

III.—JURISPRUDENCIA

I. CONTRATACIÓN.

Aprovechamiento de monte que es de naturaleza administrativa. Rescisión.—En el caso resuelto por la *sentencia de 22 de noviembre de 1955* se ventilaba el rescate de los aprovechamientos de un monte perteneciente a cierta entidad local menor que los había cedido, en virtud de convenio celebrado el 31 de noviembre de 1941, al Ayuntamiento de que la propia entidad formaba parte. Esta última, al amparo de las cláusulas del convenio, lo denunció, a lo que se oponía el Ayuntamiento concesionario.

Excepcionaba el Ayuntamiento que la materia no debía ser sometida a la jurisdicción contencioso administrativa, sino a la civil, y el Tribunal Supremo desestima la excepción, fundado en que si el convenio de 1941 fuera el único título exigible, bien pudiera tener la reclamación un carácter netamente civil, pero como la legislación administrativa municipal atribuye a las entidades locales el cumplimiento de determinadas obligaciones, y en el caso presente la entidad menor interesada pretendía sufragarlos con los productos de los aprovechamientos forestales debatidos, debe concluirse la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, declarando en su virtud resuelto el contrato, si bien no con carácter retroactivo, a causa de que los ingresos correspondientes se habían figurado ya en el presupuesto del Ayuntamiento aprobado por la Superioridad.

II. POLICÍA MUNICIPAL.

1. *Expedientes de reparación de finca urbana y expedientes de declaración de ruina de las mismas.*—La *sentencia de 24 de noviembre de 1955*, recaída en un expediente de reparación de finca urbana, examina, a más de un caso de excepción de defecto legal que comentamos en el epígrafe «Régimen jurídico», bajo el núm. 2 a), dos interesantes cuestiones en relación con esta clase de expedientes:

a) *Independencia de ambos expedientes que impide apreciar reproducción de resolución anterior.*—La primera es la de las condiciones exigibles para estimar que una resolución sea reproducción de otras anteriores que hayan causado estado declarándolas inexistentes en el caso de autos, «pues si bien había habido acuerdos an-

teriores del mismo Ayuntamiento en parecido sentido de no reconocer el estado ruinoso de la finca en cuestión, el recurrido era como resolución de una distinta petición de apertura de expediente de estado ruinoso y fundada en nuevos motivos descubiertos durante las obras hechas en cumplimiento de lo ordenado por la Alcaldía y, por consiguiente, no se daba en los acuerdos mencionados los supuestos que la Jurisprudencia de este Tribunal, interpretando el citado número y artículo, ha señalado: de que para que pueda estimarse que una resolución es reproducción de otra, es preciso que ambas se hayan dictado en vista de los mismos hechos y por los mismos fundamentos».

b) *La iniciación del expediente de declaración de ruina no es discrecional.*—La segunda se refiere al carácter discrecional o reglado de estos expedientes, declarando que no sólo el expediente de ruina es reglado, sino que tampoco puede sostenerse que su iniciación sea discrecional, porque ello no es lógico en relación con la finalidad del expediente para el esclarecimiento de si el estado de un edificio determinado es o no ruinoso, pues ante la sospecha del arquitecto municipal o la denuncia de cualquier otro; es obligado comprobarlo, para la seguridad pública, en la forma y con los requisitos exigidos por las Ordenanzas municipales y, por consiguiente, es necesario desestimar también este motivo de excepción.

2. *Licencias municipales:* a) *Las de carácter provisional no crean derechos.*—En la sentencia de 24 de octubre de 1955 se examina el alcance de una licencia concedida provisionalmente para la instalación de un taller de ajuste mecánico a fin de determinar la extensión del derecho administrativo de la misma dimanante.

El Tribunal Supremo, aceptando en este punto los considerandos del inferior, reputa impropcedente la alegación de la parte actora de que el Ayuntamiento le había concedido una licencia provisional y cobrado los derechos, también provisionales, como diligencia inmediata al acta de inspección levantada, deduciendo de ello que no podía después denegarse al actor aquella licencia sin que la Administración municipal contradijera sus propios actos, porque «la concesión de la mera licencia provisional—dice el Tribunal provincial—, como consecuencia del acta de inspección, no engendra derecho administrativo alguno», aunque semejante razonamiento erróneo no impide al Tribunal, en el ejercicio de sus facultades revisoras, enjuiciar la legalidad o ilegalidad de la denegación de licencia por fundamentos distintos a los alegados por el actor, «porque la congruencia hay que conjugarla entre lo que se pide y lo que se recibe, partiendo siempre de unos mismos hechos, ya que en éstos, y no en las zonas jurídicas, es donde radica la esencia de la *causa petendi*».

b) *Ampliación de requisitos que no implica revocación de la licencia primitiva. Carácter reglado de esta materia.*—La sentencia de 29 de noviembre de 1955 decide sobre un caso de supuesta revocación de acuerdo municipal anterior por el que se había autorizado al recurrente a construir un pequeño puente de paso entre el domi-

cilio del actor y un corral de su propiedad «con la conveniente elevación a fin de dejar paso al agua de un arroyo allí existente».

Al producirse inundaciones, por insuficiente altura del puente construido, el Ayuntamiento ordenó la elevación en 50 centímetros del mismo, y sobre este segundo acuerdo declara el Tribunal Supremo que «no revoca el anterior ni le contradice, sino que lejos de ello lo confirma y viene a complimentarlo precisando como necesarias ciertas dimensiones que en el primer acuerdo no se fijaron al referirse entonces tan sólo a que el puente tuviera una elevación conveniente para el paso del agua».

Declárase asimismo que estos acuerdos no emanan de facultades discrecionales, «pues siempre el Ayuntamiento en las licencias para obras ha de atenerse a ordenanzas sobre policía urbana y a respetar derechos derivados de alineaciones, rasantes y niveles».

c) *Licencia definitiva que impide suspender las obras que son consecuencia de ella. El acuerdo de suspensión causa estado.*—Contrariamente al supuesto de la sentencia anterior, la de 28 de octubre de 1955 examina un caso en el que la Administración municipal había concedido ya una licencia definitiva para la construcción de un almacén en terreno propiedad del recurrente, habiendo acordado con posterioridad la propia autoridad municipal la suspensión de las obras como consecuencia de inspección de los servicios técnicos que comprobaron que tales obras motivaban la ocupación del pórtico de la casa en que se realizaban, lo cual infringía acuerdos del Ayuntamiento pleno de 1.º de mayo de 1873 y 2 de febrero de 1874 que sujetaron a modelo con pórticos o soportales las fachadas del paseo en cuestión.

Antes de entrar en el fondo del problema expuesto, el Supremo, aceptando los fundamentos del Tribunal inferior, declara al resolver sobre excepciones opuestas por la parte demandada que, «en primer término, no es posible negar que la concesión de la licencia concede un derecho administrativo, puesto que se confiere por ella la facultad de hacer algo que sin la misma no se podría hacer y que no puede hacer nadie más que el autorizado, y como este derecho no tiene relación alguna con las leyes civiles y ha sido concedido por una Corporación administrativa en materia propia de su jurisdicción, no puede tener otro carácter que el de administrativo».

En segundo término, afirma el Tribunal que el acuerdo de suspensión no puede decirse que sea una resolución que no causa estado, porque aunque por su nombre sea provisional, prácticamente es acuerdo que causa estado, pues tanto vale revocar un acuerdo como suspender, sin plazo, su ejecución.

Como lógica consecuencia de los razonamientos anteriores, la sentencia que comentamos revoca el acuerdo de suspensión impugnado, pues habiendo consignado el recurrente con toda claridad, en la memoria explicativa que acompañó a su solicitud, el alcance y circunstancias de la obra que sometía a la aprobación municipal, acerca de la cual informaron los organismos competentes, dando su con-

formidad y habiendo abonado asimismo los derechos respectivos, la suspensión de las obras autorizadas infringe la reiterada doctrina de que «los actos administrativos cuando crean, declaran o reconocen derechos a favor de personas determinadas, no son revocables por la sola voluntad de la Corporación o Autoridad que los produjo, pues aun en el supuesto de que, en el caso debatido, debieran estimarse vigentes—y por tanto infringidos—los mencionados acuerdos de los años 1873 y 1874, era el propio Ayuntamiento, «mediante sus organismos técnicos que sucesivamente informaron la solicitud y proyecto para la obra, quien debió velar por que se cumplieran tales acuerdos municipales, si los estimaba vigentes, y fundándose en ellos pudieron oponerse a la autorización para edificar, con lo cual se hubiera denegado a tiempo, mas al no haber procedido así, concedida como fué la licencia, creóse una situación jurídica que no puede revocarse directamente con un simple acto municipal, sino en vía contenciosa, previa declaración de lesividad» (la misma doctrina puede verse, entre otras, en las sentencias de 15 de febrero de 1950 y 16 de abril y 30 de octubre de 1951).

d) *Denegación fundada en informes técnicos desfavorables que no es recurrible.*—La sentencia de 21 de noviembre de 1955 versa sobre la facultad de los Ayuntamientos para denegar licencia de apertura de establecimientos e industrias, declarando que «para determinar las condiciones de salubridad, seguridad e higiene que deben reunir los establecimientos para concederles el Ayuntamiento la licencia de apertura, tiene éste sus servicios técnicos que determinarán en cada caso si las reúnen o no y, en este último caso, qué es preciso hacer para que las reúnan». En virtud de ello, en el caso de autos, sigue diciendo la sentencia de que tratamos, «recurrió a esos servicios, los cuales informaron determinando las obras que debían hacerse para que reuniese esas condiciones, y fundada en estos informes la Corporación tomó el acuerdo de 5 de julio de 1950, de conformidad con ellos, y no habiéndose demostrado, ni intentado siquiera probar, que son inútiles e innecesarias ninguna de esas obras, se hace preciso confirmar el indicado acuerdo, mucho más cuando con ello no se ha vulnerado ningún derecho administrativo establecido anteriormente en favor del demandante».

e) *Caducidad no apreciada. Concepto de la misma.*—La sentencia de 30 de noviembre de 1955 examina un supuesto de caducidad de licencia de apertura de establecimiento por haber transcurrido más de seis meses sin que el mismo se hubiese abierto al público, invocando el recurrente que ello era debido a que se trataba de un inmueble todavía en construcción, por lo que el uso de la licencia se hallaba subordinada a su ultimación.

El Supremo revoca el acuerdo declaratorio de caducidad por estimar «que el concepto de caducidad de un derecho, lo mismo que de una acción, descansa necesariamente en la ausencia de una conducta activa durante un tiempo a contar de aquel en que pudo ser desarrollada y siendo evidente, en cambio, que no estaba al alcance del

recurrente el prestar mayor diligencia mientras no contara con el local que había de ser base física del establecimiento cuyo permiso de apertura se discute, no cabe admitir que la licencia de que se trata pudiera haber caducado por la falta de un ejercicio comercial que no era posible».

III. RÉGIMEN JURÍDICO.

1. *Requisitos para que una resolución sea reproducción de otra anterior.*—La *sentencia de 7 de diciembre de 1955* puntualiza los requisitos que en buena doctrina deben exigirse para que pueda estimarse que una resolución reproduce otra anterior o es confirmatoria de acuerdo consentido. Para ello afirma que «se precisa que ambas estén dictadas en vista de los mismos hechos y por los mismos fundamentos, lo cual no sucede en el presente caso, ya que los acuerdos municipales de 1.º de mayo de 1944 y 30 de junio de 1945 fueron aprobatorios de un proyecto particular y se adoptaron precisamente vista la voluntad del hoy demandante de aceptar las condiciones establecidas entonces por el Ayuntamiento para ello a fin de concederle la autorización solicitada de apertura de nueva calle en terreno de su propiedad, mientras que el acuerdo de 18 de septiembre de 1948, objeto de este recurso, es el requerimiento a realizar determinadas obras y se basa en la actitud contraria del mismo accionante por su pasividad o negativa tácita a cumplir la obligación contraída mediante los citados acuerdos anteriores, de manera que éstos y el decreto del Alcalde ahora recurrido no son en verdad independientes entre sí, pero existe diferencia esencial en sus respectivos objetos, uniéndoles una relación de causalidad o, como dice con acierto el propio coadyuvante, al alegar la excepción, «el requerimiento impugnado es mera consecuencia de los acuerdos de 1.º de mayo de 1944 y 30 de junio de 1945, y firmes éstos con todos sus defectos, la providencia dictada por la Alcaldía en 18 de septiembre de 1948, no es sino la ejecución obligada de aquellos acuerdos; pero el ser un acuerdo administrativo derivación o consecuencia de otro y tender a la ejecución del mismo no es reproducirle ni constituye ciertamente la confirmación de acuerdo anterior consentido a que se refiere nuestra Ley jurisdiccional en el número tercero de su artículo cuarto, como circunstancias determinantes de la excepción de incompetencia y así procede desestimarla en el presente caso».

2. *Procedimiento contencioso-administrativo. a) Defecto legal en el modo de proponer la demanda. Criterio de tolerancia en cuanto al requisito de acompañar el traslado de la resolución recurrida.*—La *sentencia de 24 de noviembre de 1955* desestima un excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda por no acompañar a ésta el traslado de la resolución reclamada.

«Es preciso tener en cuenta—dice el Supremo—, en primer término, que reiterada jurisprudencia de este Tribunal tiene estableci-

do que referente a este defecto legal debe seguirse criterio amplio, pues no debe privarse, como en el caso presente, de su acción al demandante por meras deficiencias de forma, ya que sobre el acuerdo recurrido que obra en el expediente ninguna duda se ha planteado, ni en relación al contenido de dicha comunicación ni de la fecha de la misma y a la que se hace referencia con todo detalle en distintos puntos de la demanda.»

b) *La incompetencia de jurisdicción impide razonar sobre el fondo de la cuestión litigiosa.*—La sentencia de 29 de noviembre de 1955 (citada bajo el número 2, b) del epígrafe «Policía municipal») declara que incurre en incongruencia la sentencia que después de razonar sobre la cuestión litigiosa de fondo, aprecia motivos de incompetencia de jurisdicción «porque el efecto procesal inmediato de todas las verdaderas excepciones es impedir que se entre en lo que constituye el fondo del pleito, y así, cuando es preciso analizar éste, como en el caso actual, para poder decidir si el acto administrativo recurrido vulneró realmente o no algún derecho de quien acciona, no cabe ya apreciar después la incompetencia de jurisdicción aunque se llegue a la conclusión de que falta el requisito tercero del primer artículo de nuestra Ley jurisdiccional».

J. A. LARA Y POL