

II. NOTAS

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: A) *Notificación de actos administrativos.* B) *Trámite de audiencia.* C) *Silencio administrativo.*—II. DOMINIO PÚBLICO: *Bienes de las entidades locales.*—III. CONCESIONES ADMINISTRATIVAS: A) *Municipales.* B) *Para instalación de una fábrica.*—IV. AGRICULTURA: *Entregas al Servicio Nacional del Trigo.*—V. EDUCACIÓN: *Estudiantes universitarios.*—VI. FARMACIAS: *Notificaciones y distancias.*—VII. VIVIENDA: *Sanciones en viviendas de protección oficial.* VIII. ACTIVIDAD SANCIONADORA: A) *Principio de irretroactividad.* B) *Estudiantes universitarios.*—IX. ADMINISTRACIÓN LOCAL: A) *Concesiones de dominio público.* B) *Licencias:* 1. *Urbanísticas;* 2. *Industriales.* C) *Bienes:* 1. *En general;* 2. *Comunales.* D) *Suspensión de acuerdos.* E) *Tasas por aprovechamientos especiales.*—X. ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL: *Patronato Nacional de Farmacéuticos.*—XI. URBANISMO: A) *Calificación del suelo.* B) *Planes.* C) *Expropiación forzosa.* D) *Solares y casco urbano.* E) *Ruinas.* F) *Licencias.*—XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA: A) *Jurado Provincial de Expropiación.* B) *Justiprecio.* C) *Premio de afección.* D) *Retasación.*—XIII. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA: *Daños producidos por acto municipal de paralización definitiva de obras declarado nulo.*—XIV. RECURSOS ADMINISTRATIVOS: *Carta que tiene el valor de recurso.*—XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: *Procedimiento especial de suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales.*

I. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:

A) *Notificación de actos administrativos.*

Cuando se hace uso del apartado de Correos, la notificación surte efecto a partir del momento en que el interesado retire la correspondencia de dicho apartado.

«Las notificaciones postales de los actos administrativos, reguladas por el artículo 80 de la Ley de 17 de julio de 1958, Orden de 20 de octubre de 1958 y Reglamento de Servicios de Correos, de 14 de mayo de 1964, necesariamente han de presentarse por la Administración a las oficinas de Correos, consignando expresamente la palabra «Notificaciones», el acto a que se refieren y el número de expediente, datos que deben acompañarse con el resguardo de la imposición del certificado de la comunicación que se dirija al interesado y según el artículo 271 del Reglamento del Servicio de Correos, han de entregarse al propio destinatario, o a las personas citadas en este precepto, sin hacer excepciones y, por lo tanto, incluso cuando el particular haga uso del apartado de Correos, que para su comodidad le autoriza a tener el

Reglamento citado y como en el presente caso, al haber consignado el Ayuntamiento, entre la correspondencia oficial del día 13 de septiembre de 1969, una dirigida al recurrente, no se hizo mención de tales requisitos y de que la carta dirigida al recurrente, tenía por finalidad la notificación de un acto administrativo, se infringieron los preceptos prevenidos legalmente para que las notificaciones administrativas por medio del servicio de Correos tengan eficacia y consiguientemente, sólo producen sus efectos cuando el interesado se dé por notificado, que lo fue al retirar la correspondencia de su apartado de Correos, en fecha 25 de septiembre de 1959, como certifica el Interventor de la oficina de Correos de la localidad donde residía el destinatario de la notificación, quien al interponer el recurso de reposición el día 25 de octubre de 1969, lo hizo dentro del plazo legal y así ha venido a reconocerlo la propia Administración en el expediente administrativo, pues aunque el acto de 13 de enero de 1970, que rectifica su resolución del recurso de reposición, no puede tener validez jurídica por haber sido resuelto sobre un escrito del recurrente impugnando la desestimación de recurso de reposición declarado extemporáneo, ya que no cabe una segunda reposición, en nuestro sistema administrativo, sin embargo es un acto propio de la Administración, solamente en el sentido de que en él se admite que el demandante conoció el acto ordenando la demolición de las obras, en la fecha de 25 de septiembre de 1969, con lo cual debe concluirse, que agotó la vía administrativa y puede entrarse a conocer del fondo del asunto, desestimando la causa de inadmisibilidad alegada por la Administración, invocando la causa c) del artículo 82 de la Ley Jurisdiccional.» (*Sentencia de 21 de febrero de 1976, Sala 4.ª Referencia 1419.*)

B) Trámite de audiencia.

Inaplicabilidad del artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo al procedimiento de inclusión de una finca en el Registro de Solares.

«Fácil es ver que las dos infracciones del procedimiento alegadas por la recurrente —o sea la de superación del plazo para la notificación de la incoación del expediente de inscripción en el Registro de Solares que estatuye el apartado c) del artículo 15 de tal Reglamento y la consistente en la omisión de la audiencia que estatuye el número 3.º del 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo, *aparte de que no produjeron* —según resulta del expediente y de los autos— *indefensión al recurrente*, se produjeron no en un expediente regulado por la Ley de Procedimiento Administrativo, sino en un expediente que por razón de la materia sobre que versaba, estaba incluido en el número 26 del Decreto de 10 de octubre de 1958, que señala a efectos de lo dispuesto en el número 2.º del artículo 1 de la Ley de Procedimiento Administrativo y que por tanto las normas a que se refiere tal citado

número 2.º del artículo 1, entre las que se encuentra el artículo 91, sólo serán aplicables en defecto de otras especiales que continúen en vigor, por lo que dada la específica tramitación del expediente de inclusión de una finca en el Registro de Solares que se regula por el artículo 15 del Reglamento del mismo y de lo establecido de manera especial en el apartado d) del número 1.º de tal artículo que aparece fue cumplido en el caso de autos, en manera alguna se puede entender sea ya precisa la audiencia a que se refiere el artículo 91 de la Ley de Procedimiento.) (*Sentencia de 2 de febrero de 1976, Sala 4.ª Ref. 1082.*)

C) *Silencio administrativo.*

Distinción entre peticiones o reclamaciones genéricas y reclamaciones previas para el ejercicio de las acciones civiles contra autoridades administrativas. Denuncia de la mora.

•Alegada ahora en esta apelación por el apelante Abogado del Estado al igual que lo hizo en primera instancia la inadmisibilidad del recurso contencioso —e impugnar la sentencia apelada— en cuanto declaró la admisibilidad del recurso, invoca ahora la misma causa de inadmisibilidad invocada en primera instancia y consistente en la del apartado c) del artículo 82 de la Ley de la Jurisdicción en relación con el número 1.º del artículo 37 de la misma Ley, en cuanto que, las resoluciones municipales que resolvieron sobre la denuncia de la mora hecha por los recurrentes en primera instancia, en relación con la petición por ellos formulada en el escrito de fecha 15 de junio de 1971 presentado en el Ayuntamiento en 17 de tal mes, como previo a la reclamación que se proyectaba interponer de no ser atendida por el Ayuntamiento la petición que se le hace en el escrito sobre que se les indemnizase por los conceptos que se expresan, con las sumas respectivas de 50.000 pesetas y de 250.000 pesetas se digne admitirlo y que se les conceda las expresadas indemnizaciones (resoluciones las expresadas, que son los actos administrativos impugnados en el contencioso), no implican la decisión del fondo del asunto que ahora se plantea. Se hace preciso considerar en primer término sobre tal alegación de inadmisibilidad, ya que la estimación de la misma haría innecesario e incluso improcedente entrar a considerar y resolver sobre la cuestión de fondo y determinaría por sí sola la estimación de esta apelación y la subsiguiente revocación de la sentencia apelada.

Pasando al estudio y tratamiento de tal alegación, lo primero que se presenta como necesario es determinar la naturaleza jurídica del escrito de 15 de junio de 1971 a efectos de lo dispuesto en el número 1.º del artículo 38 de la Ley de la Jurisdicción, esto es, si se trata de una *petición* o de una *reclamación*, naturaleza jurídica que habrá de hacerse en función y aplicación de lo establecido en la Ley de Régimen Local concretamente a través de lo dispuesto en los capítulos 2.º y 3.º del

título 5.º de la misma, cuyos capítulos tratan, respectivamente "De las instancias a las Autoridades y Organismos Locales y de los recursos contra sus Acuerdos" y de la "Responsabilidad de las Entidades y Organismos, Autoridades y funcionarios de Administración Local" y en tal respecto es de ver, cómo en la Sección 1.ª del citado capítulo 2.º denominada "De las instancias a las Autoridades y Organismos Locales" a través de los artículos de tal sección, que son el 372, 373 y 374 de tal Ley, ésta considera, según resulta de este último, como sinónimas a efectos de entender denegada por la Administración Municipal los tres meses por silencio administrativo el concepto de petición o reclamación y sobre ellas no ha recaído resolución expresa, y denunciada la "mora" dentro del año transcurre otro mes sin resolver; al paso que en la Sección 3.ª de tal capítulo "rotulada" de las *reclamaciones previas* y del recurso de reposición, a través del artículo 376 de la Ley y primero de tal sección dispone que "No se podrán ejercitar acciones civiles contra Autoridades y Corporaciones Locales *sin previa reclamación ante las mismas que se entenderá denegada si no recayere resolución en el plazo de dos meses*" —*este plazo hay que entenderlo modificado por la Ley de Procedimiento Administrativo*— añadiéndose por el artículo 381 "Que los actos y Acuerdos o Corporaciones Locales no podrán ser impugnados simultáneamente por una misma persona en diferentes vías. Podrá, no obstante, hacerse expresa reserva del derecho a ejercitar acción distinta de la utilizada en el caso de que ésta no prospere, entendiéndose preparado en tiempo hábil el procedimiento correspondiente". Así, pues, *se advierte claramente que en la Ley se establece en orden al tratamiento posterior y efectos, la distinción entre un concepto que es el que se refiere en el artículo 374 "integrado por peticiones y reclamaciones (genéricas)" y el concepto que se recoge en el artículo 376 "como de reclamación específica" constituida "por la reclamación previa para el ejercicio de acciones civiles contra Autoridades o Corporaciones Locales", y basta atender a la finalidad y naturaleza de esta reclamación previa (trasunto en definitiva de la excepción dilatoria establecida en el número 7.º de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con la Hacienda Pública) para venir en conocimiento de que en la órbita de la actuación municipal y según resulta del contenido, respectivamente, de los artículos 374 y 376 ya citados, lo dispuesto en el número 2.º del 374 sobre denuncia de la mora, para que pueda entenderse desestimada por silencio una petición o reclamación "genérica", no es de aplicación al supuesto del artículo 376 de la reclamación (específica) previa para el ejercicio de acciones civiles contra Autoridades o Corporaciones Locales. Cosa que, igualmente, sucede cara a la revisión jurisdiccional contencioso-administrativa en relación con lo dispuesto en el número 1.º del artículo 38 de su Ley Reguladora cuando se trate de actos procedentes de Autoridades o Corporaciones Locales con el concepto de petición que se emplea en dicho artículo y en el que no cabe entender comprendidas*

a efectos de aplicación de lo dispuesto sobre tal denuncia de la mora en relación con las reclamaciones previas para el ejercicio de acciones civiles contra Autoridades o Corporaciones Locales ante los Organos de la jurisdicción civil, ya que lo dispuesto en el número 1.º del artículo 38 de la Ley de la Jurisdicción está dictado en relación con la interposición del recurso contencioso ante los órganos de tal Jurisdicción.

No hay duda alguna, pues claramente resulta de todo lo escrito y de manera específica del suplico del mismo, que el escrito de los señores don Alberto A. y don Raul T., de 15 de junio de 1971 presentado el 17 de tal mes en el Ayuntamiento de Monforte es un escrito de reclamación previa para el ejercicio de las acciones civiles por dichos señores contra el Ayuntamiento en reclamación de las cantidades, respectivamente, de 50.000 pesetas el primero y de 200.000 el segundo en concepto de indemnización de los daños y perjuicios sufridos a consecuencia del incendio de la "Pirotecnia Z.", lo que vino a verse confirmado por la posterior actuación de dichos señores, quienes sin duda al ver que el Ayuntamiento no resolvía sobre dicha petición y entendiéndolo por ello que había sido tácitamente desestimado presentaron contra él, ante el Juzgado de Primera Instancia de Monforte, demanda de juicio de menor cuantía en reclamación de 250.000 pesetas en concepto de daños sufridos por consecuencia del incendio y explosión de la citada "Pirotecnia de Z.", en cuyo juicio fue emplazado el Ayuntamiento como demandado, quien se personó en los autos, oponiéndose a la demanda, y en cuyo juicio se dictó sentencia en primera instancia por el Juzgado de tal clase, en 22 de diciembre de 1971, con el siguiente fallo: Que sin acoger las excepciones alegadas de adverso, debo desestimar y desestimo la demanda interpuesta por los señores don Raul T. y don Alberto A.; sentencia que fue apelada por dichos señores ante la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de La Coruña que dictó sentencia en segunda instancia el 13 de junio de 1972, revocando la sentencia apelada, y acogiendo la excepción de incompetencia alegada por el Ayuntamiento demandado, declaró la nulidad de todo lo actuado en el presente pleito. Y es posteriormente al dictado de esta sentencia concretamente el 20 de junio de 1972 cuando los señores Raul T. y Alberto A. presentan en el Ayuntamiento su escrito de 17 de junio de tal año, expresando que en junio de 1971 presentaron petición sobre le fueran indemnizados los daños que se les causaron como consecuencia de la explosión de la Pirotecnia de Z. y es hoy el día en que ignoramos si ha recaído acuerdo alguno frente a su referida petición de 15 de junio de 1971, *pero en trance de interponer la correspondiente reclamación en la esfera contencioso-administrativa y a los efectos de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de la Jurisdicción y 94 de la de Procedimiento Administrativo venimos en denunciar la mora.* Suplicando se tenga a todos los efectos por denunciada la mora respecto a la petición anteriormente deducida. Pues bien, ya quedó visto cómo el escrito de 15 de junio de 1971 fue una reclamación previa para el ejer-

cicio de las acciones civiles pertinentes contra el Ayuntamiento, y resulta claro del expediente que sobre tal petición no se resolvió expresamente por el Ayuntamiento y por ello y en virtud de lo dispuesto en el artículo 376 de la Ley de Régimen Local y 94-95 de la de Procedimiento Administrativo se presentaba como desestimada tácitamente tal reclamación previa y con ello se producía, cual se produjo en el caso de autos, el efecto natural de tal desestimación, que es el permitir el acceso al ejercicio de las acciones civiles contra el Ayuntamiento ante la Jurisdicción Civil ordinaria, como así se hizo efectivamente mediante la oportuna demanda de juicio de menor cuantía ante el Juzgado de primera Instancia de Monforte contra el Ayuntamiento en reclamación en concepto de indemnización de daños en la cantidad que en ella se expresaba, y siendo de destacar que también se produjo la desestimación de aquella petición de reclamación previa ante el Ayuntamiento, por un *acto posterior presunto* de éste, cual fue el de comparecer como demandado en el citado juicio civil de menor cuantía oponiéndose a lo que había constituido el contenido de la reclamación previa. Por tanto, no hay duda que la denuncia de la mora hecha por el escrito de 17 de junio de 1972 hay que entenderla referida a la pretensión formulada en el escrito de 17 de junio de 1971, esto es, a la de reclamación previa para el ejercicio de acciones civiles contra el Ayuntamiento, y por ello no cabe entenderla referida a la pretensión formulada en el escrito de 17 de junio de 1971, esto es, a la de reclamación previa para el ejercicio de acciones civiles contra el Ayuntamiento, y por ello no cabe entenderla referida cual pretenden los recurrentes en su escrito de 17 de junio referida a otra pretensión nueva y distinta de aquella cual es la de la interposición de la correspondiente reclamación en la esfera contencioso-administrativa y a efectos de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de la Jurisdicción, pues ello constituiría una desviación procedimental determinante de un defecto inicial en la formulación de las pretensiones ejercitadas en el contencioso, ya que no hay que olvidar que tanto por la desestimación tácita como por la posterior *presunta* ya expuesta, sólo se resolvió sobre lo que se pedía y a los efectos propios de lo pedido, es decir, a efectos de tener acceso, si tal reclamación se denegaba, por el Ayuntamiento a la vía jurisdiccional civil y, por lo tanto, los acuerdos del Ayuntamiento de 3 de julio y de 10 de agosto de 1972 impugnados en este contencioso sólo pueden entenderse, como muy acertadamente señala el Abogado del Estado, como resolutorios de lo pedido sobre denuncia de la mora en relación con la petición de 17 de junio de 1971, que en manera alguna implica o supone resolución de lo que constituye la cuestión de fondo del presente contencioso, lo que hace que en el mismo y en virtud de lo dispuesto en el número 1.º del artículo 37 de la Ley de la Jurisdicción sea de estimar la causa del apartado c) del artículo 82 de la misma y, en su consecuencia, y estimando la alegación de inadmisibilidad formulada por el Abogado del Estado

en primera instancia y ratificada en esta apelación, proceda —revo-
cando la sentencia apelada— declarar como declaramos la inadmi-
sibilidad del presente contencioso.» (*Sentencia de 16 de febrero de 1976.*
Sala 4.ª, Referencia 1368.)

II. DOMINIO PÚBLICO

*Bienes de las Entidades locales: caminos vecinales. Pertenencia y
tenencia de bienes: doctrina general.*

Vid., Administración Local, Referencia 1677.

III. CONCESIONES ADMINISTRATIVAS

A) Municipales:

*Concesiones a la Compañía Telefónica: modificación de los empla-
zamientos de las cabinas telefónicas.*

Vid., Administración Local, Referencia 1040.

B) Para instalación de una fábrica.

*Declaración de caducidad de la concesión por incumplimiento de
la concesionaria.*

«Sin desconocer la entidad demandante el carácter bilateral y re-
cíproco de las relaciones que le ligan con la Administración con oca-
sión del concurso y sin negar en ningún momento el claro incumpli-
miento por su parte de los deberes a su cargo —contrapartida de los
beneficios ofrecidos— la demanda basa la impugnación de la declara-
ción de caducidad recurrida en estos dos extremos: a) Emplazamien-
to e instalación, dentro del mismo Polo, de industrias competitivas;
b) Error en el cálculo de rentabilidad derivada de la no consecución
de los objetivos previstos, si como de razones coyunturales y de com-
petencia del mercado.

La alegación que sirve de base a la primera cuestión planteada en
el sentido de que "existen leyes que determinan la posibilidad de ins-
talación de nuevas industrias y en determinados casos prohíben la
instalación de las mismas cuando la referida instalación va a produ-
cir notables quebrantos en las ya existentes dedicadas a la misma
actividad" queda enervada con sólo advertir que entre las condiciones
generales y especiales del Plan no existía ninguna —la demanda no
lo afirma— que limitara expresamente las industrias que el Polo de
referencia habría de acoger.

Las invocadas razones coyunturales y de competencia del mercado
no justifican el cumplimiento de las obligaciones aceptadas por la

entidad recurrente, que al no citar un solo caso de incumplimiento por parte de la Administración de las condiciones generales y especiales del Plan, tiene que admitir que todo error de cálculo de rentabilidad—acerca del cual, por supuesto, no se ha efectuado ni intentado prueba alguna—es imputable a la empresa que lo realizó, y, dentro de la problemática de la concesión administrativa, no cabe sea admitido como causa que exonere al concesionario del cumplimiento de las obligaciones que libremente aceptó, o, en otros términos, recogidos en el último considerando de la resolución impugnada "puede, si lo desea, desistir de ejecutar las cuatro fases del proyecto aún no llevadas a cabo, pero, como es lógico, sin gozar de ninguna clase de beneficios o estímulos para la ejecución de la primera fase", de donde se infiere que la Administración obró, conforme a derecho al decidir la caducidad, y es procedente la desestimación del recurso, sin apreciar especiales razones que aconsejen pronunciamiento especial en cuanto a las costas.» (*Sentencia de 15 de marzo de 1976, Sala 3.ª, Referencia 1412.*)

IV. AGRICULTURA

Entregas al Servicio Nacional del Trigo. Naturaleza: se sitúan en el campo de las prestaciones obligatorias de carácter real.

«La decisión del tema que en este proceso se debate depende del valor normativo que en Derecho hayamos de reconocer a una disposición dictada por el Servicio Nacional del Trigo mediante Circular número 270 de 22 de mayo de 1950 que fija en tres años el plazo de prescripción de acciones dimanantes de la formalización en el documento denominado resguardo negociable de las entregas de trigo efectuadas por los productores a dicho Servicio. En contraste con esta singular regulación, ha de ser considerado el artículo 2.º-5 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911, cuyo precepto fija en cinco años el plazo para ejercitar el derecho al reconocimiento y liquidación de créditos contra el Estado, precepto aplicable también a las Entidades estatales autónomas—y por tanto y en principio al Servicio Nacional del Trigo clasificado como tal por el Decreto de 14 de junio de 1962—en función de lo que preceptúa el artículo 41 de la Ley de Régimen Jurídico de dichos Organismos, de 26 de diciembre de 1958.

La antinomia entre ambas disposiciones, una con rango de ley y de carácter general—artículo 25 de la Ley de Administración y Contabilidad—y otra especial de carácter reglamentario (Circular del Sindicato Nacional de Cereales de 22 de mayo de 1950) ha querido resolverse por la Administración y de hecho fue resuelta en el expediente administrativo en favor de la segunda, no solamente con olvido, sino también con vulneración del *principio de legalidad proclamado en el*

artículo 26 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración, y del respeto a la jerarquía normativa que el 23 consagra, con sanción de nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas infractoras de dichos preceptos, a tenor de los artículos 28 de la mencionada Ley de Régimen Jurídico y 47-2 de la de Procedimiento Administrativo. Para llegar a tan ilógica y antijurídica conclusión, la Dirección General del Servicio de Cereales afirma que "sin desconocer que la normativa establecida por este Servicio Nacional... no se acomoda a la legalidad en vigor", estima sin embargo "ínterin por dicho Departamento no se cursen las órdenes pertinentes".

El notorio error de Derecho y la manifiesta inconsistencia de tan insólito fundamento del acto recurrido nos relevaría de cualquier otra consideración para otorgar franca acogida estimatoria a este recurso. Sin embargo, el cambio procesal de táctica que en vía jurisdiccional intenta el Abogado del Estado representante de la Administración, nos obliga a refutar sus argumentos que si bien en su fundamento último no suponen modificación esencial en relación con las apreciaciones básicas hechas en el expediente, se nos presentan con distinta operatividad jurídica. A este propósito, se pretende poner de relieve que la cláusula relativa a la prescripción de tres años para ejercitar las acciones dimanantes del resguardo negociable, justificativo de las entregas de cereal al Servicio, no constituye solamente en su esencia una previsión normativa cuya validez se ha demostrado no es aceptable, sino que estamos ante una cláusula contractual inserta en el formulario impreso de aquel documento que al ser aceptada mediante su firma por las partes es válida como tal y se exige en la Ley del contrato con lo que cobra la vigencia que le reconocen los artículos 4.º párrafo 2.º, 1255, 1258 y 1278 del Código Civil.

Este nuevo y hábil planteamiento de la cuestión litigiosa parte de una errónea concepción jurídica del acto de entrega al Servicio Nacional del Trigo por parte de los agricultores y de la recepción por éstos de la cantidad en que aquel producto ha sido valorado, negocio que el Abogado del Estado califica como contrato de compraventa (suponemos que de carácter administrativo al no rehusar la competencia de esta jurisdicción). No obstante dicho negocio jurídico dista mucho de revestir el normal carácter contractual que el representante de la Administración le atribuye, si, como no puede menos, *ha de contemplarse: Primero: La entrega del trigo disponible (excluidas las reservas para siembra y consumo) es obligatoria o forzosa para todo agricultor o empresa agraria y ha de hacerse necesariamente al Servicio Nacional, recibiendo de éste el precio previamente señalado por disposición del Ministerio de Agricultura. Así lo establece con carácter de generalidad el artículo 5.º del Decreto-ley de Ordenación Triguera de 23 de agosto de 1937, y especialmente para la campaña agrícola 1963-1964 —que es la que interesa en este proceso— los artículos 2.º y 4.º del Decreto de 31 de mayo de 1963, obligatoriedad que se asegura*

mediante la exigencia previa de declaraciones de siembra y de cosecha obtenida y cuyo incumplimiento acarrea las sanciones previstas en los artículos 144 y concordantes del Reglamento de dicha ordenación de fecha 19 de noviembre de 1953. *Estamos, pues, ante una acción intervencionista del Estado* por causa de utilidad e interés público que en función de una relación especial de poder interfiere, condiciona y limita el derecho de propiedad del administrado que se ve compelido a la entrega obligatoria de sus productos. *Nada más distinto de la institución del contrato de compraventa que este acto que no tiene su fundamento en la autonomía de la voluntad* y en el que por tanto no puede hablarse de la existencia de consentimiento que conforme al artículo 1262 del Código Civil se caracteriza por el concurso de la oferta y aceptación sobre la cosa y la causa; oferta y aceptación que para ser válidas han de ser voluntarias. No es en este caso un acto de intimidación el que vicia el consentimiento, pues por su ilicitud determinaría la nulidad de la obligación conforme al artículo 1268 del Código Civil, *sino un poder legítimo coercitivo de la Administración el que concurre y opera para transformar profundamente la naturaleza jurídica de un acto que tan sólo externamente tiene la apariencia de un contrato de compraventa*. Únicamente en función de esta apariencia pueden comprenderse las denominaciones de vendedor, comprador, precio o venta, que impropiaemente se utilizan en los modelos impresos o formularios empleados por la Administración, pero que obviamente son indiferentes en orden a la tipificación del acto; *Segundo: Configurada la naturaleza administrativa de ésta y descartado su carácter contractual*, pues tampoco puede asimilarse a los contratos de adhesión, en los que si bien las cláusulas y condiciones vienen reglamentariamente predeterminadas, no así la concurrencia de las partes, cuya situación y la modalidad de sus declaraciones de voluntad no son incompatibles con el principio de autonomía consensual, es evidente que no puede aceptarse la tesis en que el Abogado del Estado apoya sus pretensiones. Por el contrario, descartado su carácter contractual, *la tipificación de estos actos habrá de buscarse situándonos en el campo jurídico administrativo de las prestaciones obligatorias de carácter real, y dentro de él, centrarnos en los tipos de transferencia coactiva de bienes fungibles en las que se ofrece una conversión obligatoria del derecho dominical. En esta conversión, el sacrificio impuesto al administrado no es total, sino que se respeta su contenido económico. Guarda cierta analogía con el ejercicio de la potestad expropiatoria, si bien difiere fundamentalmente de esta institución entre otras notas en la esencial y muy significativa de que en la expropiación, la indemnización se fija convencional o arbitrariamente, en tanto que en esta figura ha sido predeterminada por la Ley o por los Reglamentos. Tercero: Esta actuación administrativa de intervención queda, por su propia naturaleza, sometida al principio de legalidad, y siendo el artículo 25 de la Ley de Administración y Contabi-*

lidad de la Hacienda Pública —como antes se ha dicho— aplicable no solamente a los créditos contra el Estado, sino también contra las Entidades Estatales Autónomas, carácter del que participa el Sindicato Nacional de Cereales, su contenido no puede ser modificado por disposiciones de rango inferior —en este caso por la Circular 270 del expresado Servicio Nacional de fecha 22 de mayo de 1950—, que por otra parte es calificada por el mismo Organismo de "disposición de régimen interno" no publicada en el *Boletín Oficial del Estado*. De este modo ratificamos aquí la doctrina expuesta en el considerando segundo de esta sentencia, plenamente aplicable al caso controvertido en estos autos, doctrina que justifica suficientemente la calificación de actos contrarios al Ordenamiento jurídico, que merecen las resoluciones impugnadas con arreglo al artículo 48-1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, lo que a su vez conlleva la estimación del recurso contencioso-administrativo con su consecuencia o efecto natural de declaración del derecho al cobro de la cantidad reclamada por el actor.» (*Sentencia de 24 de febrero de 1976, Sala 4.ª, Ref. 1413.*)

V. EDUCACIÓN

Estudiantes universitarios: la aplicación del artículo 28 del Reglamento de Disciplina Académica no conlleva la denegación de la autorización para matricularse como alumno libre.

«Manteniendo el criterio establecido por esta Sala, en sus sentencias de 17 de junio y 17 de septiembre de 1974, el Tribunal estima que la aplicación del artículo 28 del Reglamento de Disciplina Académica no conlleva la denegación de la autorización para matricularse como alumno libre en la Facultad donde el sujeto pasivo de aquellas medidas tiene suspendidos los derechos de entrada y permanencia, pues con las mismas, lo que se trata de impedir es la permanencia continuada, el acceso diario a los Centros Universitarios de aquellos "alumnos y personas extrañadas que hayan perturbado, perturben o amenacen perturbar la disciplina", circunstancias que el Decreto 3757/1970 presume que concurren en los alumnos sobre los que haya recaído auto de procesamiento (art. 1.º) sin perjuicio de que aquéllos puedan solicitar del Ministerio de Educación y Ciencia que se dejen sin efecto tales medidas, fundando su petición, exclusivamente, en que los hechos determinantes de la resolución no afectan en modo alguno al ámbito del Orden y a la disciplina académica (ar. 3.º), mas como los derechos adquiridos por la matrícula libre se reducen al acto del examen realizando los estudios fuera de las Facultades —según luce en el preámbulo de la Orden de 14 de julio de 1965—, de ahí que sea compatible ser sujeto pasivo de tan aludido artículo 28 del Reglamento de Disciplina Académica, con el derecho a la matrícula libre, pues para ejercitar el derecho a examen que esta modalidad de enseñanza

otorga, basta con tener entrada y permanecer en el Centro Universitario donde se celebran los exámenes en el día y hora en que se hallen señalados, permanencia aislada, no habitual, en fechas en que ordinariamente han terminado de impartirse las explicaciones para los alumnos de enseñanza oficial, interpretación la que se acaba de hacer capaz de conciliar dos intereses necesitados de protección, el interés por el mantenimiento del imprescindible orden público académico y el del alumno por no verse privado del derecho a concluir su carrera universitaria en un determinado Centro docente, en tanto no concurran los presupuestos de hecho que puedan determinar la privación de tal derecho.» (*Sentencia de 11 de marzo de 1976, Sala 3.ª, Referencia 1403.*)

VI. FARMACIAS

Régimen general: si la distancia es manifiestamente superior a la mínima reglamentaria, no es necesario hacer notificación alguna a persona distinta que la del propio solicitante.

La tesis actora arranca del hecho indiscutido de que tanto la iniciación del expediente como la resolución del Colegio de Farmacéuticos de Barcelona concediendo la autorización de apertura de la Farmacia solicitada por el señor M., no fueron notificadas a los demandantes como farmacéuticos titulares de oficinas instaladas en lugares próximos al local de autos con infracción del apartado 2.º del Decreto citado y generadora tal omisión de una auténtica indefensión; este planteamiento exige determinar prioritariamente *cuál sea el alcance de la norma* que se alega como infringida para saber si en realidad el Colegio venía o no obligado a notificar la incoación del expediente a los actores, pues la comunicación de la resolución que se adoptare sólo había de hacerse lógica y legalmente a los interesados personados (todos aquéllos que teniendo interés legítimo hubiesen comparecido con independencia de que hubiesen sido o no llamados); en efecto, el artículo 2.º del Decreto de 31 de mayo de 1957 manda que sean notificados de la incoación del expediente los farmacéuticos establecidos en lugares próximos al local en que se intente abrir la nueva farmacia, y que si se personan sean considerados como interesados a efectos del procedimiento; *en su finalidad el requisito de la comunicación responde a un llamamiento a los posibles afectados para que si lo desean puedan comparecer y oponerse a la petición deducida alegando cuanto estimen necesario a sus intereses; por otra parte, teniendo en cuenta la especialidad de la materia* (solicitud de apertura al amparo del artículo 1.º del Decreto con tasados motivos de oposición) *o ejercicio de una profesión en que las limitaciones de tal ejercicio están establecidas en contemplación de un preferente interés público, más que en defensa de un interés particular o de clase, la obligación de notificar se re-*

duce al llamamiento de los farmacéuticos que por razón de proximidad puedan deducir fundadamente su oposición por razón de las distancias mínimas; esto es en base de una auténtica razón objetiva de oposición que ha de ser valorada racionalmente por la Administración, ya que como ha declarado esta Sala en supuestos análogos—sentencias de 2 de febrero de 1962, etc.—, es indudable que los farmacéuticos que han de ser notificados son aquellos cuyas farmacias estén situadas a distancia tal del local que permita dudar si alcanza o no los límites previstos en el artículo 1.º del Decreto de 1957, ya que los presupuestos de la autorización se limitan a determinar si el local reúne los requisitos establecidos (dándose los requisitos subjetivos o referentes al solicitante) y especialmente si entre el local y las farmacias ya instaladas se dan las distancias reglamentarias, pudiendo incluso sostenerse que si "ab initio" puede apreciarse, dada la distancia existente que es notoria o manifiestamente superior a la mínima reglamentaria no parece necesario hacer notificación alguna a persona distinta que la del propio solicitante; ello claro es con independencia de que todo farmacéutico establecido en el término municipal, por estar investido de una titularidad evidente, pueda comparecer en el expediente mostrándose parte y ostentando la condición de interesado a todos los efectos legales.

En el supuesto enjuiciado la farmacia más próxima, cuyo titular fue notificado, aunque no compareció, es la del señor B., instalada en la calle Barcelona, de Manresa, a trescientos noventa metros del local de autos (parte de atrás de J. Serrat Arbós, número 28), mientras que las oficinas de los demandantes se encuentran a 780 metros de distancia (farmacia P.) y a 890 metros (farmacia S.) cuando la distancia mínima reglamentaria aplicable a Manresa (dado su censo de población, superior a los 50.000 habitantes), en virtud de lo preceptuado en el artículo 1.º del Decreto es de 170 metros, por lo que si, además, el único itinerario entre el local discutido y las oficinas de los reclamantes ha de pasar ante la oficina del farmacéutico notificado que se encuentra ubicada a centenares de metros más allá de la distancia mínima exigida es evidente que nos encontramos ante un supuesto en que notoriamente la Administración o Colegio venía dispensada de notificar a estos profesionales de la iniciación de un expediente de apertura para la instalación de una farmacia cuyo local se ubicaba 605 metros más allá de la distancia mínima, por lo cual en este particular no se ha cometido infracción procedimental alguna.» (Sentencia de 20 de febrero de 1976, Sala 4.ª Ref. 1376.)

VII. VIVIENDA

De protección oficial: sanción improcedente por aplicación del principio de irretroactividad.

Vid., Actividad Sancionadora, Ref. 1680.

VIII. ACTIVIDAD SANCIONADORA

A) *Principio de irretroactividad.**Sanción improcedente por aplicación de este principio.*

«La parte recurrente invoca varios motivos para fundamentar su pretensión de que se anulen los acuerdos recurridos, uno de los cuales, el enunciado en tercer lugar, es el constituido por haberse calificado (el hecho cometido por la recurrente de haber alterado la superficie de los dos citados pisos) como la falta muy grave definida en el artículo 2.º del Decreto de 18 de febrero de 1960, y consistente "en ejecutar las obras con manifiesto quebranto de las Ordenanzas técnicas y Normas constructivas" de la Orden de 12 de julio de 1955, lo que supone, según la recurrente, haber quebrantado el *principio de la irretroactividad de las normas punitivas*. Pues bien, dada la naturaleza y alcance de tal motivo y los efectos que en su caso derivarían de su apreciación, se presenta como conveniente anteponer el tratamiento del mismo a los enunciados por el recurrente con prelación sobre él; y en tal respecto, y entrando en su estudio, es evidente que el hecho que resulta acreditado en el expediente de variación de las superficies correspondientes según la calificación a los respectivos pisos derecha e izquierda de la planta 5.ª tuvo lugar en el transcurso del tiempo comprendido entre el inmediatamente posterior a la celebración del contrato de dichos pisos al señor V, y el de terminación del contrato del piso 5.º izquierda de dicho señor y arriendo del mismo a don Fabián R., esto es, en el comprendido entre noviembre 1950 y el 1 de mayo de 1951, o sea en la sazón de la vigencia del Decreto-ley de 18 de noviembre de 1948 de Viviendas Bonificables y, por tanto, encuadrado tal hecho en el supuesto de infracción de tal Decreto-ley establecido y sancionado en el artículo 13 del mismo, y siendo de destacar que, a efectos de este recurso, carece de trascendencia la circunstancia invocada por la recurrente, como excluyente de su responsabilidad, y consistente en que el cambio de superficie y distribución respectiva entre dichos dos pisos de la planta 5.ª se hizo por el arrendatario señor V. y sin conocimiento de la recurrente, y ello porque aunque así hubiere sido, cosa de la que no existe prueba alguna en el expediente, salvo la alegación de dicha recurrente, cuesta trabajo concebir que siendo la recurrente la propietaria de la finca y viviendo en ella no se diera cuenta de que se estaban haciendo obras en dichos pisos; pero es que además, y como resulta que en definitiva la recurrente tuvo conocimiento de las mismas cuando en mayo de 1951 terminó el arriendo del piso izquierda por el señor V y se arrendó al señor R., ante cuyo conocimiento debió exigir al señor V., ya de manera directa y personal o ya a través del Organismo administrativo competente, que procediera a reponer los pisos al estado y forma en que se encontraban al momento de serle arrendados, y al no hacerlo, indiscutible-

mente su pasividad equivalía a un consentimiento de las variaciones realizadas en dichos pisos. Ahora bien, del expediente resulta plenamente acreditado, incluso además así lo manifiesta expresamente el denunciante señor R. en su escrito inicial del mismo, que cuando en 1 de mayo de 1951 alquiló tal piso 5.º izquierda, ya sabía que al piso se le habían quitado dos habitaciones y media, que habían sido incorporadas al 5.º derecha donde continuó de arrendatario el señor V. hasta el mes de diciembre de 1953 en que dejó éste libre tal piso 5.º derecha y pasó a ser arrendado a doña Remedios C., quien posteriormente cedió al 5.º izquierda una habitación de las dos que de tal piso habían sido agregadas al derecha, y, sin embargo, en vez de denunciarlo a raíz del conocimiento de tal hecho, lo consintió al celebrar el contrato de tal piso en 1 de mayo de 1951, y posteriormente, y ya como tal arrendatario de tal piso al pactar con la propietaria del inmueble y la inquilina del piso 5.º derecha y obtener de ella la reintegración a su piso de una de las habitaciones del mismo que habían sido indebidamente incorporadas al 5.º derecha, no denuncia tal hecho hasta el año 1965, denuncia que motivó que por la Dirección General de la Vivienda se acuerde en 23 de marzo de 1966 y a virtud de lo dispuesto en el artículo 4.º del Decreto de 18 de febrero de 1960, aprobatorio del Reglamento para aplicación de la Ley de Viviendas de Renta Limitada de 15 de julio de 1954, y cuyo Reglamento vino a derogar los artículos 123 y 128 del Reglamento anterior de tal Ley de 24 de junio de 1955, y cuyos citados artículos constituían el capítulo 14 del mismo, rotulado "De las infracciones y su sanción", y establecer en sustitución de los derogados, por su artículo 4.º, "que la incoación de los expedientes sancionadores será acordada por el Ministro o Director general de la Vivienda y que la instrucción se ajustará a los trámites establecidos por la Ley de Procedimiento Administrativo"; y asimismo por el artículo 2.º se establece "que se considera como falta muy grave el ejecutar la obra con manifiesto quebranto de las Ordenanzas Técnicas y Constructivas señaladas en la Orden de 12 de julio de 1955". Ahora bien, fácil es ver si se coteja el contenido del capítulo 14 ya mentado del Reglamento de 24 de junio de 1955 con el del Decreto de 18 de febrero de 1960, y aun lo viene a confirmar más el Decreto de 21 de febrero de 1963, que la razón o causa fundamental del dictado de tal Decreto de 18 de febrero de 1960, que vino a sustituir y derogar el capítulo 14 del anterior Reglamento de 24 de junio de 1955, se encuentra en que, publicadas poco después de este Reglamento concretamente por Orden de 12 de julio de tal año 1955 las "Ordenanzas Técnicas y Normas Constructivas", y no conteniéndose en ellas ninguna referencia a la institución, regulación y sanción como infracciones sancionables, el incumplimiento por parte de los promotores de Viviendas de Protección Oficial de lo dispuesto en tales "Ordenanzas y Normas", se hacía indispensable, y más dada la trascendencia que el incumplimiento expresado tenía, resolver los problemas que tal laguna legal suponía, y a ello sin duda respondió el Decreto de 18 de fe-

brero de 1960, al establecer como figura específica de infracción y dedicarla un artículo propio, cual es el segundo de tal Decreto (y no incluirla en el art. 1.º, donde se comprenden todas las demás infracciones de las tres clases que en razón de su gravedad se establecen por dicho Decreto) la consistente, como ya quedó dicho, "en ejecutar la obra con manifiesto quebranto de las citadas Ordenanzas aprobadas por la Orden de 12 de julio de 1955", hecho el de ejecutar la obra con manifiesto quebranto de tales Ordenanzas, que no fue tipificado ni instituido como infracción sancionable hasta que se hizo por el Decreto de febrero de 1960, y bastaría lo expuesto para ver que se presenta como contrario al principio de irretroactividad de las normas sancionadoras, el calificar como tal infracción y sancionar el hecho realizado por la recurrente como de haber quebrantado tales Normas, cuando el mismo tuvo lugar con anterioridad al dictado y entrada en vigor de dicho Decreto; y aún más se pone de relieve el quebrantamiento de tal principio en casos como el de autos, si se atiende a la naturaleza y esencia de la que constituye tal "infracción", y que es según el artículo 2.º "el infringir o quebrantar las Normas Técnicas y Normas Constructivas señaladas por la Orden de 12 de julio de 1955", pues realizados en el tiempo comprendido, entre noviembre de 1950 y 1 de mayo de 1951 por la recurrente los hechos que han dado lugar al expediente en que se han dictado los acuerdos (ahora impugnados en este contencioso), calificando y sancionando tales hechos como constitutivos de la infracción muy grave definida en el artículo 2.º y consistente ésta en "haber ejecutado la obra con manifiesto quebranto de las ordenanzas técnicas y normas constructivas señaladas en la Orden de 12 de julio de 1955" se presenta como imposible, incluso metafísicamente, el que pueda estimarse un hecho realizado entre el año 1950-1951 como constitutivo de la infracción de una norma dada en 1955, es decir, de una norma que no existía aún en la época en que se realizaron los hechos. Por todo lo expuesto, se impone entender que el acuerdo del Ministerio de la Vivienda de 29 de mayo de 1968, que calificó los hechos realizados por la recurrente como constitutivos de la infracción muy grave definida en el artículo 2.º del Decreto de 18 de febrero de 1960, y sancionó a la recurrente con la multa y obligación de realización de determinadas obras, no es conforme al Ordenamiento jurídico, y en su consecuencia tampoco lo es el posterior de dicho Ministerio de 14 de febrero de 1969, que en reposición confirmó el anterior expresado por lo que y en virtud de lo dispuesto en el número 2.º del artículo 83 de la Ley de la Jurisdicción, procede la estimación del presente contencioso en que se impugnaban tales acuerdos, así como también, y al ser nulos tales acuerdos, la estimación de la pretensión referente al reintegro a la recurrente de la cantidad de 1.000 pesetas que en concepto del importe de la multa impuesta por dichos acuerdos como sanción por la referida infracción, fue ingresada por ella en concepto de depósito a favor de la Administración.» (Sentencia de 1 de marzo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 1680.)

B) *Estudiantes universitarios.*

La aplicación del artículo 28 del Reglamento de Disciplina Académica no conlleva la denegación de la autorización para matricularse como alumno libre.

Vid. Educación, Ref. 1403.

IX. ADMINISTRACIÓN LOCAL:

A) *Concesiones de dominio público.*

Concesión a la Compañía Telefónica: modificación de los emplazamientos de las cabinas telefónicas.

«Para la resolución del tema de fondo es preciso tener en cuenta de una parte el régimen legal resultante para la Compañía Telefónica del contrato concesional que le liga con el Estado regulado en el Decreto de 31 de octubre de 1946, así como el Reglamento de 21 de noviembre de 1929 y Decreto de 13 de mayo de 1954, y de otra la legislación propia de las Corporaciones municipales, pues si bien la base 6.^a del Decreto primeramente dictado establece que "para atender a las necesidades del debido desarrollo de los servicios afectos a este contrato, el Estado, cuando y a medida que lo solicite la Compañía, por resolución del Gobierno, otorgará a ésta todos los derechos y servicios que sean útiles para los fines que requiera la misma y que pueda otorgarle el primero para la instalación y conservación de postes, líneas, alambres, cables, apoyos, cañerías, conductos, edificios y otros medios de obras, según lo exija el primero", también es preciso insertar esta normativa en el contexto del ordenamiento general patrio, pues no cabe desconocer la existencia de leyes como la de Expropiación Forzosa, ni la de Régimen Local, que definen las necesarias garantías para el desarrollo de la actividad específica de las Corporaciones Locales con propia competencia, como ha recordado la sentencia de la Sala 4.^a de este Alto Tribunal de 29 de abril de 1970 y la de la Sala 3.^a del mismo de 16 de enero de 1975.

La discrepancia surgida entre las partes litigantes en torno al carácter de precario con que se concede por el Ayuntamiento de Oviedo la autorización para instalación de cabinas telefónicas en la vía pública, debiendo a su requerimiento suprimirse o variarse su emplazamiento por razón de Planes, proyectos de urbanización, atenciones de los servicios municipales y ordenación del tráfico, no puede ser interpretada al margen de las facultades que se reconocen a la Compañía Telefónica Nacional por las disposiciones mencionadas anteriormente, pero también es preciso reconocer la competencia urbanística municipal para ordenar lo referente a las vías urbanas por su carácter de bienes de dominio público, conforme a los artículos 334 del Código Civil y 183 y 184 de la vigente Ley de Régimen Local de 24 de junio

Je 1955, que definen entre los bienes de uso público municipal los caminos, plazas, calles y paseos de servicio general cuya conservación y policía sea de competencia del Municipio, carácter que notoriamente concurre en el Campo de San Francisco de dicha capital, por lo que la cláusula discutida no puede entenderse en el sentido de una concesión graciosa revocable libremente por el Ayuntamiento, pero sin desconocer la competencia legalmente atribuida al mismo para adoptar los acuerdos municipales que resulten procedentes para el cumplimiento de sus fines urbanísticos, de tráfico y generales, razón por la que no pueden sostenerse los acuerdos recurridos en cuanto desconocen la propia competencia municipal para adoptar los acuerdos que puedan resultar legalmente procedentes, aunque impliquen variación en las instalaciones que ahora se autorizan, doctrina que ya sostuvo esta Sala en supuesto de completa similitud en su sentencia de 16 de enero de 1975, que ahora procede aplicar nuevamente.

Sin embargo, el reconocimiento de la competencia municipal para sus propios fines urbanísticos no supone desconocimiento de la norma contenida en el Decreto de 13 de mayo de 1954, en cuanto impone para las posibles futuras modificaciones de las instalaciones telefónicas, la obligación de abonar el 50 por 100 de los gastos la Compañía Telefónica, y el otro 50 por 100 el organismo que solicite la modificación, por lo que la parte del punto 4.º del acuerdo municipal de 29 de noviembre de 1973, en cuanto impone a entera costa de la Compañía Telefónica el gasto de las modificaciones futuras, no puede prevalecer, ya que es preciso aplicar la citada normativa que resuelve esta cuestión en el sentido indicado, siendo nulo en ese punto el acuerdo municipal.» (*Sentencia de 25 de febrero de 1976, Sala 3.ª, Ref. 1040.*)

B) *Licencias.*

1. *Urbanísticas.*

Acuerdos municipales que constituyan infracciones urbanísticas: medidas a adoptar por la Comisión Provincial de Urbanismo.

Vid. Urbanismo, Ref. 1414.

2. *Industriales.*

Cuando el emplazamiento de la industria no es admisible, sobra todo análisis del sistema de medidas correctoras.

«Si la ampliación industrial estuviera de acuerdo con las normas urbanísticas, esto es, se ajustara a las previsiones que sobre emplazamiento y uso industrial se contienen en las aplicables en Benetúser, o no existieran estas normas u ordenanzas, la función de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos —hoy la Comisión Delegada de Saneamiento— no hubiera podido ceñirse a la sola calificación de la actividad sin analizar los medios correctores y su grado de eficacia, pues,

por el contrario, dentro del marco de competencia que es propio de indicada Comisión y para velar por lo que, en el orden de las calificaciones precedentes de la licencia o de su degenación, a los efectos de la protección frente a la vecindad de actividades molestas, insalubres, nocivas, etc., atentos a los criterios de ubicación específica y de alejamiento o atenuación de la molestia, la insalubridad, la nocividad o el riesgo a las personas o a las cosas, hubiera tenido que analizar no sólo las características de la industria, sino también la del sistema de corrección y, en una conclusión motivada y coherente, pronunciarse sobre el conjunto de dispositivos correctores, su grado de eficacia y, en definitiva, acerca de si aquellos objetivos de eliminación, atenuación o alejamiento de los efectos molestos, nocivos, insalubres o peligrosos se cumplen, y en grado suficiente, para que la actividad y su emplazamiento—sin vulnerar en modo alguno las determinaciones urbanísticas—pueda ser autorizada; *pero cuando el emplazamiento no es admisible, bien porque la norma urbanística impida el uso industrial pretendido o no lo autorice en las condiciones de potencia, superficie, empleo u otras referencias determinadores del uso industrial o en la situación relativa de la ubicación por la proximidad a viviendas u otros usos condicionantes, bastará con que se constate este indispensable obstáculo a la ubicación para que todo ulterior análisis del sistema de medidas correctoras devenga inútil*, por cuanto aun supuesto un grado óptimo de eficacia, la actividad—o su ampliación—no podrá ser autorizada, según recoge el artículo 4.º del Decreto 2414/1961, y se infiere, con un carácter más general, del efecto vinculante de la norma u ordenanza urbanística.

Este es cabalmente el caso de este recurso, porque la industria cuya ampliación se pretende está situada en zona de tolerancia industrial, donde si bien se admite la actividad industrial, incluso en planta baja de edificio de viviendas, es con unos límites de potencia, que aquí no se cumplen, pues el límite máximo permitido, que es de cinco caballos en el cuerpo de edificio sobre el que existen viviendas, y de 25 en otros cuerpos, estaba ya agotado e incluso ampliamente superado, de modo que la ampliación pretendida, deducida la que se sustituye, es contraria a ordenanza; de aquí la inutilidad de la anulación, que, anudada a una apreciada infracción del artículo 33, 1) y 2) del Decreto 2414/1961, ha declarado en una actuación *ex officio* o, al menos, sin una previa y franca denuncia de parte en momento procesal oportuno, la sentencia apelada, pues si como tuvimos que decir anteriormente y ahora concretamos, *la ampliación (al igual que la nueva instalación) debe respetar, en cuanto al emplazamiento y sus límites, lo dispuesto en las normas urbanísticas y ordenanzas*, al respecto, el análisis preciso del sistema de corrección y su valoración técnica y el juicio que, desde esta perspectiva, merece la industria, aparece con tal carga de esterilidad que, por de pronto, desaconseja toda solución anulatoria, pero es que, además, tampoco puede decirse que, en estas circunstancias, se han quebrantado aquellos preceptos (nos referimos

a los del art. 33 del Decreto 2414/1961), según lo que dejamos dicho oportunamente respecto al ámbito de la función de la Comisión Delegada de Saneamiento.» (*Sentencia de 23 de febrero de 1976, Sala 4.ª, Referencia 1420.*)

C) Bienes.

1. En general.

Pertenencia y tenencia de bienes: doctrina general. Competencia de la Junta Vecinal.

«Al tratar en primer término las cuestiones atañentes al segundo de los citados caminos, cumple poner de relieve la imposibilidad de aceptar su calificación jurídica como carretera o como camino vecinal con el alcance y significado que esta última expresión tiene en los artículos 243-a), 251, 255-5 y 258 de la Ley de Régimen Local, cuya tipología admite los significantes de comarcales, locales, vecinales, municipales y rurales para designar caminos con efectos jurídico-administrativos diversos, según la calificación respectiva, que en estos autos no consta oficialmente determinada para la vía en cuestión y es preciso concretar en su propia índole jurídica, con independencia de la denominación de la misma en el lenguaje común donde se la designa como vecinal, pero sólo en función semántica de identificación material o asignación topográfica no suficiente para definir su naturaleza jurídica a los efectos examinados, y con ella la competencia de la Entidad local menor en orden al ejercicio de la acción administrativa de carácter interdictal que confiere el artículo 404 de la Ley referida en relación con el 344 del Reglamento de Organización y 55 del de Bienes de las Entidades locales, lo que en definitiva implica esclarecer si el susodicho camino paralelo al canal de la fábrica Nestlé es bien de dominio público en clase que autorice su protección posesoria por la Entidad local menor que adoptó los acuerdos objeto de la presente instancia jurisdiccional.

El artículo 202 de la Ley de Régimen Local extiende a las Entidades menores las disposiciones de los preceptos a aquel artículo precedente, entre los cuales figura el 184, donde se reputan bienes de dominio público los de uso público, como son los caminos de servicio general cuya conservación y policía correspondan a la competencia del Municipio o a la Entidad local menor, según la mencionada aplicación extensiva de estas normas; y como quiera que el artículo 107, apartado b), de la misma Ley atribuye a las Entidades menores la policía de los caminos rurales, disposición compatible con las funciones promotoras de su apertura y conservación señaladas en el artículo 23, apartado a) del Reglamento de Hermandades de Labradores y Ganaderos de 23 de marzo de 1945, cumple así dilucidar, en primer término, si a este llamado camino vecinal, carente de propia y específica calificación administrativa sobre su naturaleza, puede otorgarse conside-

ración de rural a efectos de entender competente a la Entidad local menor para su policía, y en segundo lugar, si de la competencia en cuanto a estas funciones se deriva la pertenencia del camino a dicha Entidad como presupuesto legitimador del directo ejercicio de la acción recuperatoria de posesión que de otro modo correspondería a Entidad local de superior nivel administrativo.

De la certificación expedida por el Secretario del Ayuntamiento de Santa María de Cayón, obrante al folio 30 de los autos; de la existencia de signos ostensibles del camino, según resulta del reconocimiento judicial practicado; del hecho de confluir aquél con la nueva carretera de Argomilla a La Penilla y antes con la antigua sin que se halle acreditada la función de unir los núcleos de población mediante el camino de referencia; y del servicio viario prestado por el mismo a fincas rústicas, se desprenden en conjunto los suficientes elementos de juicio para asignar al referido camino calificación de *rural* a los fines aquí tratados y sin perjuicio de que aparezca llamado o designado como carretera o camino vecinal a los distintos efectos de identificarlo materialmente, consecuencia de lo cual será, conforme a lo expuesto, su consideración como bien de uso público adscrito a la pertenencia de la Entidad local menor a través de la tutela policial para la que es la misma competente.

El concepto de "pertenencia", diferenciado del de posesión en los artículos 404 de la Ley de Régimen Local y 344 del Reglamento de Organización, no aparece, sin embargo, en el 55 del Reglamento de Bienes cuando regula esta materia, pero al corresponder en éste el de tenencia al de posesión empleado en el texto legal, procede identificar hermenéuticamente posesión con tenencia en el sentido de que cualquier acto que materialmente perturbe el uso público del camino, impidiendo o restringiendo la normal utilización e imputable a persona determinada, constituirá factor requirente del interdicto administrativo como modalidad de la acción de policía y con independencia de las acciones ordinarias ante los Tribunales civiles si dicha tenencia o acto perturbador se cualifica por el agente como posesión real o en concepto de dueño, o bajo cualquier otro título que implique posesión definitiva, a lo que debe añadirse que el término de pertenencia, expresivo en el texto legal de atribución del bien a Entidad local concreta, no es idéntico en significado al de propiedad en Derecho civil, sino más amplio, por cuanto que en él se comprenden tanto los bienes de dominio público como los patrimoniales de la Entidad, y es legitimador el concepto atributivo significado para el pronunciamiento por aquélla del acto recuperatorio, razones que, en sistemática conexión, impiden construir sobre una concepción civilista de "ius possidendi" derivado del dominio público la causa legitimadora del interdicto administrativo en estos casos, ni tampoco sobre el mero hecho de poseer en las condiciones que permiten la acción interdictal los artículos 1.651 y 1.652 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, siendo en realidad la competencia conferida a la Entidad local para la policía y conser-

vación del camino público, lo que de modo más acorde con una concepción ius publicista determina la "pertenencia" del camino a la Entidad a efectos de su legitimación, en el orden examinado, para el interdicto administrativo, y como el concepto de conservación es reductible al de policía, único explicitado en el artículo 107 de la Ley de Régimen Local, razonable es reputar competente a la Entidad menor aquí demandada para recuperar la posesión en cuanto administrativa, o sea como pertenencia a Entidad que ejerce la función de policía atribuida por dicha Ley sobre camino de índole rural, cuyo uso público, que acredita la prueba en estos autos practicada, es también hecho posesorio en sentido civil, pero de suyo insuficiente para legitimar a la concreta Entidad menor para la recuperación posesoria del camino.

Inoperantes, por las razones expuestas, las alegaciones de apelación concernientes a la vía referida, y compatibles, aquellos razonamientos, con los sustancialmente aceptados de la sentencia recurrida, en cuanto que a éstos complementan, resultan también ineficaces los argumentos con que la parte apelante impugna dicha sentencia en lo atañente al terreno comunal. *va*, que la identificación del mismo es manifiesta como comprendido en el canal y la finca del recurrente, sin que sea dable confundir la prueba de linderos que el apelante exige sobre títulos de propiedad con la del hecho posesorio de un disfrute comunal acreditado en autos con respecto a terreno determinado por aquel hecho, toda vez que *una cosa es la acción reivindicatoria de propiedad, cuyo ejercicio libre tiene el actor ante los Tribunales ordinarios, y otra distinta la recuperación posesoria atribuida a la Entidad local, no ya ahora con fundamento en la pertenencia unida a funciones de policía, sino con base en el hecho mismo de una posesión comunal acreditada en autos y suficiente para legitimar a la Entidad local demandada en cuanto que, ejercida aquella posesión por sus vecinos en superficie determinada a través de ese título, que acredita la prueba, vez del carácter patrimonial del bien y pertenencia a la entidad local menor a efectos de recobrar una posesión aquí en sentido civil, que es título bastante para el interdicto administrativo, razones que también desvirtúan la insistencia argumental de la parte apelante sobre una supuesta inexistencia de título a favor de la Entidad local menor que justificara el ser ella la que acordó las medidas recuperatorias en estos autos impugnadas.* (Sentencia de 23 de febrero de 1976, Sala 4.ª, Ref. 1677.)

2. Comunales.

Naturaleza y alcance de la renuncia al aprovechamiento de los pastos en Navarra.

«La tesis mantenida por la Sala de instancia en cuanto al alcance temporal o de duración limitada de los efectos predicables al escrito de renuncia a los aprovechamientos de pastos en el término municipal

del Concejo de Egüés (Navarra), suscrito por el vecino y demandante señor O., responde a una valoración correcta de los diferentes instrumentos probatorios unidos al proceso y expediente administrativo en relación con la *especial naturaleza de la figura jurídica "del aprovechamiento comunal de pastos" en Navarra, en que la titularidad del disfrute se ostenta de manera permanente y en razón de la cualidad de vecino del término sin perjuicio de que el ejercicio, en concreto, de tal derecho pueda—salvo precepto expreso que lo prohíba al reglamentar el uso o disfrute—ser objeto de transacción, cesión o renuncia, etc., pues en principio el contenido económico del mismo puede indudablemente ser objeto del tráfico de bienes*; por esto no cabe duda de que el escrito de 6 de agosto de 1964 contenía una declaración de renuncia al disfrute "en concreto" de los pastos, manifestada de una forma explícita, clara y terminante y sin que a tal escrito-declaración o documento le fueran exigibles otros requisitos—Sentencias de 24 de diciembre de 1909, 17 de noviembre de 1931, 13 de junio de 1942, etc.—que los precisos para estimar a tal declaración como válidamente manifestada en razón del acto que se realiza y materia sobre la que recaiga.

De acuerdo con la propia naturaleza del derecho al disfrute de pastos comunales continuando siendo vecino, el efecto o alcance temporal atribuible a una renuncia no puede tener duración indefinida por estar en contradicción con la propia esencia de esta figura jurídica y sí sólo con vigencia limitada a la duración de uno o varios ejercicios económicos, y ello por exigencias de seriedad y seguridad jurídica, ya que excluido de un padrón anual o por existencia de una razón válida, equivalente en el momento de confeccionar el nuevo, será la ocasión de decidir la inclusión del vecino solicitante que así lo desee y en quien se den los requisitos presupuestos exigidos; en este caso, como bien razona la sentencia apelada, ante la ausencia de precepto expreso y ante la similitud de supuestos fácticos, es defendible el *criterio de la aplicación analógica de la norma b) del artículo 318, párrafo último del Reglamento municipal de Navarra al señalar el plazo de cuatro años como tope temporal a la duración de los efectos de la renuncia del derecho a disfrutar parcelas del terreno comunal destinadas al cultivo agrario*; norma que al menos tendría, en todo caso, un alto valor como orientación o criterio interpretativo o indagador del verdadero alcance de un acto renuncia en una materia como la estudiada, pues no puede olvidarse que el precepto aparece encuadrado en la misma Sección del Reglamento (en la que se regulan los aprovechamientos de pastos y las adjudicaciones de lotes para el cultivo) por razones sistemáticas en razón de la misma naturaleza de los bienes e idéntico destino (aprovechamiento por los vecinos, aunque revistan modalidades diversas de acuerdo con las diferentes siembras o cultivos).

Por otro lado, tal conclusión podría extraerse del alcance que puede atribuirse al propio acto de renuncia en razón de los motivos expli-

citados, puesto que si después de transcurridos cuatro años (ejercicios económicos 1964 a 1969) la tasa o cuota por cabeza de ganado, cifrada en 100 pesetas por unidad en la fecha o ejercicio en que se dedujo la renuncia (basada en razones de economía al estimar a tal cuota muy alta, etc.), continúa siendo la misma, el mero transcurso de tan largo plazo (ante el incesante proceso inflacionario que ha alcanzado a todos los rincones de nuestro país y del continente) ha alterado esencialmente el coste o contraprestación por el disfrute de un bien comunal, como vecino, suficiente, sin más, para legitimar su nueva decisión de querer ser beneficiario activo del aprovechamiento discutido, debiéndole bastar la petición por instancia dirigida al Concejo municipal o a su Presidente; extremo que aparece cumplido en este caso y que al estimarlo así, la sentencia apelada debe ser confirmada.» (*Sentencia de 1 de marzo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 1509.*)

D) *Suspensión de acuerdos.*

Carácter excepcional de la misma: aplicación del principio de igualdad.

«El texto de los artículos 362 y 366 de la Ley de Régimen Local y luego el artículo 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con un contenido que desvanece toda duda que pudiera suscitarse respecto a la inclusión de la *infracción manifiesta de la legalidad* entre los supuestos determinantes de la suspensión de los actos municipales por la autoridad gubernativa provincial, constituyen suficiente amparo para que *en los casos de vulneración ostensible y grave de la legalidad* urbanística se reconozca al Gobernador civil la facultad de suspender los actos municipales incursos en tal ilegalidad como aplicación de medios extraordinarios de defensa de la legalidad al concreto ámbito del urbanismo; *más la actuación de esta potestad, en cuanto se proyecta sobre el ejercicio de actividades municipales dentro de un campo de decisión autónoma, debe moverse dentro de los límites que aquel artículo 362, 1), 4.º, y precisamente por el carácter extraordinario de la facultad de suspensión, fija para tal facultad, esto es, que el acto municipal constituya infracción manifiesta de las leyes, sin extensiones de esta facultad de suspensión que entrañen una ruptura del principio autonómico local y una vía encubierta de instancias administrativas jerárquicas contrarias al principio general de que la legalidad o ilegalidad de los actos locales se someta, sin controles administrativos intermedios, a la decisión de los Tribunales de Justicia.*

El texto del artículo 362, 1), 4.º, de la Ley de Régimen Local (y luego el artículo 118, 1), de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), al referir la infracción a las leyes ofrecían, en principio, que al vocablo "leyes", para cuya salvaguardia inmediata se instrumenta la potestad gubernativa y de suspensión de los actos municipales, se diera un alcance formal limitado, entendiéndose por tales las normas

escritas de rango superior con valor de ley formal o, *en otra interpretación, se identificara tal expresión con disposición de carácter general, entendido el concepto de ley en su acepción material de disposición general, norma escrita, creadora de derecho, interpretación que atribuye a la autoridad gubernativa en caso de infracción manifiesta de la legalidad, integrada, en una producción jerárquica escalonada, por disposiciones de rango diverso, la suspensión de los actos municipales como medio dirigido a la defensa de la legalidad; variantes interpretativas de las que este Tribunal Supremo ha aceptado la segunda, como ajustada al designio del legislador y sin oposición excluyente en la literalidad del precepto, dadas las acepciones varias del término leyes, por lo que si el acto municipal suspendido quebrantara con la entidad de lo manifiesto precepto legal o reglamentario, tendríamos que concluir con la afirmación de que la facultad excepcional que hemos dicho se ha ejercitado correctamente.*

Este análisis respecto de un tema que incide en los puntos capitales de la autonomía local y de la defensa pronta de la legalidad—a salvo el ulterior control judicial—ha de conducirse por vías que sin circunscribir ésta al derecho a nivel de ley formal, no extienda más allá de lo imprescindible aquella facultad que ha de ser para reprimir por este cause excepcional y eficaz las vulneraciones ostensibles y graves del derecho; *derecho integrado, innegablemente, a los efectos que ahora juzgamos, por lo que el principio de igualdad, recogido incluso a nivel de norma reglamentaria como rector de la intervención administrativa de la actividad privada (art. 2.º del Decreto de 17 de junio de 1955) impone como criterio normativo, pues si bien la literalidad del artículo 362, 1), 4.º, de la Ley de Régimen Local y del artículo 118, 1.º, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en cuanto refieren la infracción manifiesta a las leyes, y no a una concepción más amplia integradora de las normas escritas y de los principios, y, por otra parte, el carácter excepcional de la facultad que define el artículo 365 de la primera de las leyes citadas, impiden extensiones proclives a fáciles quiebras de la autonomía local, aquí en que la sustentación última de lo que se supone infringido por el acuerdo municipal es el principio de igualdad, que, aparte su operatividad general y su rango constitucional, debe presidir la intervención administrativa en la actividad privada y, concretamente, en el orden del urbanismo (como se infiere, a nivel reglamentario, de los arts. 1.º, 3.º) y 2.º del Reglamento antes citado), no puede negarse que la legalidad sometida a la excepcional y subsidiaria salvaguarda del Gobernador civil, según el artículo 365 de la Ley de Régimen Local y con la garantía última de los Tribunales de Justicia, se integra también por el principio de igualdad; conclusión que no significa, sin embargo, que se atribuya a la potestad gubernativa de suspensión toda detección, de infracción, sino tan sólo la manifiesta, entendiendo por tal la ostensible y clara y, a la vez grave, justificativa de remedios de ejercicio no demorado y eficaces.*

Ha sido preciso decir cuanto hasta aquí hemos tratado porque el acuerdo gubernativo de suspensión de la licencia municipal de obras otorgada a los ahora apelantes no acusa a la actuación municipal —aparte del no ejercicio oportuno de las cautelares previsiones que dice el art. 171 de la Ley del Suelo— de infracción de norma que a nivel de Ley; de Reglamento o de Ordenanza regule específicamente la materia y, por su parte, la sentencia apelada, que ha anulado el acto suspendido por el Gobernador civil, tampoco ha detectado en tal acto, aparte irregularidades sin trascendencia anulatoria o ajenas al ámbito acotado por la actuación gubernativa, la infracción de Ley o Reglamento sobre el concreto punto discutido; *la razón de la suspensión gubernativa y luego de la anulación judicial no es, por tanto, la infracción de una norma que señale las alineaciones a las que como límite de la edificación debe ajustarse la licencia otorgada, sino la de entender que, fijada anteriormente en virtud de acto singular la alineación a otra edificación inmediata, esta alineación vincula a toda otra licencia posterior para construir en la misma calle, con lo que el tema se reconduce, en aquella sentencia, al de los efectos de un acto anterior, y enlazado con ello, al del juego del principio de igualdad que estima ha sido infringido, en el grado de lo manifiesto, en el acuerdo municipal suspendido; infracciones supuestas que no son, por tanto, de las directivas jurídico-urbanísticas, a las que ordinariamente corresponde señalar las alineaciones de las edificaciones, esto es, las normas u ordenanzas en materia de urbanismo y edificación, ni tampoco implican una invasión de calles o espacios públicos que entrañen una ilegalidad, pues no está establecida mediante norma urbanística una alineación de vial o calle a la que deba ajustarse el límite de la edificación, ni precepto alguno prohíbe, permite o impone retranqueos respecto de la alineación vial.*

Si la alineación fijada al edificio inmediato al de los recurrentes obedeciera a una norma o precepto urbanístico que imponga coactivamente líneas prefijadas como límite de edificación, o en esta materia de fijación de alineaciones pudiera acudir singularmente dentro de su marco de discrecionalidad e intervenir la propiedad privada, podría sostenerse que la alineación posterior contra norma o contra precedente administrativo entraña una infracción o de aquella norma o del principio de igualdad, como límite a la potestad discrecional, tal como establece el artículo 2.º del Reglamento de 17 de junio de 1955 e nsu caso; *pero si aquella norma no existe y, en el otro aspecto, esta intervención en la propiedad no es discrecional, sino de constatación reglada, no puede decirse que se haya infringido norma escrita ni principio al que deba acomodarse la intervención administrativa, pues la aceptación voluntaria de una línea anterior, por convenir a los intereses del otro propietario un retranqueo de su edificación o la aceptación coactiva consentida de esa alineación retranqueada, no puede erigirse en regla vinculante para los otros propietarios; de suerte que no puede sostenerse que el acto municipal suspendido infringe el De-*

recho, y como es obvio, aunque así no fuera, que la infracción aparezca de modo patente y claro, con caracteres de gravedad, como contraria a derecho, justificativo del ejercicio de la excepcional facultad de los artículos 362, 1), 4.º, y 365 de la Ley de Régimen Local, por lo que la decisión ha de ser, con estimación de la apelación, la de levantar la suspensión, en los términos que dispone el artículo 118, 5), de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.» (Sentencia de 3 de marzo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 1514.)

E) Tasas por aprovechamientos especiales.

Participación en los ingresos brutos de la Empresa explotadora de los servicios públicos.

«Antes de seguir adelante no está de más señalar, ratificando el contenido del precedente considerando, que la jurisprudencia de este Tribunal —Sentencias de 28 de enero de 1960, 7 de marzo de 1966, 26 de enero y 23 de marzo de 1971— ha resuelto ya la licitud de la exacción que nos ocupa, sentando al respecto los siguientes puntos de doctrina: 1.º, que la reserva de una determinada superficie produce, al ser utilizada por los autobuses de las empresas de líneas regulares de viajeros, la consecuente restricción del uso público general derivada, entre otros particulares, de que los demás vecinos o interesados no pueden aparcar sus coches o estacionarse en el trozo de vía fijado y señalizado por el Ayuntamiento como lugar reservado exclusivamente a los antedichos autobuses, y además da lugar a un beneficio particular —siquiera pueda ser simultáneamente compartido por varias empresas—, requisitos éstos expresamente exigidos en los apartados a) y b) del artículo 435-2 de la Ley de Régimen Local, y 2.º, que es incuestionable que el aprovechamiento de que se trata es susceptible de incardinación en el número 25, en relación especialmente con el número 19 del artículo 444 de la misma Ley, permisivo de un criterio de analogía cuya aplicación en estas situaciones no ofrece a la Sala la menor duda, al tener la misma nota característica de la permanente en la utilización, ya que, de acuerdo con el artículo 13 del Reglamento de Haciendas Locales, la analogía se impone cuando se da en una base técnica semejante a la de los supuestos comprendidos en los anteriores números del mismo precepto.

No obstante la conclusión que después de los razonamientos que anteceden, es obligado obtener respecto a la licitud en general de la tasa debatida y a su aplicación a la sociedad demandante, se hace necesario matizar ahora, si en el presente caso y dadas las circunstancias concurrentes en el mismo, la liquidación se ha efectuado correctamente por el Ayuntamiento, y aquí sí que es preciso concluir que no lo ha sido así, pues el beneficio bruto obtenido por la Empresa, base de percepción del gravamen con arreglo a la referida Ordenanza número 35 y equivalente al importe en metálico de todos los servicios

prestados por aquélla, ha de obtenerse conforme al artículo 7.º de la misma Ordenanza, poniendo en relación tales servicios con el aprovechamiento que efectivamente se haga del suelo municipal, que es precisamente lo que también viene a decir con muy superior rango el ya aludido artículo 435-2 de la Ley de Régimen Local al referirse, en punto al establecimiento de estos derechos o tasas, a aprovechamientos especiales de que sean susceptibles las propiedades e instalaciones municipales destinadas al uso público o de común aprovechamiento; y habiéndose demostrado en las actuaciones que los vehículos de la sociedad interesada circulan en una gran parte de su total recorrido por vías que no tienen carácter municipal, sino que pertenecen al Estado, a un Organismo autónomo estatal y a la Diputación Provincial —a los que la Entidad recurrente satisface los cánones o tasas de ocupación correspondientes—, no puede admitirse en modo alguno que el Ayuntamiento perciba la tasa por espacios reservados y postes señalizadores que no corresponden a vías municipales, y dándose en el supuesto enjuiciado la misma razón que inspira tanto el artículo 450 de la Ley como los artículos 7.º y 8.º de la propia Ordenanza que aquí se aplica, la Administración municipal debe determinar los servicios prestados por la Empresa en relación con los aprovechamientos existentes en el recorrido afecto a tributación municipal, sin tener en cuenta los que se hallen a lo largo del recorrido por vías estatales o provinciales que no pueden someterse a esa tributación, conforme determinó para un caso de evidente analogía la sentencia de esta Sala de 22 de junio de 1961; lo cual lleva a declarar la nulidad de la liquidación practicada por el Ayuntamiento a fin de que efectúe otra en que, como se dice, solamente tenga en cuenta tales aprovechamientos radicados en los viales del Municipio y siempre con los límites inexcusables establecidos en el artículo 448-2 de la Ley de Régimen Local, que en este modo de recaudación prohíbe a los Ayuntamientos establecer cuotas de participación superior al 1,50 por 100 de los ingresos brutos o al 3 por 100 del producto neto, siendo todo ello, precisamente, una de las pretensiones que de modo alternativo se incluyen en la súplica de la demanda y que la Sala debe acoger, no obstante la ausencia de la parte actora, de esta apelación, con la plenitud de jurisdicción que le atribuye el efecto devolutivo implícito en los recursos de la naturaleza del presente.» (*Sentencia de 31 de marzo de 1976, Sala 3.ª, Ref. 1598.*)

X. ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

Patronato Nacional de Farmacéuticos: no es Administración Pública.

«Efectivamente, siguiendo la línea argumental del Abogado del Estado, la resolución de la Junta del Patronato Farmacéutico Nacional que denegó a doña Antonia C. G. pensión de orfandad, carece del

carácter de acto administrativo rescindible ante esta Jurisdicción contencioso-administrativa, ya que el Patronato no pertenece a la Administración del Estado ni integra la Administración Local, y ni siquiera es Corporación o Institución pública sometida a la tutela del Estado o de alguna Entidad local y, por lo tanto, sus acuerdos, sus resoluciones, no son actos de la Administración Pública sujetos al Derecho administrativo, que es el primer requisito fijado por el artículo 1.º de la Ley de 27 de diciembre de 1956, para que la Jurisdicción contencioso-administrativa conozca de las pretensiones deducidas en relación con el acto administrativo impugnado.

Que las resoluciones de la Junta regidora del Patronato Farmacéutico Nacional no son calificables de actos administrativos es llano, porque, según sus normas reguladoras contenidas en el Reglamento aprobado por la Orden del Ministerio de la Gobernación fecha 12 de diciembre de 1968, el Patronato tiene carácter de institución benéfica, de naturaleza fundacional, con base asociativa de profesionales farmacéuticos; Entidad sucesora del antiguo Colegio de Huérfanos de Farmacéuticos, que el Decreto de 11 de mayo de 1972 consideró como de finalidad tuitiva en favor de la clase farmacéutica; teniendo personalidad jurídica propia, reconocida no sólo por el artículo 3.º del dicho Reglamento de 1968, sino también por las normas generales de los artículos 35 a 39 del Código Civil; amparada con la protección del Estado por su carácter de organización benéfica, ejercida a través del Presidente de la Junta, que es el Subdirector general de Farmacia o la persona que ostenta la máxima categoría farmacéutica dentro de la Administración Civil del Estado (arts. 3.º y 10 del Reglamento), y por cuya protección se denomina Patronato, lo que únicamente significa la vigilancia que incumbe al Estado respecto a las personas jurídicas con finalidades bienhechoras en favor de una clase profesional determinada de la Sociedad, e incluso con su ayuda y protección, como dijo la Sentencia de la Sala de 26 de septiembre de 1967, pero sin que ello suponga que el Estado haga suyos los fines del grupo convirtiéndolos de privados en públicos; fines consistentes en ayudar a los huérfanos y cónyuges viudos de todos los farmacéuticos colegiados, principalmente, y además los de conceder pensiones de jubilación, invalidez y cuantas atenciones benéficas puedan crearse según lo permita la marcha económica de la institución (art. 1.º del Reglamento); no es de carácter público el Patronato porque, aun cuando sus miembros, farmacéuticos con oficina de farmacia inscritos en un Colegio provincial, pertenezcan a él obligatoriamente (art. 21 del Reglamento), la adscripción es consecuencia de formar parte de un grupo profesional de interés privado no confundible con el interés público de las Corporaciones, Instituciones y Entidades administrativas, y que se verifica recibiendo ellos el título de asociados (epígrafe del capítulo IV y art. 25 del Reglamento), manteniéndose entre éstos y el Patronato recíprocos derechos y obligaciones tanto por lo referente a las prestaciones beneficiosas como en cuanto al abono de cuotas

y recaudación por venta del distinto creado a estos efectos (arts. 28 a 58 y 4.º y 27 del Reglamento, respectivamente); y, en fin, para concluir, ningún precepto del Reglamento regulador ni otra norma análoga complementaria establecen que contra las resoluciones de la Junta del Patronato, sobre ayuda y pensiones, se dé recurso de naturaleza administrativa, que pudiese permitir su control jurisdiccional; siendo errónea por ello la advertencia que el Secretario de la Junta, en comunicación de 30 de noviembre de 1970, hizo a la actora instruyéndola del derecho a recurrir en alzada, en plazo de quince días, ante la Dirección General de Sanidad, al carecer de apoyo legal, y sólo explicable como índice de una defectuosa práctica burocrática, lo cual a su vez produjo el pronunciamiento de las resoluciones del Ministerio de la Gobernación fechas 28 de abril y 24 de noviembre de 1971, denegando por razones sustantivas de fondo la pretensión de la interesada doña Antonia C. G.

Que sí, como acaba de exponerse, no se trata de materia administrativa sobre la que pueda decidir la Sala, conforme al más puro principio de seguridad jurídica y asimismo por el precepto del artículo 5.º de la Ley de 27 de diciembre de 1956, ha de indicarse a la actora cuál sea la Jurisdicción competente donde pueda ejercitar las acciones correspondientes a sus derechos sobre la pensión controvertida; de donde, por tratarse de un litigio sobre derechos entre partes, el Patronato Farmacéutico Nacional y la solicitante de pensión doña Antonia C. G., y no teniendo, pues, naturaleza administrativa la relación jurídica en debate, ésta únicamente puede encuadrarse dentro de las competencias respectivas del orden jurisdiccional laboral o del civil.

El nexo jurídico que une a los asociados del Patronato entre sí y respecto del mismo Patronato, no tiene carácter de laboral en el preciso sentido de sometimiento a la Jurisdicción de este nombre, tal como lo regula el vigente Decreto de 17 de agosto de 1973, y la reguló el precedente de 21 de abril de 1966, ambos sobre procedimiento laboral; porque ni es vínculo derivado de contrato de trabajo, de prestación de servicios y dependencia de sus respectivos elementos personales, ya que se trata de libres e independientes profesionales farmacéuticos, ni tampoco viene referido a materia de auxilio y previsión, sujeta a la Seguridad Social dentro del ámbito de aplicación previsto en el artículo 7.º del texto refundido, Decreto de 30 de mayo de 1974, anteriormente texto I Decreto de 28 de diciembre de 1966, y ni siquiera supone la existencia de relaciones conexas con cualquiera de las mencionadas; como resulta claro de las reglas determinadoras de competencia de los Tribunales Laborales contenidos en el artículo 1.º de dicho Decreto de 17 de agosto de 1973, según concurrencia de la calidad de las personas y de la materia del asunto; estando señalada la calidad de las personas por la condición de trabajador, persona protegida por la Seguridad Social, empresario, entidad gestora o que colabore en la gestión de Seguridad Social; y la calidad del asunto por tratarse de conflictos nacidos del contrato de trabajo, de pleitos sobre la

Seguridad Social y sus cotizaciones, de cuestiones contenciosas entre Mutualidades y sus asociados, y de todas aquellas otras cuestiones litigiosas que de manera expresa le atribuyan competencia las disposiciones legales; porque, finalmente, el Patronato Farmacéutico Nacional no está comprendido entre las Mutualidades Laborales, ni entre las Mutualidades de Funcionarios Públicos integrados en la Seguridad Social, ni entre las Mutualidades y Montepios de la Ley de 6 de diciembre de 1941 y Reglamento de 26 de mayo de 1943, ni existe Ley que expresamente someta los conflictos con sus asociados a la Jurisdicción Laboral.

Ya sea por la naturaleza atrayente que tiene la Jurisdicción Civil respecto a los conflictos surgidos entre los sujetos de relaciones jurídicas referentes a la persona, la familia, los bienes y las obligaciones para aplicación de las normas de Derecho civil en cuanto es Derecho privado general, con preferencia a cualquier otro orden judicial que no tenga expresamente atribuida la competencia de enjuiciamiento y decisión, según es el caso presente, o ya sea porque el Patronato Farmacéutico Nacional es calificable de institución benéfico privada, bajo el amparo protector del Estado, con fines de ayuda en favor de los miembros más necesitados del propio grupo profesional, y con un interés exclusivamente particular, de acuerdo con las normas reguladoras de su Reglamento y con las de general aplicación del Código Civil, artículos 35 a 39, la conclusión final es la de corresponder el asunto suscitado en el recurso a los Tribunales del orden civil, hecha recta interpretación de los artículos 287 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 51 de la de Enjuiciamiento Civil.» (*Sentencia de 9 de abril de 1976, Sala 5.ª, Ref. 1696.*)

XI. URBANISMO

A) *Calificación del suelo.*

Un terreno no puede tener simultánea y contraria doble calificación: calificación correcta.

«Abandonados en esta segunda instancia los motivos de impugnación que fueron estudiados y acertadamente resueltos en los considerandos segundo, tercero y cuarto de la sentencia apelada, todo el debate ha quedado limitado al tema, de estricta significancia urbanística, que fue propuesto en el apartado G) de los fundamentos jurídicos de la demanda y que ahora en esta alzada se ha reiterado con una mayor profundidad, aunque desde un planteamiento, en lo que constituye núcleo principal de la argumentación actora, que requiere una respuesta a un antecedente del que arranca todo ulterior estudio, cual es la *calificación urbanística del suelo*, y es que con técnicas de directa remisión o acudiendo a remedios de integración normativa,

a pretexto de vacíos en el derecho específico contenido en las normas del Plan General, se ha convenido en el caso de que ahora nos ocupamos que para definir el régimen de la edificación en Tafira había que utilizar lo que para otra zonificación distinta (la de ciudad jardín con 1/3 verde privado), dispone, en uno de sus documentos de ordenación, el Plan General y, desde esta afirmación, en una singular equiparación urbanística de zonas de muy distinta calificación, el debate se ha concretado sobre el solo punto—aparte una fundamentación independiente encadenada al artículo 60 de la Ley del Suelo—de la interpretación de las normas de ciudad jardín y la adecuación o no a ellas de la edificación que, en definitiva, ha sido autorizada; mas la conformidad o avenencia en el grupo de normas urbanísticas aplicables, en un campo ajeno a todo juego de lo dispositivo, no condiciona al Tribunal ni le libera de la búsqueda de la norma que rige en la materia para, en definitiva, dar al litigio la solución querida por el Derecho.

Sin negar en la técnica operatoria y aplicativa de las normas urbanísticas el juego de las remisiones normativas, aun por la vía de lo implícito o sobreentendido, y también el de tratamiento más delicado de la integración de vacíos legales mediante extensiones analógicas, una vez agotadas todas las posibilidades del mecanismo interpretativo y del valor de las normas con designio complementario y subsidiario, es lo cierto que, como hemos de precisar aquí, la aplicación a una zona (la 36) de la normativa creada para otra (la 6) no es resultado de una remisión ni producto de situaciones semejantes necesitadas de respuestas iguales, justificativas de aplicaciones extensivas o analógicas de las normas, sino soluciones arbitradas en comprometida oposición al Plan General y vulneradoras de superiores directrices jurídicas, cuales son las contenidas en la Ley de 12 de mayo de 1956, al regular el régimen del suelo (arts. 63 y ss.) y establecer el dispositivo del planeamiento, a nivel general (art. 9.º) y a nivel de detalle (art. 10), pues *prevista la zona de ciudad jardín como una de las de suelo urbano, con regulación detallada, y calificada la otra (la 36) de "otros centros urbanos", dentro de lo que, si hubiéramos de atender a literales formulaciones, es suelo rústico, para la que se prevé, sin embargo, la ulterior integración y desarrollo mediante planes parciales, ninguna norma de reenvío ni situación alguna de semejanza justifica la aplicación de lo previsto para ciudad jardín, aparte de que, contra toda razón, se operaría por esta vía singular de lo aplicativo, al margen de todo lo regulado sobre la efectividad del Plan General y su régimen de modificación y desarrollo, una conversión de una zona reservada para una ulterior ordenación a través de planes parciales, dentro del marco del Plan General, en otra distinta con alteración de la clasificación del suelo.*

Ha podido colegirse de lo que hemos dicho hasta aquí que el Plan General, en aparente contradicción terminológica, incluye la zona 36 dentro de la clase de "suelo rústico" (y no en el urbano ni el de reser-

va urbana) y, sin embargo, reconoce su disposición o propensión urbana y establece para el mismo su ulterior ordenación, dentro del marco del Plan General, mediante planes parciales, en una virtual calificación de suelo de reserva urbana, por lo que la disyuntiva no tiene aquí más que dos términos, pues o es aplicable el régimen del suelo rústico, según lo dispuesto en el artículo 69, o se acude al régimen del suelo de reserva urbana, superando literalidades formales contrarias a la verdadera naturaleza del suelo, porque la otra calificación (la de suelo urbano) queda excluida por virtud de lo dispuesto en el artículo 63, 1), ya que el terreno en cuestión es exterior al casco de la población no está urbanizado y corresponde a sector carente de Plan Parcial, supuestos únicos de juego aislado para la calificación de suelo urbano; soluciones distintas de las que, como es obvio, sólo es válida una, pues *un terreno no puede tener una simultánea y contraria doble calificación, y que conduce a distintos regímenes*, pues si el suelo fuera rústico, el destino y el volumen edificado (y el pretendido edificar) al exceder del normal cuadro de limitaciones urbanísticas aplicables a tal suelo harían preciso que pudiera cobijarse el supuesto en la excepcionalidad prevista en el apartado b) del párrafo 2-i, 1), del artículo 69, por la vía —con anterioridad a la Ley 19/1975—, artículo 46, 3), y en una dualidad procedimental, obtener la aprobación de esta excepcionalidad y la licencia de edificación, solución posible, si es que el terreno fuera rústico, pues por el fin educativo de la edificación y declarado interés social, podía acogerse a la excepcionalidad dicha; mientras que si la calificación correcta es la de suelo de reserva urbana, previa a toda edificación es la aprobación del Plan Parcial, pues este instrumento es indispensable en tal suelo para la conservación en suelo urbano, una vez ejecutado indicado Plan, sin que lo que bajo el régimen anterior a la Ley 19/1975 —en el que se desenvuelve este recurso— se ha proclamado con reiteración acerca de la innecesariedad de Plan Parcial de desarrollo del Plan General, conclusión válida para el suelo urbano con definición suficiente del condicionado de la edificación, pueda extenderse al suelo de reserva urbana.

Dos distintos pretextos han podido llevar a la equivocada conclusión de que al suelo calificado en el Plan General, si atendemos a la literalidad de la norma 36, como suelo rústico y, no obstante, zonificado como «otros centros urbanos», precisado para su ulterior urbanización y edificación de la aprobación de planes parciales, podía aplicarse el régimen de "ciudad jardín" en una de sus modalidades: es uno, el que las Ordenanzas municipales de 1954, anteriores al Plan General, parcialmente vigentes con carácter complementario, disponían que las llamadas urbanizaciones de Tafira se regían por lo establecido para la zonificación anterior de "parque urbano" (art. 85), no repetida en la zonificación del Plan General, y una regla (la del artículo 103) determinaba el tipo de ordenación, expresando que, en determinada subzona o parte de la zona de parque forestal (la delimi-

tada en el art. 81, párrafo 2.º) era el de "chalets", regla que, como se colige de la armónica interpretación de los artículos 81 y 103, no era aplicable al sector de Tafira; y *el otro* pretexto es que la insuficiencia de la norma del Plan General (la designada con el núm. 36) y la falta de desarrollo mediante planes parciales, previsto en la misma, ha forzado a una solución a través de la integración, acudiendo al régimen de "Ciudad jardín con 1/3 verde" para no congelar el desarrollo urbanístico y edificatorio de la parte de Tafira a que se refiere este recurso; pero estos motivos no son válidos para la aplicación pretendida de la ordenación tipo "chalet" (según las Ordenanzas de 1954) o la ordenación de Ciudad Jardín (según el Plan General), pues en lo que hace relación con el primero, es lo cierto que ni el artículo 103 era aplicable al sector de Tafira, ni tales Ordenanzas, en lo que se refiere a los capítulos IV y V, prevalecen sobre la ordenación del Plan General, que sustituye, en este aspecto, a la zonificación —y régimen— de "parque urbanizado"; y por lo que se refiere a la otra pretendida justificación de que se aplique la normativa de Ciudad Jardín, tenemos que recordar que la falta de aprobación de los planes parciales, como desarrollo del Plan General, previsto en la norma 36, no puede suplirse por el subterfugio fácil de aplicar la regulación de otra zona.

Según acabamos de decir, los artículos de las Ordenanzas que se invocan por el apelante —Ordenanzas anteriores al Plan General— no pueden aducirse aquí para definir las condiciones de edificación en el sector de Tafira, fuera de toda área que pudiera merecer la calificación de suelo urbano y, por otra parte, la extensión de la ordenación de otra zona (la 6.ª), a la que, carente de Plan Parcial, se incluye con otra calificación en el Plan General, no tiene válido apoyo, dejando, en consecuencia, fuera de debate todo lo referente al tipo de ordenación propio de una de las modalidades de Ciudad Jardín y, como tal, lo que en punto a altura y número tope de plantas. y modo de medir las, y a la superficie de la planta superior, aquí se ha discutido; *la cuestión, por el contrario, hay que conducirla al marco legal definido por el artículo 68 de la Ley de 12 de mayo de 1956, como supuesto de suelo de reserva urbana, necesitado para su incorporación urbana de la aprobación del Plan Parcial y, entre tanto, carente de aprovechamiento urbano actual, salvo el provisional autorizable por la vía del artículo 47, 2), como alternativa única vez que, como hemos dicho, el tratamiento propio de suelo rústico, frustrada solución bajo la que quiso buscarse cobertura legal a la edificación y que no prosperó judicialmente en otro proceso anterior, no se corresponde a la verdadera naturaleza del suelo de que aquí tratamos; régimen del artículo 68 que comporta, sí, la ilegalidad de la licencia, pero que ni cierra toda posibilidad a que el proyecto de las reverendas Religiosas Adoradoras pueda realizarse en lo que, desde el ángulo de los intereses urbanísticos, se acomode a la ordenación que por la vía del Plan Parcial complete lo que sólo fue una directriz general en el Plan de este*

carácter, o, en su caso, a lo que resulte de la revisión de tal Plan —y de su adaptación a la Ley 19/1975— ni, por otra parte, acarreea necesariamente la demolición de lo que durante todo el prolongado debate protagonizado por el apelante y la Congregación que con la Administración defiende el acto recurrido, se ha edificado, pues tal medida extrema resultará innecesaria —y carente de verdadera justificación— si tales instrumentos de ordenación proporcionaran —en una contemplación superior de los intereses comunitarios— cobertura jurídico-urbanística al proyecto de edificación, parcialmente ejecutado; prevención que hacemos aquí no para mantener un estado de hecho —una vez que tenemos que anular la licencia—, sino para proclamar los posibles efectos legalizadores de instrumentos de ordenación urbanística, que, por lo que conocemos a través del proceso, estaban en curso de elaboración y cuya ulterior aprobación —si es que se ha producido—, supuesta la corrección jurídica de los mismos, pueden evitar una demolición inútil.

La invocación del artículo 60 de la Ley de 12 de mayo de 1956, precepto de directa aplicación con claro designio de la defensa de valores artísticos, históricos, arqueológicos, típicos o tradicionales (en los términos que dicen los apartados a) y b), o de las bellezas naturales o de la armonía del paisaje (tal como recoge el apartado c), aunque, ciertamente, aplicable de modo que las previsiones del planeamiento no queden a merced de singulares apreciaciones que hagan quebrar las reglas del Plan, hace preciso que ahora, sin eludir el tema por la vía fácil de decir que la anulación de la licencia con base en el artículo 68 de aquella Ley hace innecesario el tratamiento de esta cuestión, nos ocupemos de tal tema y, en este punto, oportuno es recordar que la tutela de aquellos valores podrá hacerse mediante la deseable técnica o normativa de la regulación en el Plan que para definir la ordenación precisa del suelo de que tratamos deberá aprobarse y sólo en lo no contemplado por esta normativa específica que es el cauce ordinario para la generalidad de las condiciones de la edificación, deberá acudir a lo que dice indicado precepto, en el que para el logro de lo que dice el primero de sus párrafos se concretan las exigencias de armonización (en los apartados a) y b) y se establece una indeterminada limitación para evitar excesivas obstaculizaciones en la contemplación de las bellezas naturales o desarmonías paisajísticas; efectos que cree el recurrente, tomando la opinión de uno de los técnicos que actuó como perito en otro proceso anterior, que pueden atribuirse a la edificación cuya legalidad aquí se debate; mas este juicio aislado ni acusa una limitación excesiva, adjetivación denotadora de una restricción que va más allá de la obstaculización parcial, que es lo que el perito dice, ni la desarmonía que se hace notar, respecto del conjunto del llamado Jardín Canario, tiene con este aislado subjetivo parecer, fundamento bastante para subsumir el supuesto en la norma limitativa del artículo 60.» (Sentencia de 27 de febrero de 1976, Sala 4.ª, Ref. 1486.)

B) Planes.

1. *Al no aparecer clara la delimitación de zonas formulada en las Ordenanzas, debe atribuirse valor normativo a la representación gráfica del Plan.*

•En contra de lo expuesto, lo que la prueba ha revelado con claridad es que el solar donde se autorizó la construcción está de modo patente comprendido en la denominada en el Plan General Zona Urbana Semi-Intensiva y no en la Urbana Intensiva, como con error interpretó la Corporación, puesto que al no aparecer clara la definición y delimitación de zonas formulada en las Ordenanzas, debe atribuirse valor normativo a la representación gráfica del Plan, según los planos oficiales del mismo, y concretamente en este caso los de zonificación; sin embargo, siendo dos éstos (uno rayado y otro en colores) se echa de ver que, mientras en el segundo la delimitación aparece perfectamente clara, dejando el solar donde se edificó enteramente dentro de la zona semiintensiva, como todos los demás que flanquean por el Norte la calle Juan Llaverías en este tramo (tal como se advierte con claridad de la copia aprobada y coinciden en apreciar los peritos), es, en cambio, en el Plano rayado donde solamente se ha podido plantear una duda interpretativa al aparecer justamente en la zona sur del solar en cuestión una sola raya horizontal que, al cruzar con las verticales que configuran la representación de la zona semiintensiva, forma la cuadrícula representativa de las zonas intensivas; mas esa diferencia no supone igual inseguridad en la interpretación de ambos planos, sino claridad en el coloreado frente al otro cuyos límites no lo están, toda vez que la línea horizontal antes referida vendría a hacer pasar dentro del solar la divisoria de las zonas (lo que, dicho sea de paso, tampoco justificaría la construcción autorizada solamente según una de ellas); pero es que además dicho rayado no resulta tampoco corroborado por el resto del propio dibujo, puesto que en la franja igualmente estrecha del sur de la calle indicada e incluida efectivamente en la zona intensiva, se señalaron trazos oblicuos a los de la misma para configurar de modo claro la cuadrícula, cosa que no ocurre en la franja situada al Norte, que es la que plantea la duda; de aquí la procedencia de atenerse al otro plano, que, como se dijo, establece con seguridad el límite de las zonas coincidiendo con el solar de referencia y, por tanto, dejando a éste íntegramente en la zona semiintensiva.» (*Sentencia de 1 de marzo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 1511.*)

2. *Contradicción entre las determinaciones contenidas en los documentos del Plan.*

•El tema, por tanto, no se plantea como *una contradicción entre las determinaciones contenidas en los documentos del Plan, soluble, en caso de concurrencia irreconciliable de documentos, asig-*

nando un objeto específico a cada uno de los textos en función de su carácter y haciendo prevalecer la determinación de aquel documento del Plan al que corresponde establecer la regla de que se trate, solución que en caso de contradicción entre criterios de la Memoria y los planos de ordenación o las Ordenanzas debe resolverse dando preferencia a los planos de ordenación y a las Ordenanzas y, en el evento, de contradicción irreconciliable entre planos y ordenanzas en materia de lo que era objeto del apartado e), 1), del artículo 10 de la Ley de 12 de mayo de 1956, se resolverá la concurrencia en favor de la Ordenanza, pues el plano que se invoca como supuestamente contradictorio con la Memoria no es uno de los documentos del Plan Parcial, sino para el Proyecto de Reparcelación, lo que plantea el tema en el terreno de las relaciones entre Plan Parcial y Proyecto de Reparcelación, regido, como razona muy bien la sentencia apelada y no discute el apelante, por el principio de prevalencia del Plan Parcial al que deben acomodarse, sin alteraciones perturbadoras de la ordenación, los instrumentos jurídico-urbanísticos de ejecución, y como en el Plan originario se fijan para el bloque 14 cuatro plantas, equivalentes a ocho viviendas, sustituible la planta baja por locales comerciales, con supresión de las correspondientes viviendas, y esta ordenación no se ha alterado, pues así se colige del alcance de la modificación del Plan, del objeto y valor del documento del proyecto de reparcelación y de que el titulado plano de modificación del Plan Parcial, incorporado a los autos de primera instancia, no es de los que aparecen aprobados, la licencia que autorizó a construir un bloque (el 14) de cinco plantas (locales comerciales y doce viviendas) es, como ha dicho la sentencia apelada, ilegal.» (Sentencia de 23 de febrero de 1976, Sala 4.ª, Referencia 1676.)

C) Expropiación forzosa.

Justiprecio: «Plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de las obras que den lugar a la expropiación.» Falta de prueba.

«El criterio seguido por el Jurado y confirmado por el Tribunal a quo en la resolución judicial que en esta alzada se impugna tiene firme apoyatura en el artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa y en una reiterada jurisprudencia de esta Sala, pues a la vista de aquel precepto la última dejó sentado que la valoración del objeto expropiado ha de referirse al comienzo de la pieza de justiprecio por cuanto ante la aparente contradicción entre el citado artículo de la Ley y el 28 de su Reglamento, ha de darse prevalencia a aquélla por su superior jerarquía normativa; debiendo tenerse en cuenta, además, que el Reglamento presupone una inmediatez entre la necesidad de la ocupación y la fijación del justo precio —sentencias de 13

y 29 de noviembre y 30 de diciembre de 1971, 12 de marzo y 20 de junio de 1974, entre otras.

Si bien tal regla general admite excepciones, pues el meritado artículo 36 de la Ley prohíbe que se tengan en cuenta las plusvalías que sean consecuencias directas del plano o proyecto de las obras que den lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro; por tratarse de una excepción incumbe su prueba al que la alega, la cual debe cumplidamente acreditar la existencia no sólo de tales plusvalías, sino que las mismas son debidas necesariamente a la obra que legitima la expropiación y no a otras causas, cual ocurre con la devaluación de "iure" o de "facto" de la moneda, las alteraciones del tráfico comercial, la mayor proximidad a los núcleos urbanos o el normal desarrollo de éstos, y es lo cierto que sobre este particular la apelante se limita a alegar supuestos desembolsos de la Comisión de Planeamiento para urbanización de los terrenos, y ello sin las precisiones que son aconsejables al respecto; pues alude en general a las actas previas a la ocupación que sobre el particular en el caso enjuiciado nada prueban, ya que en las mismas más bien se advierte que las parcelas en cuestión, lejos de ser meros predios rústicos, en tales actas se alude a la existencia de calles, lo que evidencia que si tales porciones de suelo no son solares, en el sentido estricto del artículo 63 de la Ley del Suelo, al menos se trata de superficies urbanas y no rústicas; ni siquiera calificables de reserva urbana; buena prueba de ello es que la propia Administración expropiante les asigna a las tan reiteradas parcelas el valor urbanístico y no el expectante, ni menos el rústico. Que tampoco se ha precisado cabalmente una mutación urbanística desde la aprobación del proyecto al inicio del expediente de justiprecio, ni menos que de existir aquélla fuese debido a las obras en que se apoya la expropiación.

El Jurado coincide con la Administración en que se trata de suelo urbano justipreciable por el valor urbanístico, discrepando ambas en cuanto a los factores para determinar aquél conforme al Decreto de coeficientes de 21 de agosto de 1956, y es lo cierto que los acuerdos del Jurado—según reiterado criterio de esta Sala—tienen a su favor una presunción "iuris tantum" de legalidad y acierto que sólo cede ante la cumplida justificación—bien sea del organismo expropiante o del particular expropiado—de que es el acuerdo contrario a Derecho o que la estimación incide en evidente desacierto; circunstancias las últimas no evidenciadas en esta apelación, pues más bien la Comisión de Planeamiento pone acento en la carencia de servicios que supone constan en las actas de ocupación; cuando lo cierto es que en ellas nada se dice al respecto, antes por el contrario se alude a la colindancia con calle que, aun cuando se trata de vías privadas, ello demuestra, al menos, que concurren ciertas condiciones urbanísticas capaces para justificar que no están fuera de razón la categoría, grado, edificabilidad, costo de edificación, etc., fijados por el Jurado y

no desvirtuados por el organismo recurrente.» (*Sentencia de 20 de marzo de 1976, Sala 5.ª, Ref. 1141.*)

D) *Solares y casco urbano.*

Inaplicabilidad del artículo 91 de la LPA al procedimiento de inclusión de una finca en el Registro de Solares.

Vid. Procedimiento Administrativo. Ref 1082.

E) *Ruinas.*

1. *«Daño no reparable técnicamente por medios normales.»*

«Forzoso será partir que desde el punto de vista del derecho positivo, la vigente Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, después de determinar la obligación que tienen los propietarios de fincas urbanas de velar por la seguridad, salubridad, ornato público y la facultad que compete a la Administración de ordenar la realización de obras, que pueden calificarse, en términos generales, "de conservación", se refiere en el artículo 170 a los predios urbanos en estado de ruina, disponiendo que: 1.º, cuando alguna construcción o parte de ella estuviese en esa situación, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará y acordará la total o parcial demolición, previa audiencia del propietario y de los moradores, salvo inminente peligro que lo impidiera; 2.º, se declara en estado ruinoso en los siguientes supuestos: a) daño no reparable técnicamente por medios normales; b) coste de reparación superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o planta afectada, y c) circunstancias urbanísticas que aconsejasen la demolición del inmueble; 3.º, si el propietario no cumpliera lo acordado por el Ayuntamiento, lo ejecutará éste a costa del obligado; 4.º, si existiese urgencia y peligro en la demora, el Ayuntamiento o el Alcalde, bajo su responsabilidad, por motivos de seguridad, dispondrá lo necesario respecto a la habitabilidad del inmueble y desalojamiento por sus ocupantes, y 5.º, las mismas obligaciones regirán en el caso de que las deficiencias de la construcción afectaran a la salubridad; y en lo atinente a la doctrina jurídica que se desprende del aludido derecho positivo, ha de tenerse en cuenta en conexión con lo que es objeto único de la sentencia del Tribunal "a quo" atacado, lo siguiente: a) que los distintos supuestos recogidos en la normativa jurídica anteriormente indicada, vienen concebidos en forma alternativa, por lo que, *basta la concurrencia de alguno de ellos para que proceda la declaración de estado ruinoso de la edificación;* b) que el primero de los supuestos del número 2.º, de dicho artículo 170, prevé como determinante de la declaración del estado ruinoso la "existencia de un daño no reparable técnicamente por los medios normales", cuya expresión

literal, dado que en el apartado siguiente se cifra la declaración de ruina en una base económica—montante del costo de la reparación—no es aventurado afirmar que *en el expresado supuesto primero se atiende más bien a las graves dificultades técnicas que pudieran ofrecerse para llevar a cabo la reparación, con independencia de su traducción pecuniaria; de lo que se infiere que los medios técnicos que hubieran de ponerse a contribución para la devolución del inmueble a un estado de normalidad pueden económicamente no superar la cuantía porcentual en que se apoya la causa de ruina contenida en el apartado b), pero en cambio sí pueden de tal delicadeza y especialidad que no resulta normal exigir al propietario el concurso de un especial esfuerzo técnico no usual.* (Sentencia de 27 de febrero de 1976, Sala 4.ª, Ref. 1679.)

2. *Cómputo del coste de reparación superior al 50 por 100 del valor actual del edificio. Doctrina general.*

«En el segundo de los supuestos del número 2.º del artículo 170 de mérito, en el que *predomina la base económica* para la declaración de ruina, *existen dos términos comparativos, cuales son: el coste de la reparación y el valor del edificio o planta; para determinar el primero ha de hacerse un estudio limitado a las obras, meramente reparadoras, tendentes a devolver al inmueble a su estado normal, aquel que la caracteriza antes de acusar los síntomas o el estado provocador de la pretensión de la declaración de ruina, y si bien la indicada reparación no puede ser de tal naturaleza que ignore los adelantos técnicos y el empleo de materiales más modernos, sin embargo sólo debe hacerse mediante la utilización de los medios y materiales constructivos que sean de uso normal en el momento de que hayan de ser ejecutadas las obras en la población en que han de realizarse, es decir, que el importe de las obras, a que el precepto legal alude, ha de referirse a la que verdaderamente sea necesaria para hacer desaparecer los efectos de la ruina, pero no aquellas otras reparaciones que afecten a la mayor comodidad u ornato de la vivienda; mas en todo caso el valor del edificio o planta ha de excluirse el valor del solar, pues la declaración de ruina se hace conjugando los diversos datos que resultan de la apreciación de la construcción, siendo el solar un elemento propiamente ajeno a la misma, existente antes y con independencia del edificio, sujeto a una plusvalía y a un creciente valor comercial que, de tenerse en cuenta, difícilmente se llegaría a tal declaración, dada la alta estimación del terreno—sentencias de 7 de julio y 25 de noviembre de 1961, entre otras—; asimismo el mentado precepto, al hacer referencia al valor actual del edificio o planta, excluye valores pretéritos, como el de construcción y valores futuros, como el que pudiera derivarse al devolver el inmueble al estado de completa normalidad, y para su cálculo han de tomarse en consideración una serie de factores—sentencia de 3 de junio de 1965—, tales*

como sus actuales características de conservación, utilidad, rentabilidad, comodidad y situación urbana, entre otros, todo lo cual constituye la verdadera razón de su valor actual, sin referirse a una estimación asignada a la finca a efectos fiscales, sino al valor comercial efectivo; lo que se refleja cumplidamente en sentencia de 29 de septiembre de 1975, que ante su claridad y precisión obligado se hace su reproducción a los fines litigiosos sometidos en la presente apelación.» (Sentencia de 27 de febrero de 1976, Sala 4.ª, Ref. 1679.)

F) *Licencias.*

1. *Terreno situado parte en zona urbana y parte en zona exterior al perímetro urbano.*

Considerandos de la sentencia apelada.

«A tenor de la normativa jurídica contenida en los artículos 9.º y 10 de la vigente Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, los documentos especialmente idóneos para determinar las respectivas delimitaciones en la realidad topográfica de lo que ha de entenderse por "suelo o zona urbana" y por "suelo o zona rústica", en un concreto supuesto de hecho cual el presente, son por una parte el denominado "Plano de zonificación", y por la otra, los "Planes Parciales de Ordenación" que desarrollan el Plan General, y siempre todos ellos en función de este último; pues bien, examinados dichos documentos planimétricos, con los debidos asesoramientos de las pericias practicadas en las actuaciones —expediente administrativo y en este proceso jurisdiccional—, se llega a la convicción de que la superficie de finca, sobre la que se pretende erigir la edificación, para la que se interesa la licencia municipal de obras cuestionada, tiene una parte comprendida dentro del denominado Plan Parcial número 5, conocido por "Versalles", de la villa de Avilés; otra parte comprendida en la zona exterior del referido Plan Parcial, encontrándose esta última afectada por una prevista red viaria —autopista— y su zona de influencia; todo lo cual lleva a la conclusión de tener que considerar solamente la primera de las referidas partes como de suelo o zona urbana, específicamente edificable; pues bien, al efectuar una correcta interpretación de la normativa jurídica contenida en la vigente Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en relación con la contenida en el número 10 del párrafo 4 del artículo 6.º del título VI, relativo a las "Condiciones particulares para cada zona", de las Ordenanzas reguladoras de los Planes Parciales, del Plan General de Ordenación Urbana de Avilés, aprobado el día 3 de agosto de 1971 —que se tiene a la vista por la Sala y particularmente recogidas en lo necesario al folio 14 y 15 de este proceso—, dicha parte del suelo urbano o "zona urbana" que habría de ocupar parte del edificio proyectado ha de ser la sola computable, a efectos de determinación de su volu-

men, como "edificación abierta", tipo B y con una edificabilidad de tres metros cúbicos por metro cuadrado"; pues para la parte restante, a ubicar en "zona rústica", a lo sumo podría aceptarse—caso de ser posible la edificación por razones urbanísticas—, una edificabilidad mucho más limitada en volumetría, ya que dicho volumen no habría de sobrepasar el resultado de aplicar sobre dicha parcela neta el coeficiente de edificabilidad de 0,2 metros cúbicos por metro cuadrado— número 9 del párrafo 14 del artículo 6.º de la Ordenanza reguladora de los Planes Parciales anteriormente citada—, al venir ubicada en zona de protección de viales, que la proyectada autopista ha de suponer; por todo ello ha de concluirse con la afirmación de que la denegación de la licencia de obras peticionada, si bien no puede fundamentarse en que la parte de terreno considerado como "zona urbana" no sea edificable, sin embargo, *es correcta la fundamentación fáctico-jurídica de los acuerdos municipales que basan la negativa en la consideración de que la edificación proyectada excede del volumen permitido por la normativa ordenanzística meritada*, lo que se deduce mediante la realización de una simple operación aritmética.

Considerandos del Tribunal Supremo.

«Las resoluciones municipales denegatorias de la licencia de edificación encuentran su fundamento en una valoración racional de los diferentes instrumentos probatorios, y en especial la prueba pericial, vertidos en el expediente y en el proceso que patentizan una correcta interpretación de los preceptos legales aplicables en cuanto a la declaración que se hace sobre la calificación jurídica del suelo de la finca de autos, ya que sólo una parte de la misma merece la calificación de suelo urbano de conformidad con lo que al respecto se dispone en el Plan Parcial del polígono 5 "Versalles", tal como se acredita en los planos de zonificación de los Planes General y Parcial (folios 2 y 3 del expediente y ramo de prueba del Ayuntamiento en el proceso), sin que enerve lo dicho la existencia en el expediente de otros planes auxiliares, tal como el de delimitación de polígonos del Plan General, que por la finalidad a que responden y por la escala en que se encuentran redactados resultan imprecisos e insuficientes para amparar la pretensión ejercitada, pues como dice el perito nombrado por insaculación en su informe el plano número 3 no es fundamental por ser un esquema indicativo de la división en polígonos, uno de los señalados en el artículo 9.º-2 c) de la Ley del Suelo no sirviendo para la delimitación del perímetro urbano y sí, por el contrario, venir perfectamente señalado en los planos de zonificación de los Planes General y Parcial (sin discordancia aparente) y por demás coincidente con el plano señalado con el número 2 de los documentos aportados por el Ayuntamiento de Avilés con la contestación de la demanda y en el que figura la zona de la finca que constituye el suelo urbano señalada con cuadrículas, a la vez que se delimita perfectamente la

zona exterior al perímetro urbano con otro trazo y calificación de suelo al parecer rústico, por no constar nada sobre posible calificación de zona de reserva urbana.» (*Sentencia de 17 de febrero de 1976, Sala 4.ª, Ref. 1373.*)

2. *Acuerdos municipales que constituyan infracciones urbanísticas: medidas a adoptar por la Comisión Provincial de Urbanismo.*

Considerandos de la sentencia apelada.

«Es objeto o materia de este recurso un acuerdo tomado en 14 de abril de 1969 y ratificado en reposición en 27 de junio siguiente por la Comisión Provincial de Urbanismo de Sevilla, del siguiente tenor literal: "Aceptar la propuesta de sanción presentada por el Negociado de Urbanismo y por lo tanto imponer a la Sociedad Inmobiliaria Anónima "J." la multa de 75.000 pesetas, y la obligación de legalizar la situación del grupo de viviendas de Guadalajara en San Juan de Aznalfarache..., y ello por haber construido y seguir construyendo en suelo rústico el denominado grupo de Viviendas Guadalajara..." (folios 30 y 37 del expediente administrativo).

Estimábase infringido la norma contenida en el artículo 69, 1, 2.º de la vigente Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, que dispone que «la propiedad de los terrenos de suelo rústico estará sujeta a las siguientes limitaciones urbanísticas... 2.º La facultad de edificar se ejercerá en proporción de un metro cúbico como máximo por cada cinco metros cuadrados de superficie» y se invocaba el artículo 215.2 del mismo cuerpo legal; siendo muy de notar, para el acertado planteamiento y subsiguiente correcta solución del problema litigioso: a) Que el expresado organismo sancionador reconoce que la entidad sancionada se hallaba en posesión de licencia municipal para tales obras, otorgada—en efecto—por el Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache (Sevilla) en 29 de octubre de 1967. b) que la multa indicada se le impone, no por haberse extralimitado de los términos de la licencia, sino por estimarla solidariamente responsable de su supuesta ilegalidad, a virtud de lo dispuesto en el artículo 214; c) que la «legalización» aludida en el contexto del acuerdo impugnado—y para la que se le concede el plazo de un mes—se refiere a la confección por la misma entidad recurrente de un plan parcial de urbanización de la parcela, que ésta debería presentar en el Ayuntamiento "para su aprobación inicial, exposición al público y aprobación provisional"; d) que dicha resolución fue fruto o resultado de una denuncia que el Arquitecto Jefe de los Servicios Técnicos de la Delegación Provincial de la Vivienda envió en 29 de noviembre de 1968, así redactada: "El proyecto de grupo de viviendas Guadalajara en San Juan de Aznalfarache pretende construir 742 viviendas y 18 locales comerciales sobre una

superficie de 12,24 hectáreas en varias fases, sobre un terreno que tiene, según la Ley del Suelo, calificación de rústico. A fin de poderlo llevar a cabo es preceptiva la redacción de un plan parcial que comprenda la totalidad del terreno y en el que se incluyan las reservas para zona verde, escuelas, etc., que establece la Ley del Plan Nacional de la Vivienda. Ya está ejecutada una primera fase, al parecer con licencia municipal, por lo que no procede sancionar al promotor, si se justifica la suposición; pero sí detener la obra urgentemente y ejercer contra el Ayuntamiento la acción que se crea más conveniente, a fin de evitar tan graves transgresiones urbanísticas"; e) que, acordada en un principio como se proponía, la suspensión de las obras, tal medida hubo de revocarse y sustituirla después por la anteriormente indicada, la recurrida, por no estar el caso comprendido en el artículo 171, ya que constaba la existencia de licencia municipal (folio 24) "y teniendo en cuenta que el artículo 212 del mismo cuerpo legal se considera derogado por la Jurisprudencia".

De lo expuesto se deduce ante todo con nítida claridad: a) Una notoria desviación de la mencionada propuesta inicial del Arquitecto (propuesta que, dicho sea entre paréntesis, no iba mal encabezada): En vez de ejercer *contra el Ayuntamiento* la acción correspondiente, y exonerar de la sanción al constructor, por haberse demostrado la posesión de licencia, una y otra medida se dirigen contra éste, al socaire de una interpretación torcida del artículo 214.1, ya que es evidente que la responsabilidad solidaria que tal precepto señala y sanciona lo es únicamente "por las infracciones que se cometieron por ejecutarlas (las obras) sin aquella (licencia) o con inobservancia de sus cláusulas legítimas", ninguna de cuyas circunstancias concurrían en el caso; y b) que se desconoce una constante histórica de nuestro ordenamiento jurídico administrativo, cual es el principio autonomista que los *acuerdos municipales causan estado y sólo son impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa, y que su suspensión por delegados del poder central ha de hacerse siempre de acuerdo con normas específicas y mediante la escrupulosa observancia de las formalidades legales correspondientes, siempre frente a la autoridad o corporación que lo dictó, a fin de que ésta pueda defenderse y aducir en su abono lo que estime procedente*; lo que jamás puede admitirse es que se ponga en tela de juicio la legalidad de un acto administrativo formalmente correcto, sin hacerle objeto de recurso, ni oír a la Corporación u organismo que lo dictó, impugnándolo oblicuamente y de un modo un tanto irregular y anómalo.

Antes y después de 1956, año en que se promulgó la denominada Ley del Suelo, son los Ayuntamientos, como administradores de los bienes e intereses de los pueblos, los órganos naturales y genéricos de la actividad y gestión urbanística—art. 101.2.a Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955— a quienes casi exclusivamente corresponden las atribuciones planificadoras y decisorias en esta materia (ar-

título 202 Ley Suelo) *especialmente* la que en cierto sentido puédesse calificar de atribución primordial, cual es el *otorgamiento de licencia* —art. 1.3.6 y siguientes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955—, *mientras que los restantes organismos centrales y locales creados por la citada Ley del Suelo tienen, por regla general, naturaleza y función supletoria* (cfr. exposición de motivos, VII) en orden al fomento de la edificación y a la orientación e inspección del planeamiento y obras necesarias para el desarrollo urbano (201); *y, por lo que atañe de modo particular a las Comisiones Provinciales de Urbanismo, creadas en esta Ley en sustitución de las anteriores Comisiones Superiores de Ordenación Urbana, es patente que nuestro ordenamiento actual adolece de falta de desarrollo de las escasas normas contenidas en la expresada Ley fundamental, especialmente el modo de ejercer esa fiscalización y control que el número 2 del artículo 201 les atribuye; y que, a falta de un detallado Reglamento de la Ley, cuya promulgación se está demorando más de lo conveniente, los tribunales han de atenerse, como es de rigor, a las disposiciones vigentes y a los principios y normas de nuestro ordenamiento jurídico administrativo, que es la pauta seguida por nuestro más Alto Tribunal* —cfr. especialmente sentencias de 12 de noviembre de 1968, 12 de febrero, 19 de abril y 30 de abril de 1969— e iniciada por esta Sala en la de 10 de octubre de 1969, *en la que, partiendo del hecho innegable de que el otorgamiento de la licencia de obras y, por tanto, su revocación, corresponde hoy día a los Ayuntamientos, salvo los excepcionales casos de subrogación aludidos en el artículo 5.4 de la Ley, a las Comisiones Provinciales no les queda otro remedio que acudir a alguna de las vías establecidas hoy en nuestro sistema; suspensión gubernativa del acuerdo de concesión de licencia (arts. 362, 365, 366, 368 Ley Régimen Local, 13 del Estatuto de Gobernadores Civiles de 10 de octubre de 1958 y 118.1 de nuestra Ley jurisdiccional; o bien, ejercicio, de oficio o a instancia de parte, de cualquiera de los recursos o acciones que en cada caso procedan frente al Ayuntamiento y sobre el mencionado acuerdo de concesión; incluso la de nulidad de pleno derecho si se estimara que tal concesión constituyó una manifiesta infracción de las Leyes—en este caso, con los requisitos precisados en los artículos 47 y 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1969), es decir, acudiendo por sí o instigando a la corporación municipal a la declaración de ser lesivos los acuerdos, a los efectos de su ulterior impugnación ante esta Jurisdicción contenciosa—361 Ley Régimen Local y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo: Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 1962 y 30 de abril de 1969, entre otras.*»

Considerandos del Tribunal Supremo.

«Por virtud de lo expuesto, es evidente que los actos administrativos recurridos, por haberse dirigido contra la concesionaria de la licencia y no contra el Ayuntamiento que la concedió, son contrarios a derecho por dictarse solamente contra aquélla y no ejercitarse contra la Corporación Municipal la acción procedente a fin de evitar tales transgresiones de urbanismo; sin que sirvan para desvirtuarlo ninguna de las razones que se aducen por la Administración Pública en apoyo de su tesis, puesto que en realidad al carecer el citado Ayuntamiento del Plan General de Ordenación Urbana son inaplicables los preceptos de la Ley del Suelo que se invocan, y tampoco son aplicables las Normas Subsidiarias de Planeamiento por ser de fecha posterior a la concesión de dicha licencia, ni por igual motivo puede afectar el Proyecto de la Red Arterial de Sevilla, por ser también posterior a esa licencia cuando se aprobó definitivamente, sin que pueda acogerse a su única excepción, que es la facultad del artículo 22 de la Ley del Suelo, de poder ordenar la suspensión por un año del otorgamiento de licencias en tanto este proyecto se encontrase en tramitación, dado que aquí no ha existido ese acuerdo; por todo lo cual resulta obligado el confirmar la Sentencia apelada y estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Entidad demandante; sin que se aprecie de lo actuado motivos para hacer una expresión imposición de costas en ninguna de las instancias, a tenor de lo dispuesto en los artículos 81 y 131 de la Ley que regula esta Jurisdicción.» (*Sentencia de 20 de febrero de 1976, Sala 4.ª, Ref. 1414.*)

XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

A) *Jurado Provincial de Expropiación.*

La designación de Ingeniero Agrónomo como vocal en lugar de Ingeniero de Montes no constituye infracción procedimental que implique nulidad absoluta.

«En el análisis de este motivo, tenemos que partir de que una doctrina jurisprudencial que es reiterada, por lo que tiene un valor que excede del que resulta del caso aislado, enseña que las reglas referentes a la composición del Jurado tiene un carácter esencial, por cuanto añadimos, la Ley (art. 32 de la Ley Expropiación Forzosa) ha previsto una composición que es sustancial para el logro de la función atribuida al Jurado, y, por esto el quebrantamiento de aquellas reglas se subsume—como dicen las sentencias del Tribunal Supremo (Sala 5.ª) de 24 de febrero y 28 de marzo de 1969, 15 de noviembre de 1965—en el artículo 47, 1) c) de la Ley de Procedimiento Administrativo, en cuanto contempla el que se prescinda «de las normas que contienen

las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados»; pero de este criterio sería erróneo concluir, en una consideración simplista del tema, que cualquier vulneración del artículo 32, 1) de la Ley de Expropiación Forzosa, debe calificarse por las más extremas, en lo administrativo, de las invalidadas, pues el artículo 47, 1), con criterio limitativo, en modo alguno expansivo, y bajo el claro designio de reducir la nulidad absoluta a supuestos realmente graves, requiere, en lo que ahora nos ocupa, el que se prescinda de reglas esenciales.

Ciertamente, los terrenos forestales—y tiene este carácter, según el Reglamento del 22 de febrero de 1962, el provisto de especies forestales, no destinado al cultivo o a prados—, deben valorarse, cuando son objeto de expropiación por un Jurado en el que se integre un Ingeniero de Montes designado por el Delegado provincial del Ministerio de Agricultura—según la actual estructura orgánica de este Departamento, artículo 28 y siguientes del Decreto de 5 de noviembre de 1971, y a este fin, debe el Presidente del Jurado interesar de indicada Delegación la designación del funcionario técnico idóneo, y si cupiera duda sobre la calificación del terreno (simplemente rústico o con prevalente aprovechamiento forestal), podrá, en su caso, el Delegado de Agricultura, a la vista de la descripción del terreno expropiado, calificar, a los solos efectos de la designación y, en su caso, por modo implícito, su naturaleza, a fin de elegir un Ingeniero Agrónomo o un Ingeniero de Montes, debiendo hacerlo en el sentido de que tenga esta titulación el designado cuando el principal aprovechamiento sea el forestal, y, en otro caso, un Ingeniero Agrónomo.

El irregular proceder del Jurado, pues no elabora, propiamente, un expediente administrativo, impide que conozcamos con certeza todo el proceso tendente a la composición, convocatoria y funcionamiento de aquel órgano valorativo en esta concreta expropiación, y, por esto, no podemos sentar conclusiones seguras acerca de si la designación del Ingeniero Agrónomo siguió los trámites del artículo 32, 1) de la Ley de Expropiación Forzosa, o, en su caso, si fue ex officio el Jurado el que juzgó sobre la idoneidad técnica o si, por el contrario, obedeció a elección de la Administración expropiante, pero aun supuesta la irregularidad en la designación y la inidoneidad técnica relativa del designado, deberá enjuiciarse si tal supuesto quebrantamiento es de una regla esencial, y desde aquí partiendo de la tesis de la nulidad absoluta que antes decíamos, pero sin olvidar que esta extrema modalidad de ineficacia debe ser objeto de limitada aplicación, ponderando, cada caso, sin excesivos dogmatismos; y en este punto si bien es incuestionable que la constitución del Jurado sin la concurrencia de alguno de los Vocales (en la primera convocatoria) o con Vocal en el que concurra una inidoneidad técnica absoluta, constituirá causa de nulidad absoluta resultaría excesivo aplicar igual solución en los casos de dudosa calificación del terreno (a la hora de

decidir sobre la composición del Jurado) o en los supuestos de técnicas muy afines o de fincas que no ofrecen una neta conceptualización, pues, en tales supuestos, la falta de acierto en la titulación del funcionario técnico, siempre que la inidoneidad tenga un carácter relativo, no puede decirse que entrañe una omisión de regla esencial, y esto es, cabalmente, el supuesto de autos, pues en el Ingeniero Agrónomo no concurre una inidoneidad técnica absoluta que justifique la extrema sanción de la nulidad absoluta.» (*Sentencia de 3 de abril de 1976, Sala 5.ª, Ref. 1533.*)

B) *Justiprecio.*

1. «*Plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de las obras que den lugar a la expropiación.*» *Falta de prueba.*

Vid. Urbanismo, Ref. 1141.

2. *Valoración de la servidumbre de acueducto: se aplica el artículo 88 de la Ley de Aguas.*

Considerandos de la sentencia apelada.

«Para la determinación de la primera partida reseñada en el anterior, el Jurado parte de la extensión de 196 metros cuadrados de la franja afectada con lo que acepta la superficie señalada en el informe del Arquitecto de la propiedad de fecha 5 de febrero de 1970, obrante en el expediente; la valoración la efectúa en base al argumento que a continuación se transcribe: «tratándose de una servidumbre de acueducto de tipo permanente, que priva en gran parte de la utilidad de la faja de terreno ocupada por la mencionada servidumbre, hay que justipreciarla por las tres cuartas partes del valor del terreno, cuya utilidad queda mermada para el propietario, y fijando las Ordenanzas de las Exacciones Municipales el de 2.000 pesetas el metro cuadrado para el sector en que la finca está enclavada, se valora a razón de 1.500 pesetas el metro cuadrado». De lo reproducido se desprende que el Jurado, estimando solar el terreno, acepta el criterio que, para el justiprecio determina el artículo 38 de la Ley de Expropiación acogiendo el que tenga asignado «para los efectos del arbitrio municipal sobre incremento de valor de los terrenos», ya que, en el índice trienal vigente en 1967-68-69, en el término municipal de Zaragoza, que la Sala tiene a la vista, tanto la calle Río Esera, con la que limita la finca en sus caras Sur y Este como el camino de la Almozara, con que confronta al Oeste, figuran en la Zona 18, con un precio de 2.000 pesetas metro cuadrado. Es correcta la aplicación de los índices del trienio 67-69, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley de Expropiación, según el que «las tasaciones

se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio», precepto desarrollado por el artículo 28 del Reglamento al determinar que el expediente de justiprecio «se entenderá iniciado, a todos los efectos legales, al día siguiente a aquel en que haya adquirido firmeza el acuerdo declaratorio de la necesidad de ocupación», toda vez que tal firmeza fue declarada—según consta en el expediente y no ha sido contradicho—por Acuerdo del Director de la Confederación Hidrográfica del Ebro de 6 de febrero de 1969; ahora bien, el Jurado, al aplicar el artículo 38, emite el aumento del 10 por 100 que el propio artículo establece y que procede al no tratarse de expropiación municipal por razones de urbanismo, con lo que el módulo aplicable se convierte en 2.200 pesetas metro cuadrado. El Jurado limita el justiprecio a las tres cuartas partes del valor del terreno, con olvido del artículo 88 de la Ley de Aguas, que dispone, respecto a la servidumbre legal del acueducto, que si fuera perpetua «se abonará el valor del terreno ocupado y el de los daños y perjuicios que causaran al resto de la finca». Así, pues, procede, en el extremo que se trata, la revocación de la Resolución impugnada, sustituyendo el criterio por ella mantenido en el sentido que el justiprecio de la franja de terreno de 196 metros cuadrados debe ser valorado en 2.200 pesetas unidad, lo que arroja la cifra de 431.200 pesetas en lugar de las 294.000 reconocidas por el Jurado.

Considerandos del Tribunal Supremo.

«Con relación al valor del terreno sobre el que se constituye la servidumbre de acueducto, la pretensión de que se eleve a 3.500 pesetas el justiprecio del metro cuadrado, basada en la tasación de un perito, no puede ser estimada, por ser correcta la argumentación que contiene el cuarto considerando de la sentencia, conducente a que lo procedente, dado el indiscutido carácter de solar del terreno, es atender al valor asignado para los efectos del arbitrio municipal sobre incremento de valor de los terrenos aumentado en un 10 por 100, como previene el artículo 38 de la Ley de Expropiación, pero aceptando tal criterio, tiene que reconocerse que se incurre en error en el considerando aludido, al aplicar los índices del trienio 67-69, pues aunque dentro de ese plazo se declaró la necesidad de ocupación y efectivamente se ocupó la finca, las actuaciones administrativas acreditan que el expediente de justiprecio se inició el 26 de febrero de 1970 y esta Sala tiene declarado que es a ese momento al que ha de referirse la tasación como dispone el artículo 36 de la citada Ley, de preferente aplicación a la norma de rango inferior, contenida en el artículo 28 del Reglamento de 26 de abril de 1957.» (*Sentencia de 22 de marzo de 1976, Sala 5.ª, Ref. 1145.*)

C) *Premio de afección.*

No se aplica sobre la cifra de indemnización por perjuicios derivados de la división de la finca.

«Sobre el justo precio de los bienes expropiados ha de girarse el 5 por 100 en concepto de premio de afección a tenor del artículo 47 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, con el resultado de 113.475,10 pesetas, pero sin aplicarse sobre la cifra de indemnización por perjuicios derivados de la división de la finca, ya que al tratarse de indemnización complementaria no merece el 5 por 100 de afección, según el artículo 47 del Reglamento de la Ley y la doctrina de la Sala expuesta en reiteradas sentencias, entre ellas las citadas anteriormente; mas habiendo aceptado la parte apelante «Bética de Autopistas, S. A.», en su hoja de aprecio del expediente administrativo, el abonar una cifra por este concepto, en conexión con el capítulo que denomina «Incremento otros perjuicios» valorándolos en 47.750 pesetas habrá de satisfacerla al expropiado según cuantía del 5 por 100, es decir, la cantidad de 2.387 pesetas, quedando así el debatido tema resuelto dentro de los límites de ambos procesos de primera y segunda instancia en relación con las pretensiones de los litigantes; total, 115.862,10 pesetas.» (*Sentencia de 18 de marzo de 1976, Sala 5.ª, Ref. 1130.*)

D) *Retasación.*

1. *La fecha para la valoración de los bienes ha de ser la del escrito por el que el propietario solicitó su práctica.*

«Inalterable el punto de apoyo en que la retasación se funda, que no es otro que el mandato nacido de la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1972, al decretar se proceda a evaluar nuevamente los bienes expropiados a que estos autos se contraen, el primer problema con el que la Sala se enfrenta es el de la fecha a la que ha de remitirse para efectuar la nueva valoración, ante la cual el enfrentamiento de los litigantes se centra en dos puntos de vista diametralmente opuestos: la Gerencia propugna como data el 24 de septiembre de 1969, que fue cuando el expropiado solicitó la retasación, frente a la postura del demandado, ratificando los Acuerdos del Jurado, que la remite a la fecha de la sentencia del Alto Tribunal, apoyándola en unas brillantísimas consideraciones tanto en el escrito de contestación a la demanda como en el informe emitido en el acto de la vista.

La determinación de la fecha para la valoración de los bienes que la retasación motiva ha de ser la del escrito por el que el propietario solicitó su práctica, por el siguiente orden de razones: Primera, porque una resolución judicial firme en modo alguno puede ser considerada como fuente de derechos como parece sugerir el demandado,

toda vez que lo que ella implica es meramente el reconocimiento de una facultad del que ejercitó la acción, que si como aconteció en el proceso que finalizó con aquélla, el órgano judicial la constató, se estaba refiriendo a un derecho que en la sentencia se reconoció existía a favor del instante retrotrayendo sus efectos al momento en el que el derecho surgió por el transcurso de los años sin haber sido pagado por la Administración expropiante, mas el Tribunal no creó dicha facultad, la sancionó ante la Gerencia, que trató de desconocerla, de lo que se colige que la mentada sentencia comporta lo que pudiera adjetivarse como un *nihil obstat* o franquicia para el ejercicio del derecho judicialmente reconocido. Segunda, porque si en todos los casos de retasación, en aplicación de lo estatuido en el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, habrán de evaluarse de nuevo las cosas objeto de expropiación, con lo que se está imponiendo la fijación de otro justiprecio, no deja de tener un sentido lógico la remisión que dicho precepto hace a los "contenidos en el capítulo III" del título segundo de la Ley, y, por lo tanto, implícitamente, y entre otros, el artículo 36, ya que al iniciarse nuevo justiprecio, esta fecha deberá ser la que sirva como reguladora del mismo y no la que pretende el demandado el día en que formule su hoja de aprecio e iniciación del expediente, pues olvida, como asimismo la representación del Estado, que así como normalmente la pieza o expediente de justiprecio, cuando se verifica éste en un expediente de expropiación, comienza con la providencia o acuerdo administrativo de apertura de aquél, en cambio tratándose de una revisión de tasación que perdió su virtualidad las diligencias de nuevo justiprecio no se inician mediante acto administrativo alguno, sino, como previene el artículo 74 del Reglamento, por iniciativa de los propios interesados, ya que igualmente la pérdida de eficacia del primer justiprecio automáticamente se produce por el transcurso del plazo a que se refiere el artículo 58 de la Ley, sin necesidad de declaración administrativa; tercera, porque si la mutación de fecha de la valoración que es presupuesto de la retasación requiere conocer cuál sea, para los efectos subsiguientes, el artículo 58 de la Ley en relación con el 36 enseña que no puede ser otra que la fecha en que los interesados la retasación solicitaron, y ello es así habida cuenta que la discrepancia que pudiera nacer al interpretar el artículo 28 del Reglamento de Expropiación Forzosa habría de resolverse en todo caso en perjuicio de este citado precepto en cuanto no se ajuste al mencionado artículo 36, pues entre ambos tiene plena eficacia y preferencia el último, por ser parte integrante de una Ley, mientras que el primero lo es de un Reglamento, lo que provocaría si no la declaración de nulidad directa y definitiva del artículo 28 del Reglamento, por imperio de lo normado en el artículo 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, en relación con el artículo 26 de la misma, al menos si un supuesto de aplicación de la vía de excepción contra el precepto reglamentario

ilegal, y cuarta, porque finalmente a ello no obsta el tan citado artículo 38 de la Ley, si su texto se interpreta en el sentido lógico e institucional que su aplicación a la retasación exige.

No puede enervar lo razonado en el considerando anterior la sutil y habilísima alegación que en el apartado B) del segundo fundamento de la contestación a la demanda formula el expropiado, glosando el artículo 1.124 del Código Civil, al que acompaña con la cita de otros, para deducir además de una facultad optativa que nadie puede discutir, la graduación de la sanción por el impago de la indemnización expropiatoria, toda vez que el alcance que el demandado pretende con su disertación, encontrar eco pudiera, si la expropiación forzosa estuviera inmersa en la categoría de un convenio en el que al menos el vínculo imperase la autonomía de la voluntad, y en consecuencia generase obligaciones recíprocas—entrega de la cosa y pago del precio—, el incumplimiento de la Administración podía dar origen a la aplicación de la condición resolutoria tácita de ese tipo de obligaciones, acogida en el artículo 1.124 de nuestro primer texto legal, pero es que ni este precepto ni los que en su cuerpo regulan la mora, ni por el principio *ubi periculum, ibi commodum*, en relación con la regla *res perit emptaria*, se puede llegar a la fundamentación de la retasación, ya que el justiprecio es una carga que la Administración ha de cumplir, y no guarda reciprocidad con la entrega de los bienes expropiados, que en términos generales no exige un *dare* o *facere* del expropiado, sino un "soportar", pues dados los términos coactivos de la adquisición, no faculta el ordenamiento al expropiado, como supone el demandado, la posibilidad de resolver el negocio, de ahí la transformación que sufre el artículo 1.124, toda vez que lo que se le concede sin más es la facultad de instar una retasación de bienes para que el precio no devenga injusto cuando la Administración decida pagarlo; esta es la verdadera naturaleza de la retasación, a la que se ha llegado tras un antiguo y laborioso proceso sustantivo de enriquecimiento de la normativa mediante la traducción de los principios de justicia material—la metafísica—en términos jurídicos concretos, proceso que data, desde el atisbo de la Ley 2, título I, de la partida II, hasta las Leyes generales de 1836, 1879 y la vigente de 1954, donde tuvo su consagración legal como culminación de la Jurisprudencia, que la admitió en momentos en que no existía una sanción legal desde el Decreto sentencia de 30 de marzo de 1880 hasta las sentencias más recientes de 3 de enero y 9 de noviembre de 1953 y 25 de febrero de 1957, sin olvidar el dictamen número 3.095, emitido por el Consejo de Estado en 6 de diciembre de 1947, que admitió para habilitar la retasación el juego de la cláusula "rebus sic stantibus", el artículo 43 del Reglamento de 1879 y los artículos 120 a 122 del Reglamento de Obras y Servicios y Bienes Municipales, de 14 de julio de 1924.» (*Sentencia de 29 de marzo de 1976, Sala 5.ª, Referencia 1290.*)

2. *No puede afectar a la naturaleza de los bienes el ulterior destino que haya podido adjudicárseles en planes posteriores.*

«Si la retasación tiene como finalidad reaccionar de forma efectiva contra la demora administrativa —causante del evidente demérito que al expropiado se le irroga— en el pago de la cantidad compensadora de la privación patrimonial no querida, la solución habrá que buscarla no en disquisiciones, tesis o apreciaciones subjetivas de las partes intervinientes en su incidencia, sino en la equidad enmarcada en lograr un justiprecio que repare la pérdida sufrida por la devaluación monetaria, de un lado, y de otro, por el aumento de valor de las cosas expropiadas; para su logro el proyecto ha de dibujar los elementos que estereotiparon los hechos en el momento que la expropiación se originó, o lo que es igual, la calificación a que ha de referirse el justiprecio será la que el terreno tuviese a virtud de la ordenación existente al tiempo expropiatorio, no pudiendo aceptarse la teoría enderezada a valorar, de conformidad a la naturaleza, que el bien tenga al justipreciarse de nuevo, pues piénsese que de aceptarse podría contemplarse el supuesto de que la nueva valoración se cifrase en cantidad inferior de la concedida cuando el bien fue expropiado, lo que por absurdo sólo repulsa merece, siendo obvio que la circunstancia posible o real de cambio de destino del objeto de la expropiación por interés de la Administración no tiñe a las parcelas de colorido final conseguido definitivamente por una expropiación mudable hasta su última realización a través del prisma económico existente en el momento en que la retasación se solicitó, como si en este instante hubiese seguido afectado el bien al mismo destino a que lo estaba al ser expropiado.

La doctrina precedente, en el caso presente, se refuerza con lo decretado por la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1965, al resolver el primer pleito habido entre los litigantes aplicando el artículo 48 de la Ley de Expropiación Forzosa, y como quiera que entonces el Índice Municipal de Valores para el arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos fue referido al trienio 1949-1951, el criterio estimativo que ha de presidir la resolución de esta "litis" es el mismo, con la sola variante, como se fundamentó en el tercer considerando, de que la referencia a aplicar en el proceso es el del trienio 1967-1969, y dado que el destino previsto por la Administración no altera a efectos del justiprecio la actual condición que puedan tener los bienes un día expropiados, la aplicabilidad de dicho criterio queda inmunitizado de los ataques de las partes, a las que conviene recordar que si cierto es que según el artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa las tasaciones se efectuarán sin tener en cuenta los plus valías, el mismo principio lleva indefectiblemente a la conclusión de que tampoco deberá tenerse en cuenta en justa correspondencia los deméritos

que pudieran experimentar los bienes por las mismas causas que aquéllas —sentencias de 5 de abril y 2 y 21 de junio de 1971—.» (*Sentencia de 29 de marzo de 1976, Sala 5.ª, Ref. 1290.*)

XIII. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Doctrina general. Procede por los daños producidos por acto municipal de paralización definitiva de obras declarado nulo. Cuantía de la indemnización.

«Decretada por la Sala de instancia la nulidad del acto municipal que impuso la paralización definitiva de las obras de construcción del edificio de autos por suponer, entre otras infracciones, la vulneración de lo preceptuado en el artículo 369 de la Ley de Régimen Local, en relación con lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento de Servicios, tal declaración tiene que ser aquí tomada como «dato» o presupuesto fáctico y jurídico de la petición de daños formulada, puesto que *si bien la simple declaración de nulidad de un acto no da derecho a indemnización, dado que ésta surge de la existencia del daño o lesión patrimonial sufrida por el particular como consecuencia del actuar de la Administración, no lo es menos que si la lesión existe y por añadidura el acto o la actuación resulta ilegal (declarada en este caso por órgano competente), la imputación del daño a la Administración aparece considerablemente reforzada en un supuesto, como el presente, en que se da una relación directa o inmediata entre el hecho causante (acto administrativo que ordena la paralización de unas obras en marcha y que luego se borra de la vida del Derecho por ilegal) y las circunstancias de hecho o situaciones jurídicas resultantes de la imposibilidad de continuar la construcción que acarrearán "ab initio" un detrimento patrimonial al constructor que éste legalmente no debe soportar, por no existir título legítimo que imponga tal carga al administrado (la Administración se equivocó de vía al decretar una suspensión indefinida sin base legal —las obras se acomodan en lo esencial a la licencia concedida—, debiendo en todo caso de indemnizar aun en el caso de que la licencia fuese revocable por error al amparo de lo dispuesto en el artículo 16, número 3, del Reglamento de Servicios), con lo que nos encontramos ante un perjuicio no justo que por la propia virtualidad de esta nota deberá ser indemnizable en virtud del principio general de resarcimiento, consagrado legalmente (artículos 40 de la Ley de Régimen Jurídico y 121 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa y artículo 16 del Reglamento de Servicios).*

La realidad o efectividad del daño, unido a la concurrencia de las notas de medible e individualizado y carente de causas de justificación no puede ser desconocida en este caso, por cuanto *la paralización de la obra, como dato, no puede ser cuestionada y de ella se desprenden inexcusablemente (como efectos directos o necesarios) unos fac-*

tores generadores de un daño o perjuicio patrimonial que el propio demandante enuncia con toda concreción (como bases o criterios determinativos de la indemnización cuyo alcance o cuantía se dejan para el período de ejecución) y que en realidad nadie discute, tales como la inmovilización del capital invertido en la obra, el incremento, por el mero transcurso del tiempo, del coste de la construcción en función de la elevación de materiales y mano de obra, la depreciación o degradación del material, bien en el importe de los materiales empleados para evitar el deterioro u oxidación, bien en lo necesario para reconstruir o sustituir lo dañado; factores éstos a tener en cuenta que el apelante no introduce en el debate en esta vía, sino que fueron aducidos en la demanda y objeto de debate en el pleito tal como evidencia el hecho de que la Corporación demandada se planteó tal tema de los daños para rechazarlos en su escrito de contestación, basándose en la para ella indiscutible legalidad del acto de suspensión que intentó amparar en la alegada extralimitación de la licencia y que el Tribunal sentenciador rechaza en su integridad, dejando al margen o dando de lado—por no considerar—los conceptos determinativos del "daño" que, aunque genéricos en su expresión, son en este caso suficientes a efectos de declarar aquí la existencia del hecho dañoso o lesión patrimonial por resultar consecuencia inexcusable del hecho determinante (acto suspensión ilegal), dejando para más tarde el problema de determinación del "quantum", en cuyo momento ha de tenerse en cuenta, como un elemento de juicio más y como criterio corrector para evitar un posible enriquecimiento excesivo, un estudio comparativo, con base en dictamen pericial, entre los beneficios normales que el constructor hubiera obtenido del edificio de autos en el caso de haberse realizado la obra en el plazo y forma prevista, la cifra que obtendrá una vez ultimada la edificación, después de alzada la suspensión y cumplidas las demás exigencias o presupuestos establecidos en razón del proyecto aprobado de la obra, por estimar que en ningún caso habrá lesión patrimonial indemnizable si la segunda magnitud es superior y el techo de la indemnización no debe rebasar la diferencia entre ambas, dando por supuesto—en el caso que así se acredite—la mayor entidad de la primera, después de una valoración de todos los factores a tener en cuenta para fijar una y otra.» (Sentencia de 9 de febrero de 1976, Sala 4.ª, Ref. 1084.)

XIV. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Carta que tiene el valor de recurso administrativo.

«Constituyó fundamento único de la resolución desestimatoria del recurso de alzada el de su extemporaneidad por haberse presentado el 9 de julio de 1968, cuando había sobradamente transcurrido el plazo desde el 26 de marzo del mismo año, en que por el Presidente de la

Fundación se había manifestado, en carta recibida en el Ministerio con dicha fecha, que habían "sido notificados" de la resolución de la Junta Provincial de Beneficencia de Lugo de 17 de noviembre de 1967 por la que se suspendía provisionalmente a los miembros del patronato de aquélla; decisión que, sin embargo, no puede reputarse ajustada a Derecho en cuanto *la Administración debió otorgar carácter y tratamiento propios del recurso de alzada precisamente a aquella primera carta en que la Fundación interesada no se limitaba a darse por notificada, sino que además, y aun sin calificarla como tal recurso, contenía todos los requisitos exigidos para ello por el artículo 114, número 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo, incluso la manifestación de impugnación del acto a que se refería expresa en el acuerdo de la Junta que se transcribía; y faltando únicamente, en primer lugar, aquella calificación que no puede ser óbice a su tratamiento si es obvio que intentó interponerse como prescribe el párrafo 2 del citado artículo, y por otra parte, la indicación del domicilio a efecto de notificaciones que tampoco podía ser obstáculo al tratamiento dicho y sí sólo causa de subsanación a aplicar de oficio por la propia Administración a tenor del artículo 71; en definitiva, que debiendo tenerse por recurrido el acto por virtud del propio escrito en que el interesado se tuvo por notificado al no constar otra fecha en el expediente, la Administración en modo alguno podía declarar extemporáneo el recurso tan sólo en relación con la fecha de presentación del escrito ulteriormente presentado, y de aquí que proceda anular el acto ahora impugnado.» (Sentencia de 27 de febrero de 1976, Sala 4.ª, Ref. 1505.)*

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Procedimientos especiales: de suspensión de acuerdos de las Corporaciones Locales. Carácter excepcional de la suspensión: aplicación del principio de igualdad.

Vid. Administración Local, Ref. 1514.

Avelino BLASCO