

V. JURISPRUDENCIA

SUMARIO

A) COMENTARIOS MONOGRÁFICOS: *Es de la exclusiva competencia municipal la concesión, denegación o revocación de licencias de apertura de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos* (Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1958 y 23 de febrero de 1959).

B) RESEÑA DE JURISPRUDENCIA: I. *Bienes de las Corporaciones locales*. 1. La conveniencia de la desahucio de un camino público debe quedar demostrada. 2. El desahucio administrativo municipal.

II. *Contratación administrativa*. 1. Contrato civil y no administrativo. 2. Error aritmético que da lugar a la rectificación en el presupuesto de contrato y en la oferta. 3. Las obligaciones de un contrato son independientes de la escritura pública.

III. *Expropiación*. 1. Concepto y razón de ser de esta institución. 2. La declaración de urgencia es discrecional. 3. Base para pedir indemnización de perjuicios en la expropiación parcial. 4. Central térmica que ocasiona perjuicios en la parte de finca no expropiada. 5. Valoración de terrenos viales y edificables. 6. Hipotéticas plus-valías que no deben valorarse. 7. Valoración de una concesión minera. 8. Finca rústica influida por planes de urbanización. 9. El Jurado Provincial de Expropiación: a) Puede apartarse de los procedimientos de la valoración automática. b) Su criterio merece igual o mayor aprecio que el de los peritos terceros. c) Su constitución es irregular sin el representante municipal. 10. Libertad del Tribunal Contencioso para fijar el precio que estime justo.

A) COMENTARIOS MONOGRÁFICOS

Es de la exclusiva competencia municipal la concesión, denegación o revocación de licencias de apertura de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos.

(Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1958 y 23 de febrero de 1959.)

Sentencia de 11 de abril de 1958: cuestión de hecho y fundamentos del fallo

Al Ayuntamiento de X dirigió instancia un industrial pidiendo instalar un taller mecánico, accionado por un motor de cinco caballos. Al exponerse al público el expediente se opuso un vecino por

estimar que la instalación le había de producir molestias. Pero no se tuvo en cuenta dicha oposición, y el Ayuntamiento otorgó la licencia solicitada.

Poco después, y con informe favorable del Consejo Local de Sanidad y de la Comisión Superior de Ordenación Provincial, se permitió la instalación de dos prensas, si bien se impusieron determinadas condiciones para evitar ruidos y trepidaciones que pudieran molestar al vecindario.

No cejó en su empeño el vecino que se consideraba perjudicado en su tranquilidad, y acudió repetidamente ante diversas Autoridades utilizando varios recursos, y, por último, intervino el Sr. Gobernador, el cual, a propuesta del Consejo Provincial de Sanidad, requirió al Alcalde de dicho Ayuntamiento para que fuera clausurado el establecimiento industrial de referencia por considerarlo incómodo y molesto para el vecindario. Y como los organismos municipales no dispusieron el cierre, funcionarios del Cuerpo de Policía, por mandato del Sr. Gobernador, procedieron a efectuarlo, precintando el establecimiento.

Llegado el asunto al Tribunal Supremo, dicta éste sentencia con fecha 11 de abril de 1958, de la que fué ponente el Magistrado, excelentísimo Sr. D. Manuel Docavo Núñez, por la que se dispone que se levante el cierre y se abra el establecimiento en cuestión, sobre la base jurídica del siguiente Considerando:

«CONSIDERANDO: Que el artículo 150 del Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924, el 101 de la Ley municipal de 31 de octubre de 1935 y el mismo número de la de Régimen local de 16 de diciembre de 1950, atribuye a la competencia de los Ayuntamientos todo lo referente a policía urbana y rural; el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 14 de julio de 1924, en su artículo 62, dispone que corresponde a las Ordenanzas municipales la materia referente a industrias y establecimientos incómodos, insalubres o peligrosos, precepto recogido en los artículos 2 y 3 del Reglamento de Sanidad municipal de 9 de febrero de 1925 y en el Reglamento especial de esa clase de industrias de 17 de noviembre de 1925, que mantiene en su artículo 5.º la competencia de los Ayuntamientos, para otorgar o denegar licencias para la apertura de establecimientos de esta clase, pudiendo los Ayuntamientos solicitar informes de la Junta Provincial de Sanidad y acudir a ella enalzada los industriales perjudicados, y si bien ese informe se hizo obligatorio por la Orden de 13 de noviembre de 1950, ésta no podía aplicarse a los acuerdos del Ayuntamiento de Sabadell, de 22 de mayo de 1947 y 16 de marzo de 1950, anteriores a su publicación, y, además, los acuerdos de la Junta Provincial son meramente informes, según doctrina de las sentencias de 17 de mayo y 24 de noviembre de 1955, no siendo recurribles los dichos acuerdos municipales

en vía gubernativa, según el artículo 202 de la Ley de 1935 y 361 de la vigente, por ser materia propia de la competencia municipal que no requiere aprobación superior, por lo que el Gobernador sólo podía haber suspendido el acuerdo si entendía era ilegal, pero no dejarlo sin efecto y ordenar al Alcalde la instalación de esa industria en otro local, porque a ello no le autorizaba el artículo 264 de la Ley de Régimen local, pues no se trataba de medidas urgentes para preservar la salud pública, ni el 267 de la propia Ley al atribuirle la vigilancia de los servicios de Corporaciones locales con facultad únicamente para suspender dichos acuerdos, en el caso expresado, por lo que la decisión del señor Gobernador de Barcelona es nula, por haber sido dictada con exceso de poder o incompetencia, y por aplicación de la doctrina del silencio administrativo, conforme a los artículos 116 y 171 del Reglamento del Ministerio de la Gobernación al no resolver éste la alzada interpuesta contra el acuerdo del Gobernador, debe estimarse que rechazó dicha alzada, y revocarse el acuerdo del Ministerio que, por aplicación de esa doctrina del silencio, ha de entenderse dictada por el mismo.»

Sentencia de 23 de febrero de 1959: cuestión de hecho y fundamentos del fallo

Ante un Ayuntamiento de la Provincia de Barcelona se presenta instancia por un industrial pidiendo se le conceda autorización para instalar una caldera de vapor con la que calentar los rodillos del secado de papel, en la industria que legalmente ya venía funcionando.

Se formuló oposición a dicha petición por parte de un vecino, que adujo las molestias que tal instalación le iba a producir a causa de los ruidos, emanaciones y humos.

Por el Ayuntamiento se interesó informe de la Comisión de Urbanismo de Barcelona, y ésta comunicó a la Corporación municipal que la industria en cuestión no debía ser autorizada.

El Ayuntamiento adoptó acuerdo por el que, estimando que la cuestión estaba resuelta por la Comisión de Urbanismo de Barcelona y le debía acatamiento, se lo manifestó así al peticionario, emplazándole ante dicho organismo si estimaba que debía quedar sin efecto la resolución denegatoria de la licencia solicitada. Recurrió el peticionario en reposición ante el Ayuntamiento, el cual insistió en que debía acatar la orden superior.

En el recurso posterior ante el Tribunal Provincial Contencioso-administrativo éste falló que procedía anular los acuerdos recurridos por cuanto debió ser resuelta la petición por propia competencia del Ayuntamiento, al que le corresponde de modo exclusivo, y no deferir ésta a organismo que no la tiene.

Y, apelado este fallo, fué mantenido por el Tribunal Supremo, desestimando los recursos interpuestos por el solicitante y por el señor Abogado del Estado.

El Tribunal Supremo fundamenta, así, su resolución:

«CONSIDERANDO: Que apelada por D. Agustín P. M. y el señor Abogado del Estado la sentencia que, resolviendo recurso contencioso-administrativo interpuesto por el primero y en el que fué parte el segundo en la representación que le es propia, dictó el Tribunal Provincial de la Jurisdicción de Barcelona con fecha 2 de julio de 1958, en el sentido de declarar nulos los acuerdos emitidos en 5 de julio de 1957 por la Comisión Municipal Permanente y el Alcalde de Centellas, y ordenar que los referidos órganos de la Administración local resolvieran con propia competencia las cuestiones suscitadas en los expedientes a que pusieron término tales acuerdos, y que se referían a revisión y ampliación de licencia de industria instalada para la fabricación de papel de estraza y estracilla, en lugar de referir sus decisiones al informe de la Comisión de Urbanismo de Barcelona, reputándolo mandato imperativo; se invocan por los apelantes como fundamento de las pretensiones de revocación parcial y total de aquella resolución que respectivamente mantienen; el actor, que el Tribunal «a quo» debió también pronunciarse sobre la situación jurídica individualizada que se le sometía y adoptar las medidas necesarias para restablecerla, conforme a los artículos 42 y 84, apartado b) de la Ley rectora de la Jurisdicción; y el representante y defensor de la Administración, que debían ser confirmados los acuerdos municipales por ajustarse a los preceptos del Reglamento de 17 de noviembre de 1925 (Diccionario 10687), modificado por la Orden de 13 de noviembre de 1950 (Rep. Leg. 1360 y Diccionario 10687 nota), sobre establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos.

CONSIDERANDO: Que de tal suerte establecida la controversia litigiosa, su decisión obliga a precisar, ante todo, que el ejercicio de la competencia funcional atribuida a cada uno de los órganos de la Administración pública no constituye sólo facultad, sino que entraña también deber de traducir aquélla en actos concretos cuando los administrados instan la producción de éstos, acreditando interés legítimo; y así en la esfera local, el artículo 373 de la Ley refundida de 24 de junio de 1955 (Rep. Leg. 1955, 957 y 1956, 74 y 101 y Apéndice 1951-55, 126) concordante con el 334 del Reglamento de 17 de mayo de 1952 (Rep. Leg. 1642 y Apéndice 1951-55, 124) que pauta su régimen jurídico, establecen de modo terminante la obligación en que se encuentran las Autoridades y Corporaciones locales de resolver las peticiones que se les dirijan, lo que, salvo aplicación del silencio administrativo o concurrencia de motivos expresos que

lo impidan, exige pronunciamiento categórico e inmediato sobre el fondo de la petición, a efectos de conceder o denegar lo solicitado; obligación que no cabe estimar cumplida cuando, sin declarar la incompetencia, se elude tal pronunciamiento refiriéndolo a órganos distintos, por muy calificados que sean sus criterios de apreciación; ya que en tal supuesto faltan al acto los requisitos internos de voluntad y potestad indispensables para que surja a la vida del Derecho y sea por ende impugnabile en vía jurisdiccional; lo que en orden al procedimiento determina la presencia de un expediente truncado, por carecer en realidad de acuerdo resolutorio.

CONSIDERANDO: Que por derivación de dicha tesis se llega a la necesidad legal de rechazar el recurso de apelación deducido, desde posiciones procesales y por motivos jurídicos divergentes; pues siendo incuestionable la competencia que asiste al Ayuntamiento de Centellas en materia de concesión de licencias industriales; conforme a los artículos 122, apartado f) de la Ley de Régimen local, 8.º y 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955 (Rep. Leg. 985 y Apéndice 1951-55, 4030), 166 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 (Rep. Leg. 773 y 867) y 5.º y 6.º del Reglamento de 17 de noviembre de 1925 sobre establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos; es jurídicamente inadmisibles que tanto la Comisión Municipal Permanente como el Alcalde del citado Ayuntamiento se fundan exclusivamente para denegar las solicitadas por D. Agustín P. M. en el informe de la Comisión de Urbanismo de Barcelona, al que dan valor vinculante hasta el punto de calificar sus propias decisiones como cumplimiento de orden emanada de superior jerárquico contra la cual debe suscitarse la impugnación jurisdiccional; máxime cuando los mismos preceptos reguladores de la constitución y funcionamiento del expresado organismo urbanístico, como los artículos 5.º de la Ley de 3 de diciembre de 1953 (Rep. Leg. 1610 y Apéndice 1951-55, 1780) y 77 a 80 del Reglamento de 22 de octubre de 1954 (Rep. Leg. 1684 y 1738 y Apéndice 1951-55, 1782), dejan a salvo la competencia municipal; en virtud de lo cual los respectivos expedientes quedaron viciados de nulidad en su fase resolutoria, y al entenderlo así el Tribunal de la Jurisdicción, y ordenar que la Corporación municipal y el Alcalde reprodujeran válidamente sus acuerdos, lo que equivalía a reponer dichos expedientes al momento procesal en que se produjo la infracción, procedió correctamente ya que, en buenos principios, no le era posible enjuiciar declaraciones de voluntad imperativa emitidas por órganos administrativos competentes, que no existían en realidad, ni menos suplirlas extralimitándose en el ejercicio de la potestad jurisdiccional.»

La doctrina que fluye en estas sentencias podemos concretarla en los siguientes puntos:

1.º *Es de la competencia de los Ayuntamientos otorgar o denegar las licencias para la instalación de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos.*

Resulta efectivamente típica y constante en los Ayuntamientos la facultad de conceder o denegar la instalación de esta clase de establecimientos que afectan fundamentalmente a la policía urbana. Doctrinalmente no puede negarse que es una de las peculiares y específicas actividades de la Administración pública municipal. Pretender interferirse en esta esfera de actividades propias de los Ayuntamientos es ir contra el modo de ser normal y contra la actividad que de antiguo les está reconocida como específica.

En el orden legal, siempre ha estado atribuida por ley a las Corporaciones municipales esta facultad. Como dice la sentencia en cuestión, sin remontarse a más que al Estatuto municipal, ya en éste se disponía en su artículo 150, como luego en el artículo 101 de la Ley de 31 de octubre de 1935, y en el mismo número de la de 16 de diciembre de 1950, que es de la competencia de los Ayuntamientos todo lo referente a la policía urbana, y por ello se estableció en el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 14 de julio de 1924, y en el de Sanidad municipal de 9 de febrero de 1925, tal facultad que, como antes se indica, es peculiar de los Ayuntamientos. Y como consigna la sentencia de 8 de octubre de 1956, todos los establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos, están sometidos a la vigilancia e inspección constante de los Municipios en que radiquen, según lo establece el artículo 7.º del Reglamento de 17 de noviembre de 1925, relativo a aquella clase de establecimientos y se reitera en la sentencia de 15 de abril de 1957; y en la de 23 de febrero de 1959 se insiste sobre el mismo tema y se aducen, reiterándolo, idénticas bases jurídico-positivas.

En la vigente Ley de Régimen local, texto de 24 de junio de 1955, se establece también como de la competencia municipal todo cuanto se refiere al gobierno y administración de los intereses peculiares del pueblo respectivo, y, entre otras múltiples actividades, la urbanística en general, la salubridad e higiene, y la policía urbana y rural, así como la policía de la construcción, de las fábricas y de los establecimientos mercantiles. Y el artículo 138 de dicho cuerpo legal no permite otorgar licencias para construir en terrenos que no tengan la condición de solares edificables, si bien admite que se otorguen dichas licencias cuando se trate de construcciones destinadas a fines industriales, siempre que queden atendidas las exigencias de seguridad y salubridad. Y en el artículo 1.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955 se consigna que los Ayuntamientos podrán interve-

nir la actividad de sus administrados, en el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas, de donde bien se deduce que esta intervención y vigilante actuación para evitar se perturbe la tranquilidad de los vecinos, se refiere a los establecimientos incómodos; la seguridad a los establecimientos peligrosos; la salubridad a los establecimientos insalubres, y la moralidad, a los establecimientos donde la moral puede salir mal parada.

Y al ir determinando en los artículos posteriores del Reglamento esa facultad o intervención de las Corporaciones locales respecto de sus administrados, dice que podrán llevar a cabo su intervención, bien mediante ordenanzas, reglamentos o bandos de policía y buen gobierno; bien sometiendo a previa licencia cada una de sus actuaciones; bien disponiendo en órdenes individuales aquello que se debe hacer o no hacer. En el artículo 9.º somete a gran rigor normativo el modo como se debe llevar a cabo el otorgamiento de las licencias municipales, y concretamente en el punto 7.º, apartado c), se refiere a la apertura de toda clase de establecimientos.

En el artículo 22 se declara sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales y mercantiles, en los que la intervención municipal tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad

2.º La competencia exclusiva de los Ayuntamientos para otorgar o denegar esta clase de licencias, no sólo significa facultad, sino deber de actuación que no puede deferirse a otros organismos, como la Comisión Provincial de Urbanismo.

La fijación de las esferas competenciales por el legislador, supremo definidor de aquéllas, implica para los órganos públicos correspondientes, no sólo un derecho, una facultad, sino también un deber, una obligación. La función pública es a la vez derecho y obligación, tanto esto como aquello.

En consecuencia, si los Ayuntamientos tienen atribuída de modo específico y exclusivo la competencia para otorgar o no las licencias de apertura de los establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos, vienen obligados a ejercer esta competencia en los casos concretos en que se les formulen las correspondientes peticiones por los ciudadanos.

Y si un Ayuntamiento elude el ejercicio de su competencia exclusiva, dejándola en manos de otro órgano administrativo, por muy elevada que sea su categoría, falta a sus obligaciones, y se

produce un acto que no tiene vida en el mundo del Derecho, por cuanto le faltan los requisitos internos de voluntad y potestad indispensables al efecto.

3.º La intervención de un Gobernador fuera de la facultad que se le otorga para suspender en tiempo y forma los actos de la Administración municipal es nula, pues no es competente el Gobernador para conceder o denegar una licencia de este carácter.

Resulta interesantísima toda esta doctrina del Tribunal Supremo, que es necesario recordar constantemente. Los Gobernadores, como representantes del Poder central en cada Provincia, tienen concedida una órbita de atribuciones, de cuyo ámbito no pueden salir, porque, como es bien sabido, la competencia determina la esfera legal, dentro de la cual puede actuar un órgano de la Administración; es la medida de la potestad que pertenece a cada órgano, según D'Alessio, de tal manera que, cuando el órgano se extralimita, su acto es ilegal, y por ilegal no puede producir ningún efecto en Derecho. Y si bien es verdad que en el campo del Derecho administrativo las nulidades no se aplican con la amplitud que en el Derecho civil, sino que, por el contrario, es preciso tener en cuenta una serie de circunstancias de lugar, tiempo, intereses, situaciones, etc., sin embargo, una de las pocas causas por las que se origina la nulidad radical es precisamente la incompetencia total del órgano al resolver sobre una materia que la ley no le ha confiado.

Pues bien, a los Gobernadores, como antes se indica, no les está permitido intervenir en la concesión o denegación de licencias para la instalación de esta clase de establecimientos. Sólo podrán suspender los actos de los Ayuntamientos por los que se otorgan o deniegan tales licencias, y ello cuando se produzcan las condiciones de causa, lugar y tiempo, en que está prevista tal suspensión en las leyes vigentes.

Tal vez pudiera creerse que el Decreto de Gobernadores de 10 de octubre de 1958 ha venido a cambiar esta situación jurídica. Pero para enjuiciar sus preceptos es necesario tener en cuenta:

a) Que se trata de un Decreto, y, por tanto, sus disposiciones no pueden contravenir las normas establecidas por ley.

b) Que si bien el artículo 25 de dicho Decreto establece que los Gobernadores tendrán a su cargo velar por el exacto cumplimiento de las disposiciones sanitarias, adoptando en *casos urgentes*, y bajo su responsabilidad, las medidas que estimen necesarias para preservar la salud pública de epidemias o enfermedades contagiosas, focos de infección y otros riesgos análogos, dando cuenta inmediata al Ministerio de la Gobernación, en tales casos reclamará el asesoramiento del Jefe provincial de Sanidad, precepto que viene a ser copia del artículo 264 de la Ley de Régimen local al decir que, como repre-

sentante del Gobierno en cada Provincia, el Gobernador civil tendrá la facultad de velar por el exacto cumplimiento de las disposiciones sanitarias, adoptando en *casos urgentes* y bajo su responsabilidad, las medidas que estime necesarias para preservar la salud pública de epidemias, enfermedades contagiosas, focos de infección u otros riesgos análogos, dando cuenta inmediata al Ministro de la Gobernación, en nada se opone tal precepto a la competencia exclusiva de los Ayuntamientos para otorgar o no las licencias de referencia.

c) Que en cuanto a los establecimientos peligrosos, la disposición contenida en el artículo 33 al decir que corresponderá al Gobernador la clausura o modificación de industrias que sean peligrosas, debe entenderse en casos de urgencia y de notoria importancia, debiendo armonizarse esta facultad con la competencia otorgada a los Ayuntamientos, y procurando, en todo momento, como dice la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1958, «la coordinación funcional entre ambas esferas administrativas», pero sobre la base de que la competencia para el otorgamiento de licencias, y su revocación cuando proceda, pertenece a los Ayuntamientos.

4.º *La misión de las Autoridades sanitarias en estas cuestiones no es otra que la meramente informativa, no resolutoria.*

Aunque el informe de tales Autoridades lo imponga obligatoriamente la Ley, o se solicite facultativamente porque a juicio de los Ayuntamientos convenga el dictamen desde el punto de vista eminentemente técnico, no debe olvidarse que se trata solamente de un informe, y, por tanto, como dice la sentencia de 17 de mayo de 1955, ni por su forma, ni por su contenido, ni en razón a la finalidad con que se interesa, constituye ni puede constituir resolución definitiva. Y si bien la Orden de 13 de noviembre de 1950, por la que se deroga el incardinamiento obligatorio de determinadas industrias incómodas, insalubres o peligrosas a las consignadas en el nomenclátor anexo al Reglamento de 17 de noviembre de 1925, impuso con carácter obligatorio el informe de los Consejos provinciales de Sanidad para la clasificación de las mismas, debe tenerse en cuenta que tal intervención es meramente asesora e informativa, y que la resolución compete a la Corporación municipal correspondiente. Así lo confirma también la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1957, al decir que la atribución de conceder o no la licencia corresponde a la Corporación municipal, y el informe del Consejo Provincial de Sanidad no vincula al Ayuntamiento, pues de otro modo, y si la Corporación tuviera ineludiblemente que otorgar la licencia sin más que ordenar la adopción de las medidas precautorias fijadas por el órgano sanitario, dejaría de ser facultad de la Corporación el otorgar o no la licencia.

B) RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

I. Bienes de las Corporaciones locales

1. *La desafectación del servicio público de un trozo de camino no es acto enteramente discrecional y debe quedar demostrada suficientemente en el expediente administrativo la conveniencia de tal desafectación.*

CONSIDERANDO: Que el preámbulo de la vigente Ley jurisdiccional invocado al efecto, se limita a razonar la no mención de los actos discrecionales entre los excluidos de fiscalización contencioso-administrativa, y dice que conforme a la jurisprudencia, la discrecionalidad no puede referirse a la totalidad de los elementos de un acto, a un acto en bloque, ni tiene su origen en la inexistencia de normas aplicables al supuesto de hecho, ni es un «prius» de la cuestión de fondo de legitimidad, sino que siempre ha de referirse a alguno de los supuestos del acto, su existencia está vinculada al fondo, y surge al fin, cuando a un determinado órgano se «atribuye competencia para apreciar en un supuesto dado lo que sea de interés público».

CONSIDERANDO: Que la discrecionalidad así entendida precisa una especial atribución o delegación a la Administración para configurar según el interés público el acto cuestionado en su elemento característico, atribución que en el caso de autos no existe, sino al contrario, en la norma aplicable y aplicada, hay un sometimiento del Ayuntamiento a los elementos necesarios para alterar la calificación jurídica y cambiar la afectación parcial del camino cuestionado, cuya conveniencia habrá de demostrarse en el oportuno expediente, según dice el artículo 8.º del vigente Reglamento de Bienes y Servicios de las Entidades locales, de 27 de mayo de 1955 (Rep. Leg. 1955, 981 y 1956, 75 y Apéndice 1951-55, 125), esto es, que el acto impugnado será legítimo y la Corporación habrá actuado conforme a Derecho, en tanto se ajuste al resultado del uso o aprovechamiento o servicio de que se trata.

CONSIDERANDO: Que a este respecto, como argumenta la sentencia apelada acertadamente —no impugnada más que de modo abstracto en el particular de la discrecionalidad—, el cambio de destino público servido por el camino ha de estar impulsado por conveniencia general de una necesidad pública superior a la realizada en la actualidad, y en tal sentido ningún aspecto señala siquiera el contenido del expediente relacionado con el público interés, faltando, por consiguiente, la imprescindible demostración de tal conveniencia, que al construir presupuesto de hecho determinante del cambio de

afectación ordenado, obstaculiza la discrecionalidad y somete el acuerdo municipal al conocimiento de esta jurisdicción.

(Sentencia 5 noviembre 1958).

2. *El desahucio administrativo por las Corporaciones locales se halla regulado por el Reglamento de Bienes, que está de acuerdo con la ley.*

CONSIDERANDO: Que son insostenibles todos los argumentos del recurrente sobre la inaplicabilidad del artículo 123 del Decreto de 27 de mayo de 1955, estableciendo el Reglamento de Bienes de las Entidades locales, dictado como complemento de la Ley de Régimen local y que no está ni puede estar en contradicción con la misma; y si en relación con la Ley de Arrendamientos urbanos hubiese alguna discrepancia, como esta es una disposición de carácter civil, es indudable que para los casos concretos de bienes municipales, la legislación preferentemente aplicable sería el Reglamento citado de 27 de mayo de 1955, que regula el desahucio administrativo en esta materia de las Entidades locales, razonamiento que aparece confirmado, como expresa el Abogado del Estado defensor de la Administración, por el artículo 85 de la vigente Ley de Expropiación forzosa, al decir que «las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo y las que en cualquier caso realicen las Entidades locales, se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley de Régimen local y demás aplicables».

(Sentencia 13 diciembre 1958).

II. *Contratación administrativa*

1. *Es de carácter civil, y no administrativo, el contrato celebrado por un Ayuntamiento arrendando un hotel; y, por tanto, no cabe su impugnación en vía contenciosa.*

CONSIDERANDO: Que según se aprecia con toda claridad, del contenido del acuerdo municipal reclamado, como igualmente del examen del expediente gubernativo, la cuestión litigiosa versa sobre el arrendamiento del «Hotel A.», que es un bien patrimonial del Ayuntamiento de Sevilla que no está destinado a ningún servicio público, y que constituye un ingreso de naturaleza privada de la Corporación municipal, y el contrato celebrado por el Ayuntamiento sobre arrendamiento del citado hotel, es de naturaleza puramente civil, regulado por el Código civil y la Ley de Arrendamientos urbanos, y en cuantas actuaciones interviene la Corporación municipal

lo hace con el carácter de persona jurídica particular, sujeto de derechos y obligaciones, alejado por completo de la naturaleza administrativa.

(Sentencia 19 septiembre 1958.)

2. *Si hubo un mero error aritmético en el importe total del presupuesto de la obra sacada a subasta, procede hacer la pertinente rectificación y apreciar el porcentaje de la baja ofrecida por el licitador a la cantidad que resulte de la rectificación.*

CONSIDERANDO: Que, en el caso de autos, es manifiesto que se está en presencia de un simple error de multiplicación, que no afecta a precios, volumen ni cantidades de obra, puesto que multiplicando y multiplicador son correctos, o sea que se trata de un error aritmético no comprendido en el artículo 43 del pliego general de 13 de marzo de 1903, por lo que, ante la falta de normación especial, y atendido lo establecido en el artículo 16 del Código civil, ha de aplicársele, como también se declaró en la sentencia de que queda hecho mérito, el párrafo tercero del artículo 1.266 de aquel Código que preceptúa que el simple error de cuenta sólo dará lugar a su corrección; no pudiendo, por lo demás, ofrecer duda que tal corrección ha de producir las obligadas consecuencias legales y que, consiguientemente, habiéndose fijado o calculado la baja de subasta por comparación entre el importe del presupuesto, indebidamente aumentado a virtud del susodicho error aritmético, y la cantidad ofrecida por la adjudicataria, debe rectificarse, asimismo, la indicada baja, determinándola en relación a la proporción entre el precio del remate y el presupuesto después de rectificado.

(Sentencia 21 octubre 1958.)

3. *La formalización escrita de un contrato de obras no es requisito esencial ni afecta a la validez de las obligaciones contraídas.*

(Sentencia 6 noviembre 1958.)

III. Expropiación

1. *Concepto de esta institución y su razón de ser.*

(Sentencias 3 octubre y 28 noviembre 1958.)

2. *La declaración de urgencia en una expropiación y la facultad de elegir los bienes aptos para la finalidad proyectada, pertenecen a la potestad discrecional de la Administración.*

(Sentencia 6 noviembre 1958.)

3. *Para solicitar el expropiado la indemnización de perjuicios que se le irrogan en la parte no expropiada, no es obligado ni pedir la expropiación total, ni demostrar que la explotación le resulte antieconómica.*

(Sentencia 14 noviembre 1958.)

4. *Son indemnizables los perjuicios que se ocasionen en la porción de finca no expropiada por la instalación de una central térmica, en razón de los daños en los cultivos y los ruidos molestos en la casa de recreo sita en la porción no expropiada.*

(Sentencia 14 noviembre 1958.)

5. *No deben valorarse distintamente los terrenos viales y los destinados a edificación en un plan de urbanización.*

CONSIDERANDO: Que de la breve fundamentación que el perito tercero formula como base de su valoración, se desprende el error de apreciación en que incide y que fuerza a discrepar de su criterio, ya que aparte del escaso valor agrícola de la finca, no halla elementos, considerada como solar, para ponderar un valor real por estar incluida en una zona a urbanizar y ser además precisamente parte de ello una futura vía, por lo cual nunca podría edificarse en la misma, con lo que se justifica su ligero valor precisamente por estar afectada de expropiación y es evidente que si el legislador ha querido y así lo ha proclamado en la nueva Ley con toda justicia que no se beneficien los propietarios de los terrenos afectados por obras públicas de las plus valías nacidas exclusivamente de tales proyectos de obras, tampoco podrá por los mismos fundamentos de justicia, aceptarse en su perjuicio la desvalorización nacida del hecho de hallarse el fundo sujeto a expropiación y, por tanto, sin posibilidad de construir sobre él, esto aparte de que tal razón de desvalorización podría aplicarse a cuantos solares fuesen objeto de expropiación, ya que la declaración de necesidad de ocupación del inmueble, anterior al trámite de justiprecio, al dejar afecta la finca a la obra de pública utilidad, privando al propietario de la forma más normal de utilización, siempre habría de producir no sólo su anquilosamiento, sino el motivo de infraestimación que el perito aprecia en el caso contemplado; y si ello es así, aún más patente se hace el error cuando como acontece en la finca objeto del recurso, fué a partir de la Ley de 18 de junio de 1936, incluida en el plan de acceso a Madrid, quedando a partir de esta época limitado el propietario en sus facultades de usar y de disponer, y perjudicada por consiguiente la propiedad en su estimación económica por la cierta y

concreta amenaza de expropiación; por lo que al haber quedado desde 1936 afectada la propiedad en su valoración por el plan de expropiación en que está comprendida, y no verificarse, sin embargo, el justiprecio hasta el año 1957, si éste se hace influido por el precio que obtuvieron la propiedad veintún años antes sin alcanzarle el incremento de valor producido como fenómeno general, y en consecuencia del menor poder adquisitivo de la moneda, se produce una evidente inadecuación entre la finca adquirida por la Administración y la compensación económica por ella ofrecida, como pone de relieve en análogo supuesto la sentencia de este Supremo Tribunal de 3 de enero de 1953, no dándose entonces el requisito básico legal en todo procedimiento expropiatorio de que este tenga lugar mediante indemnización «correspondiente», con la amplia significación en que este término se emplea en el artículo 32 del Fuero de los Españoles, ya que al hablar de indemnización correspondiente se expresa la justa y adecuada al bien expropiado, y no puede estimarse tal correspondencia con la asignación de un valor de 81 pesetas el metro cuadrado para una parcela de terreno sita en el extrarradio de las vías de acceso a Madrid por las calles de María de Molina y O'Donnell, a la izquierda de la calle de Alcalá y a una distancia inferior a medio kilómetro de la Plaza de Toros de Ventas.

(Sentencia 28 noviembre 1958.)

6. *No deben tenerse en cuenta para valorar una finca hipotéticas plus-valías.*

(Sentencia 3 diciembre 1958.)

7. *Valoración de una concesión minera sin posible explotación industrial.*

(Sentencia 10 octubre 1958.)

8. *Ha de aceptarse un mayor valor dado a una finca que, si inicialmente es rústica, se halla influida por planes de urbanización.*

Considera el Tribunal Supremo que fué innegable el acierto del Jurado Provincial de Expropiación que optó por una solución ecléctica, que no era ni totalmente rústica ni enteramente urbana, sino que apreció aquel Jurado un definitivo carácter mixto en el inmueble, porque sobre su modalidad inicial de finca rústica y el hecho cierto de existir en ella cultivos y pastos naturales, tuvo en cuenta lo que se transforma al afectarla un proyecto de parcelación aprobado ya en el Ayuntamiento de Alcudía y su ulterior desarrollo, en la Comisión Provincial de Urbanismo, así como el comprender a la urbanización del terminado puerto nuevo de Alcudía las normas generales de Ordenación urbanística en relación con el contenido y definición de las zonas de reserva decretadas por dicha Ordenación, por todo lo cual

distinguió el Jurado sobre el terreno una parte de solar, de determinada preponderancia dimensional, y otra parte rústica por no afectar a ésta esencialmente la parcelación aprobada, mereciendo confirmarse ahora la sentencia del Tribunal provincial de lo contencioso-administrativo objeto de esta apelación, en cuanto aceptó respecto de la finca expropiada dicha razonable calificación de mixta, que es base fundamental para su justa valoración.

(Sentencia 14 noviembre 1958.)

9. *El Jurado Provincial de Expropiación.*

a) *El Jurado Provincial de Expropiación tiene facultad para apartarse de los procedimientos de valoración automática y para la fundamentación de su resolución basta la mención genérica de los escritos de valoración empleados.*

CONSIDERANDO: Además, que la facultad que el artículo 43 de la vigente Ley de Expropiación forzosa concede a los Jurados provinciales para apartarse de los sistemas de valoración automática cuando el precio que al utilizarlos se obtuviere sea notoriamente inferior o superior al real, no ha de concebirse tan estrechamente condicionada en su ejercicio que aquellos organismos, al dictar resolución motivada conforme al artículo 35 de la propia Ley, tengan que determinar con datos precisos y detalles circunstanciados los factores estimativos conjugados para arbitrar su decisión equitativa, a la que sería imposible llegar en muchos casos sin un razonable margen de discrecionalidad; sino que, por el contrario, ha de estimarse suficientemente justificada con la mención genérica de los criterios de valoración empleados; como acontece con el acuerdo emitido con fecha 23 de abril de 1956 por el Jurado Provincial de Almería que, teniendo conocimiento directo de las características del predio rústico parcialmente expropiado a doña Presentación M. S., para la construcción del aeropuerto de dicha ciudad, y apreciando, además, las circunstancias del cultivo de regadío a que estaba dedicado, las instalaciones y edificios en el mismo existentes, y los precios de venta alcanzados por otras fincas análogas, fijó el justiprecio de la que era objeto del expediente en la cantidad de 210.000 pesetas, incluido el 5 por 100 de afección, superior al resultante de aplicar el artículo 39 del repetido ordenamiento legal.

(Sentencia 27 diciembre 1958.)

b) *El Jurado Provincial de Expropiación merece «a priori» igual o mayor garantía de imparcialidad y acierto que el que se concedía a los peritos terceros.*

(Sentencia 13 diciembre 1958.)

c) *Si el Jurado se constituyó sin el representante del Ayuntamiento, cuando ello era obligatorio, la actuación de aquél es nula.*

(Sentencia 8 enero 1959.)

10. *Es de la exclusiva competencia del Tribunal que entienda en el asunto fijar el valor que estime justo, con independencia de los dictámenes periciales y de las valoraciones oficiales a efectos fiscales, las cuales no responden normalmente al valor real de las fincas.*

(Sentencia 3 octubre 1958.)

ACABA DE APARECER

**CRONICA
DEL
VI CONGRESO HISTORICO MUNICIPAL INTERAMERICANO**

(Madrid-Barcelona 1957)

Sesiones de trabajo, comunicaciones, mociones,
recomendaciones, resoluciones y actos sociales.

Un volumen de 982 págs. encuadernado en tela. Precio: 400 pesetas.

Pedidos:

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

PUBLICACIONES

J. García Morato, 7-Madrid