

V. JURISPRUDENCIA

SUMARIO

A) **COMENTARIOS MONOGRÁFICOS:** *¿Puede un Ayuntamiento exigir por vía administrativa, daños y perjuicios derivados del contrato de aprovechamiento de un monte?*

B) **RESEÑA DE JURISPRUDENCIA:** I. *Bienes de las Corporaciones locales.*
1. El derecho de tanteo de los Ayuntamientos en los aprovechamientos de montes.
2. Los bienes comunales son imprescriptibles. 3. Camino vecinal desaparecido: no puede reivindicarse por la Corporación después del año. 4. Bienes de carácter comunal: oposición a su reivindicación.

II. *Contratación administrativa.* 1. Contrato civil y no administrativo en la venta de un hotel del Ayuntamiento. 2. Revisión de precios: ha de estarse al pliego de condiciones. 3. No es vicio sustancial la demora de adjudicación de un concurso. 4. Subasta obligada en adquisición de carne por una Diputación.

III. *Expropiación forzosa.* 1. El acuerdo de los peritos sobre justiprecio obliga a las partes. 2. Indemnización en caso de expropiación parcial. 3. Cuándo es de aplicar el artículo 43 de la Ley. 4. Plus valías que no son consecuencia del proyecto. 5. No es discrecional la decisión del Jurado, y puede ser recurrida. 6. Valoración de terreno que aún no es solar, pero tampoco es rústico.

IV. *Funcionarios de Administración local.* 1. Facultad de sancionar cada Ayuntamiento a un Secretario común.

V. *Haciendas locales.* 1. Cuestiones generales: a) Puede oponerse a la exacción cuando ésta es contra ley. b) Denunciante: su acceso a la vía contenciosa. 2. Contribuciones especiales: a) Vicio de nulidad si no se convoca la Asociación de Contribuyentes. b) Suspensión del cobro cuando se impugna el aumento de valor. c) Imposición simultánea de ambas clases de contribuciones. d) Sujeción de las Compañías de Tranvías. e) Modo de aplicarse las de aumento de valor a una Compañía de Tranvías. 3. Plus valía: a) Ordenanza que establece procedimiento contrario a ley. b) No sujeción de un terreno agrícola no solar. c) Tasa de equivalencia: sociedades civiles y mercantiles.

VI. *Jurisdicción contencioso-administrativa.* 1. Los términos de la reclamación quedan fijados en el escrito inicial. 2. La acción popular en nuestro Derecho actual. 3. Desviación de poder.

VII. *Policia municipal.* 1. Edificios ruinosos: a) Desalojo de una finca ruinosa. b) Unidad del concepto de edificio ruinoso. c) Revisión de declaración de no ser ruinoso un edificio. d) Representación en el expediente de un interesado. 2. Licencias: a) No cabe declarar caducada una licencia otorgada a un establecimiento. b) Distancias en la instalación de establecimientos. c) No es licencia menor la de apertura de un establecimiento.

VIII. *Régimen jurídico.* 1. Cuándo la infracción del procedimiento implica

nulidad y abandono. 2. Incompatibilidad de Concejales para votar. 3. Personalidad del recurrente reconocida por los organismos inferiores.

IX. *Solares de edificación forzosa*. 1. Es solar el terreno ocupado en parte por una construcción.

A) COMENTARIOS MONOGRÁFICOS

¿Puede un Ayuntamiento exigir por vía administrativa daños y perjuicios derivados del contrato de aprovechamiento de un monte?

Sobre el particular se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4.^a), de fecha 26 de febrero de 1959.

Antecedentes.

1. El Ayuntamiento de Malpartida de Plasencia, adjudicó a don Félix O., mediante subasta celebrada en 20 de agosto de 1942, unos aprovechamientos forestales por el plazo de seis años, que se iniciaría en 30 de septiembre de 1942 y había de terminar el 29 de septiembre de 1948, siendo el precio estipulado el de 36.500 pesetas al año, y las condiciones las contenidas en el pliego aprobado por el Ayuntamiento y por el Distrito forestal, como órgano éste encargado de velar por el correcto disfrute de los montes incluidos en el Catálogo oficial, en el que figuraba la finca expresada.

2. Por estimar el Ayuntamiento que el adjudicatario había incumplido las condiciones estipuladas, acordó la Corporación, con fecha 25 de julio de 1944, rescindir el contrato; y recurrido este acuerdo declaró el Tribunal prescrita la acción ejercitada por el recurrente.

3. El rematante cesó en el aprovechamiento de los bienes en noviembre de 1944, pero en septiembre de 1945 volvió a tal aprovechamiento por disposición del señor Ingeniero Jefe del Distrito forestal, y continuó en el disfrute durante los años forestales 1945 a 1948, pagando a la Corporación, entre tanto, los precios fijados en la subasta por el aprovechamiento.

4. Pero al rechazarse el recurso contencioso-administrativo que había interpuesto el adjudicatario contra el acuerdo de la Corporación, de fecha 25 de julio de 1944, y quedar, por lo tanto, firme dicho acuerdo rescisorio, se adoptó por la Corporación un nuevo acuerdo, con fecha 10 de noviembre de 1951, en el que se fijaba la cifra de 14.000 pesetas al año por cada una de las tres anualidades y en concepto de «renta por disfrute de la dehesa boyal sin contrato», que dicho señor había llevado a cabo. El importe de los tres años, es decir, 42.000 pesetas, fué ordenado ingresar en arcas municipales; pero recurrido el acuerdo ante el Tribunal Contencioso,

éste dictó sentencia, con fecha 3 de febrero de 1955, declarando nulo por causa de incompetencia dicho acuerdo municipal, pues estimaba que era competente para conocer del asunto la jurisdicción civil ordinaria.

Promovida reclamación ante el Juzgado de Plasencia por parte del Ayuntamiento, se desestimó la misma y se absolvió al señor O. del pago de dicha cantidad de 42.000 pesetas.

5. No se consideró vencida la Corporación en su propósito de exigir la indemnización que estimó justa, y así, con fecha 20 de diciembre de 1955, requirió al señor O. a que ingresase en arcas municipales la cantidad de 421.404 pesetas por el concepto de perjuicios económicos, que por su continuidad indebida en los aprovechamientos del monte se habían irrogado a la Corporación.

Contra este acuerdo se promovió el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial que lo estimó; y, apelada la sentencia, la confirma el Tribunal Supremo en el fallo de que al principio se ha hecho mérito.

Fundamentos jurídicos aducidos por las partes.

El recurrente, don Félix O., alegó las siguientes razones:

a) La licitud de su permanencia en el disfrute de la dehesa boyal Robledo, durante los años 1945 a 1948, por estimar que el artículo 31 del Reglamento de 2 de julio de 1924, vigente al producirse los hechos básicos del recurso, otorgaba a la Corporación la facultad de declarar, al acordar la rescisión, si el contrato quedaba en suspenso o había de continuar en vigor, habiendo optado por esto último, lo que tuvo por consecuencia que el señor O. hubiera de seguir cumpliendo el contrato, sin que pueda exigírsele otra cosa.

b) El Ayuntamiento carece de competencia para adoptar el acuerdo recurrido, que es, por tanto, nulo, pues no está facultado para fijar por sí la pretendida indemnización, estando ello atribuido a la jurisdicción ordinaria.

c) No existen perjuicios y estaría, en todo caso, prescrita la acción para reclamarlos.

El señor Fiscal de lo Contencioso adujo los siguientes argumentos:

a) Competencia del Ayuntamiento para adoptar el acuerdo recurrido, dada la naturaleza del contrato de que deriva la indemnización de daños y perjuicios pretendida por dicha Corporación, fijada en tal acuerdo, y tratarse de cosa juzgada, ya al resolver anterior recurso.

b) Que las consecuencias de la rescisión de un contrato administrativo deben determinarse por la propia Administración en vía gubernativa, por estar investida de potestad jurisdiccional para hacerlo.

c) Que el Ayuntamiento, amparado en el artículo 31 del Reglamento de 2 de julio de 1924, declaró la ejecutoriedad del acuerdo rescisorio y exigió la devolución del monte en cuanto tal acuerdo fuera firme en la vía gubernativa, siendo, por otra parte, principio general el de que las resoluciones administrativas son ejecutivas, salvo suspensión discrecional del Tribunal correspondiente, sin que la interposición de recurso habilite el plazo de firmeza ni prolongue o aplaze la ejecutoriedad del acuerdo.

d) Que la cuantía de la indemnización ha sido fijada correctamente, conforme a dictamen pericial que señalaba aún inferior valoración, más baja, por otro lado, que la cifra ofrecida por el mismo don Félix O. para la continuación del disfrute del monte objeto del contrato.

Doctrina del Tribunal Supremo.

Acepta el Tribunal Supremo los Considerandos del inferior y llega igualmente a la declaración de que «el Ayuntamiento de Malpartida de Plasencia no podía por sí declarar una existencia de perjuicios, valorarlos y obligar a su pago a un arrendatario de un monte que contrató su disfrute, siendo dicho Ayuntamiento manifiestamente incompetente para adoptar estos acuerdos; y como clara y directa consecuencia procede la declaración de su nulidad y la confirmación de la sentencia que así la declaró, sin imposición de costas».

De los extensos «Considerandos» se extrae la doctrina que en síntesis se consigna en los siguientes epígrafes:

1.° *Los daños y perjuicios reclamados no podía declararlos la Corporación porque no eran la consecuencia inmediata y directa de un contrato administrativo que había ya fenecido.*

Para llegar a esta conclusión, parte el Tribunal del hecho fundamental de que el Ayuntamiento rescindió el contrato, y, por tanto, los daños y perjuicios que ahora trataba de reclamar no podían considerarse como consecuencia inmediata de la aplicación de un contrato ya fenecido por propio acuerdo de la Corporación. El nuevo disfrute extracontractual, dice, iniciado con la pasividad o con la conformidad tácita del Ayuntamiento, es una mera situación de hecho ajena a toda voluntad concertada, que no puede ni siquiera concebirse como una prórroga contractual, ni concierto nuevo ni con-

secuencia del anterior contrato. Podría reclamarse por daños y perjuicios cualquier posible indemnización referida a incumplimiento de lo pactado en el término de vigencia del contrato, y para ello la Corporación municipal tendría facultades, en uso de su potestad jurisdiccional, en orden a fijar en principio tal indemnización, pero ello no puede ocurrir cuando como, en el caso presente, la fijación de la indemnización se basa sobre hechos que acaecieron al margen de toda estipulación administrativa; en tales casos la determinación de estos daños y perjuicios exige decisión jurisdiccional en la vía civil ordinaria.

Según, pues, lo antes dicho, por considerar que los daños y perjuicios que pudieran haberse derivado para la Corporación municipal no fueron consecuencia inmediata y directa de un contrato ya fenecido, sino de hechos acaecidos al margen y con posterioridad al término de dicha relación contractual, no puede la propia Corporación fijar ni luego exigir el importe de una indemnización de daños y perjuicios, alegando para ello la aplicación de lo dispuesto en el artículo 1.902 del Código civil que, en realidad, consagra la doctrina de la culpa extracontractual de carácter eminentemente civil.

2.º Por el contrario, se acepta, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial y los tratadistas de Derecho administrativo, que la Administración tiene facultad para decidir por sí sobre las consecuencias de los contratos administrativos.

En contraposición con el fundamento del Tribunal para llegar a la declaración de que no era competente el Ayuntamiento para fijar y exigir la indemnización por daños y perjuicios, asentada, como antes se indica, en que el contrato había fenecido y que los hechos básicos para tal exigencia de indemnización eran de tipo extracontractual, y en tal caso no era la Administración la competente para fijarlos, sino que había de acudirse para determinar su exigencia a la vía jurisdiccional civil, mantiene la tesis ahora de que si se tratase de indemnización de daños y perjuicios en la aplicación de un contrato administrativo, entonces podría la Administración fijar y exigir por sí el importe de los mismos. Y al efecto consigna que «si bien la doctrina jurisprudencial y la de los tratadistas de Derecho administrativo coinciden en reconocer que la llamada potestad jurisdiccional dentro de la Administración le faculta a ésta para decidir por sí sobre las consecuencias de los contratos administrativos, ello no quiere decir que tal facultad se extienda más allá de la vida de los contratos mismos». Y añade después: «Podría, sí, reclamarse bajo tal concepto cualquier posible indemnización referida a incumplimiento de lo pactado y la Corporación municipal tendría facultades, en uso de su potestad jurisdiccional, para fijarla en principio, pero ello no puede ocurrir cuando como en el presente

caso los hechos básicos de la presunta indemnización acaecieron al margen de toda esta estipulación administrativa».

Es clara, pues, la doctrina que asienta el Tribunal Supremo en el sentido de que la Administración tiene facultad para determinar la indemnización procedente por incumplimiento de las estipulaciones de un contrato y exigir del adjudicatario el ingreso del importe de tal indemnización fijada por la misma Administración, sin necesidad, por tanto, de acudir para ello a la vía jurisdiccional ordinaria, aunque, como es lógico, el acto administrativo que exija al particular la indemnización pueda ser recurrido en la vía jurisdiccional correspondiente.

3.º Así, pues, la línea que marca la separación de la competencia en orden a la reclamación de indemnización por daños y perjuicios, está determinada por el hecho de que el acto administrativo se refiera a indemnizaciones señaladas como consecuencia del incumplimiento de un contrato que está en vigor o, por el contrario, al margen de toda relación contractual.

Según la tesis mantenida por el Tribunal, la Administración puede fijar, según antes se ha indicado, la indemnización que ha de satisfacer el contratista por los daños y perjuicios que a aquélla se le han irrogado a consecuencia del incumplimiento total o parcial de las estipulaciones del contrato vigente. En tal caso la Administración tiene facultad para ejecutar por sí misma el acto en que declara tales obligaciones de indemnización, y el particular puede, como es lógico, someter a revisión jurisdiccional ante los Tribunales contencioso-administrativos el acto por el que se le fija y exige la indemnización.

Ahora bien, si los daños y perjuicios que declara la Administración, y pretende exigir de un particular, se originan no ya en la relación contractual, sino en hechos acaecidos fuera de tal relación y al margen de la misma, entonces la Administración no tiene facultad para fijar tal indemnización, o mejor, no tiene competencia para exigir por sí misma, y poniendo en juego su situación privilegiada de Administración pública, el pago de tales obligaciones, pues sería una reclamación eminentemente civil, que habrían de declarar previamente los Tribunales ordinarios de Justicia. Y así consigna la sentencia que «tales perjuicios, consecutivos no a un contrato administrativo que quedó rescindido, sino originados por unos actos ajenos a toda estipulación contractual y emanados de una situación de hecho creada y en cierto modo tolerada por la propia Corporación municipal... y cuya efectividad se pretende al amparo de la llamada doctrina de la culpa extracontractual consagrada por nuestro derecho positivo en el artículo 1.902 del Código civil, es circunstancia que por sí sola desvía el derecho que a la Corpora-

ción pueda asistir en la esfera puramente administrativa para trasladarlo a la civil... Y por ser en todo caso perjuicios de carácter marcadamente civil, dada la norma legal a que se acoge su posible existencia, precisa de la declaración y decisión previa del órgano jurisdiccional competente, que no puede ser en modo alguno la propia Corporación municipal, que actuaría como Juez y parte, ni aun la Jurisdicción contencioso-administrativa, dada la naturaleza de los daños controvertidos que por las razones expuestas tienen marcado matiz civil».

Aunque resulta correcta en términos generales la doctrina expuesta, se ve empañada, sin embargo, por lo que consigna el Considerando 5.º de dicha sentencia, en el que se escribe lo siguiente:

«Que los anteriores razonamientos nos llevan a concluir que el acuerdo recurrido... es nulo, y no tiene valor ni eficacia jurídica alguna, al haberse adoptado por dicha Corporación municipal sin tener competencia para ello, ya que, por una parte, no existe precepto legal ni norma jurídica que le atribuya tal facultad y efectividad de los daños y perjuicios pretendidos, que requiere previa reclamación y declaración por el órgano jurisdiccional competente que, dada su naturaleza, no es otro que la Jurisdicción civil, sin que además sea correcto admitir, *aun en la hipótesis de que se persiguiera el reconocimiento de perjuicios derivados de un contrato administrativo*, que su procedencia y cuantía, con el consiguiente mandato de pago, pudiera hacerlo por sí misma la propia Corporación, ya que es parte interesada y por ello no puede confiársele funciones decisivas, pues sería tanto como encomendar la misión de juzgar a quien actúa de garantía, inspirador de nuestro sistema procesal, sino las mismas disposiciones orgánicas que para cada caso crean organismos judiciales que, con la máxima independencia y revestidos de toda autoridad, han de decidir los litigios de todo orden en que sea parte la Administración pública del Estado, Provincia y Municipio».

No parece admisible la tesis de este Considerando 5.º, y ello por las siguientes razones:

Primera.—Porque se contradice con toda la argumentación de los restantes Considerandos de la sentencia, y aun en el propio Considerando 5.º, en cuyo final afirma que la doctrina mantenida por el Sr. Fiscal es rechazable, pero sólo en razón de que el contrato estaba ya fenecido. Y esta es la distinción que viene siendo la base del criterio que sustenta el Tribunal, y que consideramos correcta y aceptable: si se trata de la fijación y exigencia de daños y perjuicios consecutivos a la interpretación de un contrato en vigor, entonces tiene facultad la Administración para fijar y exigir tal indemnización; pero que si el contrato estaba ya fenecido, han de considerarse entonces de aplicación las disposiciones generales sobre culpa extracontractual o aquiliana del artículo 1.902 del Código civil, siendo en tal caso incompetente la Administración

para fijarlos y exigirlos, y teniendo que acudir a la declaración de los Tribunales ordinarios de Justicia.

Segunda.—Porque no puede de ningún modo aceptarse la tesis de que la Administración es parte y juez al interpretar y ejecutar por sí misma los contratos en que interviene, ya que la Administración es autoridad, y cuando actúa como tal en su propio ámbito de competencia no puede situársele en un plano de igualdad con los administrados. Cuando la Administración actúa, lo hace con una presunción de legitimidad a su favor, y en una posición preeminente, de autoridad, de la que emanan privilegios, como el de poder por sí decidir lo que estima oportuno y de poder realizar por sus propios medios sus actos. Una posición en el mismo plano de igualdad que los administrados, al ejercer las funciones de su competencia, esterilizaría la actividad de la Administración. Esta no es juez ni parte, es meramente Administración que puede imponer y exigir a sus administrados lo que estima preciso dentro de su competencia. En aras del interés público que representa, ha de actuar de una manera rápida y ha de ser práctica, y estos cometidos no podría llenarlos si no tuviera esa situación privilegiada de que antes se ha hecho mención.

Una de las potestades de la Administración es la jurisdiccional; pero cuando ella declara el derecho a sus propios y concretos fines, no lo hace de una manera definitiva y última, sino que su juicio jurídico puede ser sometido a revisión que llevarán a cabo los Tribunales competentes; mas en tanto que los actos son revisados, y se declare otra cosa por los Tribunales, el acto de la Administración es ejecutivo, nota ésta que lleva implícita la facultad de ponerlos en inmediata ejecución por los propios medios que la Administración, como autoridad, tiene a su alcance, y ello, como es lógico, sin perjuicio de que cuando la declaración jurisdiccional de los Tribunales competentes declare que el acto debe ser anulado o modificado, se cumpla en sus propios términos tal declaración; y para el caso de que se hubieran podido producir daños y perjuicios, como consecuencia de tal ejecución inmediata del acto de la Administración, podría ser obligada a indemnizar al perjudicado.

Esta es la tesis correcta que parece que el Tribunal no acepta, y que no puede por menos de mantenerse si se quiere que la Administración cumpla sus cometidos de acuerdo con los principios fundamentales en que debe asentarse su actuación, que es el ser práctica y pronta en el obrar.

4.º El Distrito forestal no tiene competencia para intervenir en las relaciones entre Ayuntamiento y adjudicatario de un contrato administrativo para el aprovechamiento de un monte municipal.

Al resolver el contrato el Ayuntamiento por las razones que estimó suficientes para fundamentar tan importante decisión, actua-

ba con la facultad que al efecto le otorga la Ley. La intromisión del Distrito forestal imponiendo al Ayuntamiento la continuación del contrato y, en consecuencia, el que siguiera el aprovechamiento del monte por quien ya no podía hacerlo a consecuencia del acuerdo de la Corporación, única competente para en la vía gubernativa decidir sobre tal materia, era a todas luces ilegal. Y así lo declara el Tribunal Supremo en la sentencia objeto de estudio al decir que «los perjuicios son consecutivos no a un contrato administrativo que quedó rescindido, sino originados por unos actos ajenos a toda estipulación contractual y emanados de una situación de hecho creada, y en cierto modo tolerada, por la propia Corporación municipal, que pudo y tuvo en sus manos el medio de evitarla *no prestando acatamiento a un acuerdo que adoptó un organismo incompetente para ello y cuyas decisiones no tenían para dicha Corporación fuerza de obligar*».

Nos parece excesivo el rigor con que el Tribunal Supremo enjuicia la actuación de la Corporación, que permitió, «con su pasividad y conformidad tácita», la nueva situación extracontractual nacida por la exigencia del señor Ingeniero del Distrito forestal, que impuso a la Corporación el que el contratista siguiera en el aprovechamiento del monte, dejando, así, sin efecto el acuerdo municipal que declaró resuelta la relación contractual, siendo así que ninguna competencia tenía para ello.

Por esto ha de servir de lección a las Corporaciones locales para no acatar imposiciones de otros organismos cuando se exceden en sus atribuciones, debiéndose mantener con firmeza frente a exigencias que carecen de base legal en que apoyarse.

B) RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

I. Bienes de las Corporaciones locales

1. *El Derecho de tanteo establecido a favor de los Ayuntamientos por el Real Decreto-ley de 17 de octubre de 1925 no puede ser suprimido ni limitado por una Orden ministerial como la de 13 de agosto de 1949.*

Se establece, de acuerdo con la Sentencia de 11 de febrero de 1957, la nulidad de la Orden de 13 de agosto de 1949, por ser ilegal el suprimir o limitar el derecho de tanteo establecido a favor de los Ayuntamientos propietarios de montes, reconocido por el Decreto-ley de 17 de octubre de 1925 en su artículo 86, y que no pudo ser derogado o vulnerado por una Orden ministerial, la cual no podía apoyarse en la autorización concedida al Ministerio para dic-

tar disposiciones complementarias del Decreto de 2 de abril de 1948, que no aludió ni afectó al referido derecho de tanteo.

(Sentencia 1 abril 1959 ; y de análoga doctrina la de 18 junio 1958).

2. *Los bienes comunales son imprescriptibles, inalienables e inembargables y pueden reivindicarse por la Corporación municipal en cualquier tiempo.*

Aun cuando vengan siendo poseídos por particulares desde hace muchos años los bienes comunales, al no poder ser poseídos a título de dueño por los vecinos del Municipio a que pertenecen, pues aquéllos no pueden ejercitar sino actos de simple aprovechamiento o disfrute de los mismos, falta el «animus possidendi» que es necesario para transformar la mera posesión en un derecho real de dominio. Y como según el artículo 188 los bienes comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, nadie puede adquirir el dominio por prescripción.

(Sentencia 8 abril 1959).

3. *Es nulo el acuerdo municipal que, sin la comprobación procedente, reivindica un camino vecinal que había desaparecido como tal.*

Si de los documentos aportados al expediente por la Jefatura de Obras Públicas y otros organismos se desconoce la existencia del camino vecinal, no puede la Corporación reivindicar por sí como tal camino, cuya existencia no puede comprobarse.

(Sentencia 11 abril 1959).

4. *La Jurisdicción contencioso-administrativa es incompetente para conocer de un recurso contra acto municipal que reivindicó por sí bienes que estimaba comunales, pues ello es materia de índole civil.*

Y ello por estimar que es de índole civil la declaración de propiedad sobre fincas, ya que al apreciarse el recurso de plena jurisdicción y revocarse el acuerdo, sería necesariamente a base de declarar que tales bienes no eran de carácter comunal, sino de carácter particular de los recurrentes. Las acciones reivindicatorias o de-

clarativas del dominio sólo pueden ejercitarse ante la jurisdicción civil como única competente.

(Sentencia 8 abril 1959).

II. *Contratación administrativa*

1. *Es de carácter civil, y, por tanto, excluido de la Jurisdicción contencioso-administrativa, el acuerdo de un Ayuntamiento por el que se declaró válida la licitación para la venta en pública subasta del Hotel Playa, de Cádiz, pues el Ayuntamiento actuó como un mero sujeto de derechos y obligaciones.*

Parte del supuesto de que el hotel es un inmueble de propios del Ayuntamiento, que no estaba destinado a obras ni servicios públicos de ninguna clase, sino a una industria hotelera; y que el haber adoptado el Ayuntamiento la forma de subasta para la venta del Hotel Playa, en nada puede influir para poder estimar como administrativo el contrato de venta celebrado, pues la subasta lo mismo puede tener lugar en los contratos administrativos como en los civiles, y por esto no los tipifica.

(Sentencia 2 marzo 1959).

2. *El pliego de condiciones es ley para ambas partes; y, si en tal pliego se consignó de modo expreso y categórico que el contratista no podía pedir revisión de precios, actuó correctamente la Diputación al denegar tal revisión.*

Se basa en que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de 17 de julio de 1945 (art. 11), las disposiciones para la revisión de precios, que dicha Ley regula, no serán de aplicación en aquellos contratos en que estén previstos los casos de revisión y forma de llevarla a cabo, en los que se estará a lo especialmente pactado en cada uno de ellos. Y los Decretos de 18 de enero y 22 de febrero de 1957 en nada alteran ni modifican lo expresado anteriormente, ni obligan a las Corporaciones locales a revisar los precios de sus contratos de un modo necesario o irrenunciable, como pretende la parte recurrente.

(Sentencia 17 marzo 1959).

3. *No es vicio sustancial en la contratación haber demorado la adjudicación de un concurso-subasta.*

Aduce como argumentación el Tribunal Supremo que en el artículo 2.º del Reglamento de Contratación de las Corporaciones loca-

les se faculta a las mismas para suspender la licitación, y en el 27 se consigna, al señalar el plazo entre la publicación de los anuncios y el acto de la apertura de los pliegos, que habrán de mediar al menos veinte días hábiles, se permite a la Corporación aumentar dicho plazo cuando lo estime conveniente, y en ningún otro artículo, al establecer plazos o términos, hace referencia a que éstos sean fatales e improrrogables, y por ello lo único que esto puede significar es un defecto corregible por el procedimiento disciplinario correspondiente.

(Sentencia 17 marzo 1959).

4. *Para el suministro de carne a los Centros benéficos de una Diputación es necesaria la subasta si las cantidades a que alcanza tal suministro exceden de las que establece la Ley al efecto para no exigir la subasta.*

Parte el Tribunal Supremo de que en el contrato de suministros es obligado el trámite de subasta, a no ser en los casos de excepción que expresamente determina la Ley, y siempre que el importe sea superior a 150.000 pesetas en presupuestos mayores de cien millones, etcétera. Por ello, si los suministros de carne importaban cantidades anuales superiores a las que se establecen como básicas para la realización de la subasta, era obligada ésta, sin que pueda alegarse que se trata de una estipulación verbal con el contratista.

(Sentencia 14 marzo 1959).

III. Expropiación

Es particularmente extensa la jurisprudencia sobre esta materia. Como es lógico suponer, el punto sobre el que se centran fundamentalmente las discusiones es el de la fijación de la indemnización que ha de satisfacer el expropiado. Hay también otros problemas, pero el indicado es el que sobresale sobre todos los demás.

1. *El acuerdo entre los peritos de expropiante y de expropiado sobre el justo precio obligan a las partes que aquéllos representan.*

Los peritos, dice el Tribunal Supremo, actúan en el referido trámite como verdaderos mandatarios con facultades concretas y pre-determinadas, que no pueden rechazar posteriormente a efectos vin-

culativos las personas naturales o jurídicas que los otorgaron, teniendo conocimiento de su alcance y finalidad. Aduce la reiterada jurisprudencia recogida en las Sentencias de 6 de marzo de 1958, 12 de febrero y 10 de marzo de 1959, con base en las de 18 de junio de 1907 y 7 de junio de 1940, que guardan con el caso ahora resuelto la más estrecha analogía.

(Sentencia 17 marzo 1959.)

2. *Requisitos para que proceda la indemnización por explotación parcial de la finca.*

Consigna el Tribunal Supremo que hay que poner en relación el artículo 46 con el 23 de la Ley de Expropiación forzosa vigente, y para que pueda exigirse tal indemnización es necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que a consecuencia de la expropiación parcial resulte anti-económica para el propietario la explotación de la finca.

b) Que, como consecuencia de ello, el propietario solicite de la Administración que la expropiación comprenda la totalidad de la finca, y

c) Que la Administración rechace la oferta de expropiación total.

(Sentencia 16 junio 1959, que confirma otra de 27 mayo 1959).

3. *El artículo 43 de la Ley permite aplicar los criterios estimativos que conduzcan a una más justa valoración de los bienes expropiados.*

Según el párrafo 3.º de dicho artículo, si bien han de evaluarse los bienes con arreglo a las normas de valoración que se señalan en la Ley, añade que el propietario o la Administración, y en definitiva el Jurado, podrán proponer las rectificaciones que a su juicio deban ser introducidas en alza o en baja en el justiprecio.

(Sentencias 2 marzo y 16 abril 1959.)

4. *Las plus valías que no son consecuencia directa del proyecto, deben tenerse en cuenta para fijar el justiprecio del bien expropiado.*

El artículo 36 de la Ley trata de evitar, y prohíbe al efecto, que se tengan en cuenta para la valoración las plus valías que sean consecuencia del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación,

por lo que si el mayor valor que se fija no lo es por razón de las mejoras derivadas del proyecto, tales plus valías deben entrar a formar parte del justiprecio.

5. *No es discrecional para el Jurado de Expropiación la fijación del valor al amparo de lo establecido en el artículo 43 de la Ley, y la resolución de dicho Jurado puede ser recurrida en vía contenciosa.*

Toma como base de su resolución el Tribunal Supremo el que la vigente Ley de Expropiación forzosa de 1954 al facultar en su artículo 43 al Jurado de Expropiación para aplicar los criterios estimativos que juzgue más adecuados, cuando se obtuvieran precios notoriamente superiores o inferiores al real de lo expropiado, usando las valoraciones automáticas de los artículos 38 al 42, establecidas según las distintas naturalezas de los bienes, no hace otra cosa sino crear un sistema conjunto de flexible justiprecio, según las circunstancias de cada caso, con el designio fundamental de obtener la más exacta determinación de las indemnizaciones procedentes, estableciendo esos módulos en los cuales el aplicado supone siempre un razonable margen de discrecionalidad en atención a los múltiples factores concurrentes, pero que al igual que el de rígida normación, se halla sometido a la función revisora de esta jurisdicción, ordenada en términos generales por el artículo 126 contra toda resolución que ponga fin al expediente expropiatorio.

(Sentencia 16 abril 1959.)

6. *Valoración de un terreno que si bien no tiene aún la consideración de solar, no puede estimarse meramente como rústico y debe, por ello, tenerse en cuenta su valor expectante.*

Consigna el Tribunal Supremo que no debió omitirse, al practicar la valoración, el valor expectante de la finca, pues si bien se trata de terreno sobre el cual hasta el momento de su expropiación no se ejerció directamente ninguna acción urbanística, es manifiesto que en el predio se da un valor potencial indudable en razón a las perspectivas de aprovechamiento o de utilización urbanística, dado el sector en que se encuentra situado.

(Sentencia 9 junio 1959.)

IV. *Funcionarios de Administración local*

1. *Si un Secretario sirve dos Ayuntamientos, cada Corporación municipal tiene facultad independiente para proceder disciplinariamente contra él.*

La agrupación municipal de dos Corporaciones no priva a cada una de ellas de la potestad disciplinaria sobre sus funcionarios. Cada una de ellas puede enjuiciar separada y libremente los hechos que a su servicio respectivo ejecutaren aquéllos.

(Sentencia 11 marzo 1959.)

V. *Haciendas locales*

1. *Cuestiones generales.*

- a) *El contribuyente puede oponerse a una exacción aun cuando si bien la liquidación se halle acomodada a la Ordenanza fiscal, ésta contraviene la Ley.*

El criterio que sustenta el Tribunal Supremo se asienta en lo ya declarado en Sentencias de 8 de abril de 1952 y 18 de junio de 1954, en las que se establece que si una Ordenanza se opone a los principios y preceptos fundamentales contenidos en la legislación, la no impugnación de aquella Ordenanza no puede coartar el derecho del contrayente a quien se aplique para recurrir contra la liquidación que se le gire, criterio laudable que impone a los entes públicos una legalidad sustancial, y no meramente formal, para que lleguen a ser paradigma o ejemplo de los particulares en cuanto a la rectitud de sus actuaciones jurídicas.

(Sentencia 30 enero 1959.)

- b) *El denunciante de una hipotética infracción fiscal no tiene acceso a la vía contenciosa más que para discutir su participación en la multa.*

Se aduce la reiterada doctrina del Tribunal Supremo, entre otras, en las Sentencias de 25 de octubre de 1932, 6 de diciembre de 1952 y 23 de febrero de 1956, conforme a las cuales los denunciantes tienen el carácter de Agentes de la Administración y, por tanto, carecen de acción para recurrir contra las resoluciones de aquélla; si bien se niega el acceso a esta vía a los denunciantes que recurran contra acuer-

do que hayan desestimado sus denuncias, o que no impongan multas o las impongan en cuantía que aquéllos consideren no adaptada a los preceptos legales, en cambio la jurisprudencia concede acción a los mismos para recurrir contra las resoluciones que se refieren a su participación en las multas.

(Sentencia 2 abril 1959.)

2. *Contribuciones especiales.*

a) *Si no se convoca a la Asociación de Contribuyentes cuando tal convocatoria es obligada, hay un vicio que anula lo actuado.*

(Sentencia 17 febrero 1959.)

b) *Si se impugna el incremento de valor asignado a las fincas, debe suspenderse el cobro de la cuota liquidada.*

Basa su resolución en el artículo 36 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952.

c) *Imposición simultánea de ambas clases de Contribuciones especiales.*

Al quedar en suspenso la determinación de la cuota por aumento de valor, no puede determinarse la derivada de beneficio, ya que de la fijación de la primeramente citada depende, en su caso, la de la mencionada en segundo lugar, conforme a lo establecido en el artículo 462 de la Ley de Régimen local vigente.

(Sentencia 11 junio 1959.)

d) *No se halla exenta una Compañía de Tranvías de la Contribución especial por incremento de valor, si no fué cubierto íntegramente el costo de las obras por los demás obligados a tributar.*

(Sentencia 11 junio 1959.)

e) *Deben aplicarse las Contribuciones especiales por aumento de valor a una Compañía de Tranvías afectada por las obras, dividiendo dichas Contribuciones entre aquella Compañía y la Corporación a la que han de pasar los bienes a la terminación de la concesión, al modo como en Derechos Reales se aplica en los usufructos temporales.*

Como los tranvías ocupan vías públicas del Ayuntamiento de V. y la concesión a favor de la Compañía actora es temporal, pues pasa-

dos sesenta años han de revertir las dependencias y material fijo y móvil a la Corporación municipal, y por ello, la explotación del servicio solamente lo ha de hacer dicha Compañía hasta que transcurran los mencionados sesenta años, ello ha de reflejarse evidentemente en la apreciación de quienes sean los que deben pagar Contribución especial por los beneficios obtenidos de los bienes de la Sociedad, que al pasar ese período de tiempo vendrán a ser de la propiedad del Ayuntamiento, ya que si bien es cierto que al terminarse las obras las referidas fincas resultan beneficiadas, no lo es menos que ese beneficio ha de continuar, y de él ha de participar la Corporación municipal como entidad a la que han de revertir los bienes de la Compañía concesionaria.

(Sentencia 11 junio 1959.)

3. *Arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos.*

a) *Si en la tramitación de los expedientes de plus valía se siguen disposiciones de una Ordenanza fiscal que es contraria a la Ley, ha de estimarse nulo todo lo actuado.*

Y ello por estimar que la actuación de la Junta Administrativa del Arbitrio, con la importante y decisiva intervención que se le otorga en la Ordenanza, se halla en contradicción con lo dispuesto en los artículos 121, apartado g), 509, 694 y 695 de la Ley, siendo doctrina jurisprudencial, muy reiterada y conocida, la de que las Ordenanzas municipales contrarias a las leyes o preceptos estatales de carácter general no pueden prevalecer en su contra, aunque esas Ordenanzas no hubieran sido en el momento oportuno impugnadas.

(Sentencia 12 junio 1959.)

b) *No puede quedar sujeto al arbitrio de plus valía un terreno destinado a explotación agrícola y que no tiene la consideración de solar.*

(Sentencia 18 marzo 1959.)

c) *Las Sociedades civiles y mercantiles no están sujetas a tributar por plus valía en su forma especial de tasa de equivalencia antes de 1.º de enero de 1954.*

Aduce como fundamento el de que el espíritu del legislador no fué el dar carácter retroactivo a la Ley de 3 de diciembre de 1954,

en cuya disposición transitoria 1.^a se estableció que la Tasa de equivalencia comenzaría a producir efectos para esta clase de sociedades a partir de 1.º de enero de 1954.

(Sentencia 16 febrero 1959.)

VI. *Jurisdicción contencioso-administrativa*

1. *En el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, queda fijado el objeto de la reclamación que no puede luego modificarse.*

(Sentencia 1 abril 1959.)

2. *No existe en nuestro Derecho vigente la acción popular, y por ello carecen de legitimación activa los vecinos que tratan de sustituir a la Corporación municipal en la defensa de bienes que estiman pertenecen al común, sin cumplir los requisitos que exige el artículo 371 de la Ley de Régimen local vigente.*

Al actuar varios vecinos de un Ayuntamiento ante el Tribunal contencioso-administrativo contra el acuerdo municipal (que no estimó la denuncia de los mismos de que se construía por un particular una casa en terrenos que pertenecían a una vereda comunal) no pueden alegar un interés que se les haya lesionado o un derecho individualizado o directo que se les desconozca, sino que actúan en defensa del interés del vecindario ejercitando verdadera acción pública, inexistente en nuestro Ordenamiento, y la ejercitan arrogándose la obligación que al respecto corresponde a la Corporación municipal, según el artículo 370 de la Ley de Régimen local, sin que los recurrentes cumplieran antes la prevención ordenada en el precepto siguiente de requerir al Ayuntamiento, y, en caso negativo, recabar la autorización del señor Gobernador civil de la Provincia, oído el Abogado del Estado.

(Sentencia 13 enero 1959.)

3. *Contenido de la desviación de poder.*

La desviación de poder, que ha sido recogida y señalada por el artículo 83 de la vigente Ley reguladora de esta jurisdicción como una de las formas de infracción del Ordenamiento jurídico, supone un ánimo predeterminado de utilizar la facultad de obrar con fuerza de obligar, que los órganos de la Administración ostentan, orientándola hacia la consecución de objetivos no previstos concreta-

mente por la motivación legal que inspira la norma que se aplica, aun cuando al hacerlo se observen las formalidades exigidas para su legitimidad, pudiendo afirmarse que dicha desviación es más o menos flagrante, según que el fin hacia el que se endereza sea propio de la actividad administrativa, aunque no previsto en el diseño de la norma de que se trate, o, por el contrario, se inspire en móviles personales o en cualquiera otra causa de ilegitimidad.

(Sentencia 14 mayo 1959.)

VII. Policía municipal

1. Edificios ruinosos.

a) *Actuó correctamente la Autoridad municipal que siguió un expediente de ruina e impuso el desalojo por estimar, de acuerdo con los técnicos, que el edificio amenazaba ruina.*

(Sentencia 23 febrero 1959.)

b) *El concepto de edificio ruinoso es unitario y abarca a todo él si no existen cuerpos independientes.*

Se halla esta doctrina recogida en numerosas sentencias que se citan en la de 4 de noviembre de 1958.

c) *No es ir contra sus propios actos el que un Ayuntamiento acuerde declarar la ruina de un edificio si se ha producido una nueva situación, aun cuando anteriormente se hubiera manifestado que el edificio en cuestión no estaba en ruinas.*

Consigna al efecto el Tribunal Supremo que una resolución de esta índole no puede vincular definitivamente a la Autoridad municipal que la dicta, puesto que la situación que no existe en un momento dado, puede producirse posteriormente por causas múltiples y ofrecer una realidad que haga necesaria la intervención administrativa.

(Sentencia 23 abril 1959.)

d) *No es vicio suficiente para anular el expediente tramitado para la declaración de ruina de una finca, el que en el acto de insaculación de los tres peritos estuviera representado el propietario por persona que no acreditase suficientemente tal representación.*

Tal defecto es puramente formal, sin entidad sustancial al procedimiento y sin producir indefensión.

(Sentencia 13 abril 1959.)

2. *Licencias.*

- a) *La licencia municipal otorgada para un establecimiento mercantil implica una situación jurídica que no puede desconocerse por el Ayuntamiento, declarando la caducidad de aquélla.*

El Tribunal Supremo rechaza la argumentación del Ayuntamiento de que, de no poder declarar la caducidad de una licencia se impediría para «in aeternum» la acción administrativa, pues para evitar tal situación asisten a la Administración suficientes medios, pero en ningún caso la caducidad de la licencia, que resulta inapropiada totalmente cuando la tal licencia no ha sido concedida por plazo o término, ni supeditada a condición no cumplida por el concesionario. Pone de manifiesto esta inadecuación de la caducidad como figura apta para la cesación de la situación jurídica de que trata el artículo 16 del Reglamento de Servicios municipales de 17 de junio de 1955, que, aun siendo posterior al acto ahora impugnado, indica una pauta correcta, y en tales casos no habla de caducidad sino de renovación, con la correspondiente apreciación de las condiciones que la exijan y con la debida indemnización, señalando así una de las vías apropiadas para la rectificación, en su caso, del derecho anteriormente establecido, con lo cual se da un remedio a la hipotética indefinida paralización de la actividad administrativa municipal.

(Sentencia 13 febrero 1959.)

- b) *Si en las Ordenanzas consta un precepto sobre distancias, y no se cumplen éstas, el Ayuntamiento ha de atenerse a la disposición de las Ordenanzas, sin que sea dable discutir en el pleito sobre la oportunidad o conveniencia de tal precepto.*

(Sentencia 14 marzo 1959.)

- c) *No puede conceptuarse como licencia menor, a los efectos de estimarse concedida por silencio administrativo, la solicitada para abrir un establecimiento comercial.*

No estamos, dice el Tribunal Supremo, en presencia de una instalación menor del párrafo c), del número 7, del artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955, sino ante una del párrafo a) de dicho precepto, y por ello no es posible entender concedida la licencia solicitada por silencio administrativo, ya que para que éste pueda adquirir tal valor otorgante era preciso haber acudido previamente ante la Comisión Pro-

vincial de Urbanismo o, en su defecto, ante la de Servicios Técnicos como el propio precepto expresa ; y como en el caso de autos no se hizo así, ha de entenderse denegada la licencia.

(Sentencia 1 abril 1959.)

VIII. Régimen jurídico

1. *La infracción de las normas de procedimiento no siempre originan la nulidad de las actuaciones posteriores, pues hay defectos sustanciales que llevan consigo la nulidad y otros de tan poca entidad que no pueden causar tales efectos.*

(Sentencias 17 febrero, 17 y 21 marzo 1959.)

2. *Los Concejales, que siendo Presidentes y Vocales de la Caja de Ahorros municipal, tienen interés en que se adopte un acuerdo favorable a aquella Institución, frente a los intereses de otra Caja de Ahorros, deben apartarse de las deliberaciones y votaciones de asunto que atañe a aquellas Instituciones.*

A la vista de lo dispuesto en el artículo 227 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, considera que la prohibición allí establecida no se condiciona a la concurrencia de motivos recusables en la emisión de sus votos por los miembros de la Corporación, que deben apartarse de las deliberaciones y acuerdos sobre los asuntos en que están interesados, pues basta con la concurrencia de dicha circunstancia para que se produzca su abstención, aun cuando al intervenir lo hagan inspirándose en una sincera apreciación sobre lo que entienden conviene a los intereses municipales.

(Sentencia 30 marzo 1959.)

3. *No cabe desconocer en alzada la personalidad del recurrente, si aquélla se le admitió por los órganos inferiores de la Administración.*

Aduce el Tribunal Supremo que, como se ha sostenido por la Jurisprudencia, la Administración no puede desconocer en la vía jurisdiccional la personalidad que reconoció en la administrativa, ese principio debe ser aplicado en las sucesivas instancias administrativas, según se mantiene en la Sentencia de 24 de diciembre de 1958.

(Sentencia 16 abril 1959.)

IX. Solares de edificación forzosa

1. *El que se ocupe una parte de un solar sin edificar con alguna construcción que pueda calificarse de permanente por su estructura, no obsta a su concepción como solar de edificación forzosa cuando tal construcción está en desproporción manifiesta con la permitida y corriente en la zona en que tal solar radica.*

Se basa en lo establecido en el artículo 9.º de la Ley de 15 de mayo de 1945 y apartado a) del artículo 3.º del Reglamento de 23 de mayo de 1947, así como en el del artículo 3.º de dicho Reglamento.

Aparte de las razones de estricta legalidad, dice, la cuestión suscitada en el presente pleito no puede menos de ser contemplada a la luz de los propósitos en que se inspira la Ley de 15 de mayo de 1945 y su Reglamento de 23 de mayo de 1947, que nacieron para solucionar la crisis producida por el aumento de la población y la carencia y consiguiente carestía de las viviendas, y para ello busca el aprovechamiento de los solares que ocupan los edificios hoy inadecuados para la acuciante necesidad del momento y las extensiones inaprovechadas de terrenos para dedicarlos a la construcción de viviendas con carácter forzoso; y ante tal necesidad social, aparte de otras necesidades de orden urbanístico, que las expresadas disposiciones tratan de solucionar, no puede pretenderse que dos solares perfectamente aprovechables a los fines indicados permanezcan indefinidamente en la situación actual.

(Sentencia 25 marzo 1959.)

N. RODRÍGUEZ MORO