzas.

5.—PROPIEDAD INDUSTRIAL.

a) *Recurso extraordinario de revisión.*

A tenor de la Ley especial, contra las resoluciones administrativas, afirmativas o negativas, de las peticiones formuladas, se pueden interponer: 1.º El recurso contencioso-administrativo ordinario; y 2.º El recurso extraordinario de revisión, de naturaleza administrativa. La resolución de este último puede combatirse también ante lo contencioso.

El recurso extraordinario de revisión sólo puede fundamentarse por manifiesto y evidente error de hecho, plenamente demostrado por prueba documental. En su virtud, se excluyen como motivos del recurso los errores de interpretación al aplicar preceptos legales y los que se cometen al apreciar semejanzas o parecidos (Sentencia de 3 de octubre de 1951, Sala 4.ª; en el mismo sentido, las de 2 de julio de 1948, 22 de diciembre de 1947, 9 y 16 de marzo de 1946, 23 de febrero de 1944 y 29 de enero de 1930).

b) *La condición de concesionario como título de legitimación para impugnar resoluciones administrativas relativas al régimen de la propiedad industrial.*

En la Sentencia de 5 de octubre de 1951 (Sala 4.ª) se declara que para solicitar la nulidad o revocación de una Orden ministerial concesionaria de una marca, nombre comercial o rótulo de establecimiento, no existe la acción pública que pueda ejercitar cualquier particular, sino que el derecho a la oposición y el ejercicio de la acción contencioso-administrativa para interesar y obtener la referida nulidad sólo puede ostentarla el que tenga a su favor una concesión que estime lesionada por la que se impugna, pues no siendo anteriormente concesionario no puede alegar vulneración en perjuicio suyo de un derecho administrativo que la asista.

6.—EXPROPIACIÓN.

La falta de aportación al expediente de la expropiación de los documentos a que se refiere el artículo 32 de la Ley, en los supuestos de dis-

crepancia de los sujetos, como necesarios para el dictamen del perito tercero y para la resolución motivada de la Administración, constituye una infracción sustancial del procedimiento, que determine la nulidad de todo lo actuado a partir del momento en que se acudió al juez para la designación de dicho perito (Sentencia de 20 de diciembre de 1951, Sala 3.^a).

7.—CONTRATOS PÚBLICOS.

- a) *Naturaleza administrativa de los contratos celebrados por los Municipios para la refundición de los dominios de suelo y vuelo de un monte.*

Los contratos que celebren las entidades administrativas en el ejercicio de la facultad que se les reconoce por el Real Decreto-ley de 17 de octubre de 1925, para refundir los dominios del suelo y vuelo de montes sobre los que tienen uno de dichos derechos, gozan de la calificación de contratos públicos, en cuanto que el ejercicio de la citada facultad supone para el sujeto pasivo una venta forzosa del dominio de que es titular y en que la indemnización que procede abonar se fijará por los trámites que el Estatuto Municipal y el Reglamento de Obras y Servicios Municipales señalan para la expropiación forzosa (Sentencia de 21 de junio de 1951, Sala 4.^a).

- b) *Fuerza mayor: En los accidentes extraordinarios cuyos efectos sean evidentemente irresistibles, está comprendida la suspensión de un servicio en acatamiento a lo dispuesto por la autoridad pública competente.*

Así lo declara la Sentencia de 4 de diciembre de 1951 (Sala 4.^a), que confirma la del Tribunal provincial, el que, tomando como concepto de fuerza mayor, a falta de otros textos más específicos, el que da el artículo 29 del Reglamento de Ferrocarriles de 24 de mayo de 1878, considera que la Orden de 26 de julio de 1940 (Ministerio de Hacienda, Comisaría de Carburantes Líquidos), al disponer la suspensión de los servicios de autobuses a partir de ..., implicaba para los concesionarios un caso de fuerza mayor que impedía la continuidad del servicio, y, por tanto, que la interrupción del mismo no podía considerarse como incumplimiento de las condiciones de la concesión y motivo de caducidad de ésta.

c) *Rescisión a instancia del contratista.*

Las facultades de rescisión otorgadas a los contratistas por el pliego de condiciones para contratación de O. P. no tienen carácter discrecional, al encontrarse condicionadas en su actuación a que se cumplan los supuestos que el precepto (art. 53) enuncia: que no hayan podido comenzarse o desarrollarse las obras en la escala debida por no estar pagados los terrenos que han de ocupar (Sentencia de 22 de diciembre de 1951, Sala 3.ª).

8.—AGUAS.

Imposición de servidumbres.

En los expedientes administrativos que se instruyan a instancia de parte para la imposición de servidumbre de acueducto por los subsuelos de cauces públicos, es preceptiva la intervención de la Abogacía del Estado, a tenor del Decreto de 19 de enero de 1934, constituyendo un vicio esencial que invalida el expediente la omisión de dicho trámite (Sentencia de 17 de diciembre de 1951, Sala 3.ª).

9.—RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

a) *Competencia de la jurisdicción para conocer del procedimiento administrativo. El procedimiento como garantía. La configuración jurisprudencial del derecho del administrado a la forma de la actividad administrativa.*

El primero de los considerandos de la Sentencia de 13 de diciembre de 1951 rechaza la excepción de prescripción, y en el segundo se declara la siguiente doctrina: Que según reiterada doctrina jurisprudencial, la jurisdicción contencioso-administrativa, aun en el caso de ser incompetente para conocer de la resolución impugnada, tiene siempre competencia para examinar y decidir si aquélla se ha dictado con observancia de los trámites procesales al efecto establecidos, y, por tanto, pedida en primer término en la demanda la nulidad de la Orden recurrida, por no haberse dado en el expediente en que recayó audiencia al interesado, se hace preciso resolver sobre la procedencia o improcedencia de la expresada nulidad.

b) *Naturaleza revisora de la jurisdicción.*

Es doctrina constante mantenida por las Salas de la Jurisdicción de lo Contencioso, como carácter peculiar que la tipifica, su naturaleza eminentemente revisora de los actos administrativos, lo que la impide analizar los motivos de oposición a los mismos que no hayan sido formulados y discutidos en la vía administrativa y que no hubieren generado la resolución recurrida (Sentencia de 22 de diciembre de 1951, Sala 3.ª; también las de 1 de julio y 2 de octubre de 1950).

c) *Examen preferente de las alegaciones de nulidad.*

Se confirma esta doctrina en la Sentencia de 18 de octubre de 1951 (Sala 3.ª).

d) *Los acuerdos de las Comisiones Municipales que han de someterse a la ratificación del Pleno de los Ayuntamientos no causan estado a los efectos del recurso.*

Vid. Sentencia de 5 de diciembre de 1951 (Sala 4.ª, supra 3, b).

e) *Excepción de falta de personalidad.*

Es inadmisibles aceptarla cuando la demanda se formule a nombre de los únicos cuatro socios de la Sociedad interesada en el expediente administrativo, porque el poder se otorgó por los socios manifestando que intervenían con tal carácter, y, por ello, se les debía considerar como afectados por la resolución impugnada (Sentencia de 29 de octubre de 1951, Sala 4.ª).

f) *Solicitud de recibimiento a prueba.*

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 325 del Reglamento de la Jurisdicción, el Auto de 24 de noviembre de 1951 insiste en que al solicitarse el recibimiento a prueba se expresarán los puntos de hecho sobre que habrá de versar a aquélla, y como sólo es lícito el ejercicio del derecho cuando se ajusta a las prescripciones de la ley, tanto en el momento de efectuarlo como en la forma y trámite de la actuación correspondiente, es notorio que al manifestarse en la demanda «*Que para en*

su día interesa al derecho del que expone, se reciban estos Autos a prueba señalando a tales efectos el expediente del recurso contencioso promovido por ... y los Archivos Municipales y expediente de su razón», quedaron incumplidos así preceptos legales de rigurosa observancia, y, por ello, no puede prosperar la pretensión del recurrente.

g) *Acumulación de recursos.*

Es sólo procedente a tenor del art. 224 del Reglamento, cuando tengan por finalidad una misma disposición u otra que la reproduzca, y que para pedir la acumulación es preciso tener en cuenta la específica naturaleza de cada uno, no procediendo su concesión cuando es distinta, como sucede en los casos de tratarse de alineación de calles, expropiaciones de fincas y trazado de una raqueta tranviaria, respectivamente (Sentencia de 12 de diciembre de 1951, Sala 4.ª).

h) *Recurso de revisión.*

En la Sentencia de 2 de noviembre de 1951 (Sala 3.ª), al resolver el recurso de revisión interpuesto al amparo del número 3.º del art. 79 de la Ley de la Jurisdicción, se dice: 1.º) Que la declaración de incompetencia acordada de oficio por el Tribunal Provincial resultaba procedente y obligada cuando se había interpuesto el recurso sin agotar la vía gubernativa, toda vez que el recurso de reposición no consta que fuera presentado, aunque figure registrado un escrito relativo a... en el Registro General del Ayuntamiento y en el de la Sección de Gobierno y Personal; 2.º) Que el extravío del documento (escrito de reposición) no supone fuerza mayor, ni tampoco tiene virtualidad para la admisión del recurso cuando no resulta probado que el referido documento se ocultara por obra de la parte contraria; y 3.º) Que en tales casos, es procedente la imposición de costas al actor y la declaración de pérdida del depósito constituido para recurrir.

ENRIQUE SERRANO GUIRADO

