

IV. JURISPRUDENCIA

SUMARIO: A) COMENTARIO MONOGRÁFICO: Los pueblos no constituídos en Entidad local menor pueden tener el aprovechamiento exclusivo de bienes del común de sus vecinos.—B) RESEÑA DE SENTENCIAS: I. *Contratos municipales*. Exigencia de poder bastantado. II. *Expropiación forzosa*. 1. Necesidad de ocupación. 2. Defectos en el trámite. 3. Jurado provincial. 4. Técnico para valorar. 5. Tanto por ciento de afección. 6. Valoraciones de la Ley del Suelo. 7. Valor de situación. 8. Valor comercial. III. *Jurisdicción Contencioso-administrativa*. 1. Recurso de reposición extemporáneo. 2. Desviación de poder. 3. Término de la vía administrativa en materia económico-municipal. 4. Amplitud del recurso. IV. *Montes*. La notificación personal en los deslindes. V. *Policía urbana*. Finca ruinosa. VI. *Procedimiento administrativo*. 1. Notificación. 2. La Ley de Procedimiento administrativo es supletoria de la Ley de Régimen local. 3. Advertencia de ilegalidad. VII. *Servicios públicos*. Mercados. Limitación de tiempo. VIII. *Solares de edificación forzosa*. Reglamento de 23 de mayo de 1947. IX. *Urbanismo*. 1. Concepto de casco en la Ley del Suelo. 2. La aprobación de un polígono no implica comienzo del expediente expropiatorio.

A) COMENTARIO MONOGRAFICO

LOS PUEBLOS NO CONSTITUÍDOS EN ENTIDAD LOCAL MENOR PUEDEN TENER EL APROVECHAMIENTO EXCLUSIVO DE BIENES DEL COMÚN DE SUS VECINOS.

Esta es la tesis que sustenta el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de abril de 1963, en la que fué ponente el Magistrado Excmo. señor don Pedro Fernández Valladares.

Los hechos básicos eran los siguientes:

El Ayuntamiento de El Terroso, Provincia de Zamora, pidió al Ministerio de Agricultura que se rectificase la inscripción del Catálogo de Montes públicos, por cuanto aparecía un monte como de la pertenencia de San Martín de Terroso, que no era más que un anejo del Ayuntamiento peticionario.

El Ministerio de Agricultura accedió a rectificar la inscripción del Catálogo haciendo constar que el monte en cuestión pertenece al Municipio de El Terroso, y que el aprovechamiento del monte en cuanto a pastos y leñas es exclusivamente de los vecinos que integran el núcleo social de San Martín de Terroso.

Contra esta resolución del Ministerio de Agricultura formuló reposición El Terroso, y luego el recurso contencioso-administrativo, que es resuelto por la sentencia mencionada, la cual mantiene la decisión del Ministerio de Agricultura, rechazando la tesis municipal de que no puede reconocérsele al núcleo vecinal de San Martín personalidad jurídica al-

guna por cuanto es un mero anejo del Municipio reclamante, que ni siquiera está constituido como Entidad local menor.

* * *

La cuestión que aquí es controvertida no deja de ofrecer puntos oscuros. Y acaso a ello ha contribuido una deficiente normación en la vigente legislación municipal. Parece de razón que los núcleos sociales no puedan ser centro de atribución de derechos y obligaciones en la relación jurídica si no están aceptados como personas jurídicas por el derecho positivo vigente, pues carecen de órganos que los personifiquen y representen. Pero he aquí que la realidad se impone, y la norma legal, el derecho es la vida, debe recoger estas situaciones y regularlas. Y es lo cierto que existen lugares, aldeas, parroquias, etc., que, sin estar constituidos como Entidades locales menores, vienen conservando el aprovechamiento de ciertos bienes del común de vecinos que les pertenecían desde tiempo inmemorial, y que es de razón que los sigan disfrutando exclusivamente aquellos núcleos vecinales, que si inicialmente tenían reconocida una personalidad jurídica pudieron acaso perderla por consecuencia de la evolución producida en el modo de determinar y fijar el concepto legal del Municipio, pero que, en todo caso, no debe perjudicar unos intereses de siempre unidos a determinado grupo vecinal.

Como antecedente bien expresivo de la situación puede verse lo que establecía el artículo 90 de la Ley de 2 de octubre de 1877, en el que se disponía que «los pueblos que formando con otros término municipal tengan territorio propio, aguas, pastos, montes o cualesquiera derechos que les sean peculiares, conservarán sobre ellos su administración particular». Y en el artículo siguiente dice que «para dicha administración nombrarán una Junta que se compondrá de un Presidente y de dos o cuatro Vocales, elegidos directamente uno y otros por los vecinos del pueblo y de entre ellos mismos. Serán cuatro los Vocales para los pueblos de sesenta o más vecinos y dos cuando sea menor el vecindario».

De manera que según estos preceptos cabe perfectamente que un lugar, una parroquia que forme parte de un término municipal mayor tenga montes propios, de aprovechamiento específico de sus propios vecinos, y entonces el legislador le permite mantener la administración particular de esos bienes, para lo cual puede nombrar de entre sus propios vecinos una Junta del modo como se indica.

Pero el legislador no podía olvidar de ninguna manera que, otorgada la administración de esos intereses del común de la parroquia o del lugar a una Junta administradora, debía existir una supervisión de aquella actividad, al fin y al cabo pública, aunque fuera en relación con ese pequeño núcleo humano de la parroquia o del lugar, y para ello el artículo 95 consigna que el Ayuntamiento del término respectivo inspeccionará la administración particular a que se refiere este capítulo, bien por su iniciativa o ya a solicitud de dos o más vecinos del pueblo interesado, lo cual viene a recogerse respecto de las parroquias de las Provincias gallegas en la vigente Ley de Montes de 1957.

Pero muchos de estos pueblos no se han constituido en Entidad local menor, a pesar de la facilidad otorgada por el Estatuto municipal, sin embargo, de lo cual siguen disfrutando de modo exclusivo para sus vecinos los bienes comunales que tradicionalmente venían aprovechando. En algunos de estos pueblos, lugares, aldeas, parroquias, etc., existen Juntas administrativas como las que establecía la Ley de 1877 que no hay que confundir con las Juntas vecinales de las Entidades locales menores, y ello aunque por laguna legal no exista un respaldo del derecho positivo actual. Pero hay otros pueblos, lugares, aldeas, parroquias, etcétera, en donde ni siquiera existe Junta administrativa y, sin embargo, el pequeño núcleo de vecinos de aquella localidad sigue aprovechando, al modo tradicional, consuetudinario, los bienes de carácter comunal que sólo aquella localidad aprovechaba.

Ahora bien, si tales núcleos sociales no tienen un órgano que los represente, difícilmente pueden ser sujetos de atribuciones en cualquier relación jurídica, y acaso pensando en ello el artículo 4.º de la vigente Ley de Montes establece que los terrenos rústicos de índole forestal que de hecho vengán aprovechándose consuetudinariamente por los vecinos de una localidad se incluirán en el Catálogo de Montes en favor de la Entidad local, cuyo núcleo de población venga realizando los aprovechamientos, respetándose éstos en favor de los mismos vecinos que hayan sido sus beneficiarios. De donde se desprende que aquellos bienes que son aprovechados exclusivamente por núcleos de vecinos no constituidos en Entidad local habrán de figurar a nombre del Municipio del que formen parte aquellos núcleos vecinales o de la Entidad local menor debidamente constituida, puesto que en realidad es a los únicos a los que reconoce personalidad al efecto, como se establece en el artículo 6.º de la Ley de Régimen local vigente, donde, después de hecha exposición de las facultades que tienen al efecto los Municipios, consigna que la misma capacidad corresponderá a las Juntas vecinales en nombre de las respectivas Entidades locales menores dentro de su específico cometido. Y téngase en cuenta que en el artículo 107 de dicha Ley se establece como de la competencia propia y específica de la Entidad local menor dentro de su territorio la administración y conservación de sus patrimonios, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.

La cuestión de la titularidad no se resuelve directamente por la sentencia mencionada, aunque la cita en uno de sus Considerandos, por estimar que como este extremo no fué objeto de discusión en la vía administrativa ni de planteamiento en la revisión jurisdiccional no puede recaer resolución sobre el mismo. Pero el Ministerio de Agricultura así lo entendió cuando llevó a cabo la modificación de la inscripción que de aquellos montes existía en el Catálogo de los de utilidad pública e hizo figurar como titular de los mismos al Municipio de El Terroso, en el cual está integrado el grupo de vecinos a cuyo favor exclusivo reconoce el aprovechamiento de dichos montes. Y ello, como dice el Tribunal Supremo, sin perjuicio de que el estado posesorio que reconoció el Ministerio de Agricultura en favor del núcleo vecinal de San Martín, no cons-

tituido en Entidad local menor, pueda ser impugnado en la vía civil a la que compete resolver sobre estas cuestiones.

La tesis de la sentencia la estimamos justa, pero también creemos que existe una laguna legal en esta materia que es necesario llenar para evitar situaciones confusas que se producen en relación con estas cuestiones. Debería dejarse bien claro en la norma legal que en la inscripción que se haga en estos casos en el Catálogo de Montes, en el Inventario municipal de Bienes y, consiguientemente, en el Registro de la Propiedad, debe figurar como titular el Municipio o la Entidad local menor correspondiente, cuando sea de pertenencia de ésta el bien, y que el aprovechamiento, cuando consuetudinariamente venga realizándose por un núcleo de vecinos no constituido en Entidad local, le compete única y exclusivamente a tal núcleo de vecinos; y así bien debe regularse la creación, constitución, funcionamiento y fiscalización administrativa de Juntas similares a las que existían en la Ley de 2 de octubre de 1877. No deja de ofrecer matices interesantes la sentencia en cuestión, que puede consultarse al número 2403 del Repertorio de Jurisprudencia de Aranzadi.

B) RESEÑA DE SENTENCIAS

I. CONTRATOS MUNICIPALES.

Si al presentar proposición en una subasta municipal se dejó incumplido por una Sociedad licitadora el requisito formal, ineludible, que exige el Reglamento de Contratación en su artículo 29, de acompañar el poder debidamente bastantado por el Secretario de la Corporación Letrado, estuvo ajustada a derecho la actuación principal rechazando la propuesta presentada por dicha Sociedad. (Sentencia 3 de julio de 1963.)

II. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. La declaración de necesidad de ocupación es discrecional y se excluye por el artículo 22 de la Ley de Expropiación forzosa del recurso contencioso-administrativo. Y tal declaración de necesidad va implícita en la de urgente ocupación. (Sentencia de 9 de julio de 1963.)

2. Si ninguna situación de indefensión para el interesado se siguió porque la pieza de justiprecio no empezase con la reproducción del acuerdo de necesidad de ocupación, habiendo quedado suficientemente identificada la finca, que es lo que se pretende en el artículo 26 de la Ley de Expropiación forzosa, no es bastante aquella deficiencia para declarar la nulidad del expediente. (Sentencia de 28 de junio de 1963.)

3. Ninguna disposición legal ni reglamentaria obliga a consignar en los acuerdos del Jurado provincial la profesión, cargo y representación de los vocales que intervienen en la valoración. (Sentencia de 3 de julio de 1963.)

4. La nueva existencia de una pequeña porción de roca viva dentro de los terrenos rústicos que se expropiaron, y que luego la Administración explota como cantera, no permite decir que debe ser un Ingeniero de Minas, y no de Montes, el que intervenga en la valoración. (Sentencia de 9 de julio de 1963.)

5. El 5 por 100 de afección sólo es exigible, según el artículo 47 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre el justiprecio de los bienes que se expropian, como compensación afectiva por la privación de propiedad, pero no sobre las demás cantidades a abonar por daños, perjuicios, indemnizaciones o cualquier otro concepto. (Sentencia de 2 julio de 1963.)

6. Las únicas expropiaciones a las que ha de aplicarse necesariamente las valoraciones de la Ley del Suelo son las legitimadas por la aprobación de los correspondientes planes de ordenación urbana; pero el Jurado puede aplicar los criterios estimativos que considere adecuados. (Sentencia de 3 de julio de 1963.)

7. El valor de situación, según dice la sentencia de 16 de enero de 1961, «es el factor estimativo más importante». (Sentencia de 3 de julio de 1963.)

8. Si el terreno de que se trata se halla dentro del casco y es solar por estar dotado de calzada pavimentada, encintado de aceras y servicios de suministro de agua, desagües y alumbrado público, ha de tasarse con arreglo al valor comercial, conforme a lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley del Suelo. (Sentencia de 2 de julio de 1963.)

III. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

1. Si se interpuso el recurso de reposición fuera de plazo no puede aplicarse la virtud subsanadora del artículo 129 de la Ley jurisdiccional, pues no cabe denunciar la omisión de este requisito, ya que se había cumplido pero extemporáneamente. (Sentencia de 3 de julio de 1963.)

2. No existe desviación de poder en la simple infracción del ordenamiento jurídico por la Administración, si no obedece a propósitos diferentes de los fijados en el mismo, debiendo ser demostrado clara y palmariamente que el ejercicio de las potestades administrativas se verificó torcidamente, sin consideración al motivo o finalidad preestablecidos para el bien o el interés público. (Sentencia de 3 de julio de 1963.)

3. Si se recurre en vía contenciosa contra el acto municipal por el que se practicó la liquidación de la tasa por apertura de un establecimiento, y no contra el acuerdo del Tribunal Económico-administrativo, que es en realidad el que termina la vía gubernativa, ha de declararse la inadmisibilidad del recurso. (Sentencia de 3 de julio de 1963.)

4. «Los recursos contencioso-administrativos se determinan, en cuanto a su ámbito, por lo que aparezca en el escrito de interposición, sin que en la demanda pueda alterarse la petición inicial, ni impugnar un acto que no fué objeto de impugnación en el expresado escrito inicial de interposición». (Sentencia de 15 de junio de 1963.)

IV. MONTES.

En los deslindes es obligatoria la notificación personal a los dueños de las fincas colindantes cuando se conozca su domicilio, y la falta de tal notificación provoca la nulidad de las actuaciones. (Sentencia de 22 de junio de 1963.)

V. POLICÍA URBANA.

«En caso de ruina inminente no es precisa la tramitación del expediente contradictorio». (Sentencia de 23 de septiembre de 1963.)

VI. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. Los artículos 313 y 314 del Reglamento de organización de 17 de mayo de 1952 han de entenderse complementados por el artículo 80 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, y, en consecuencia, ha de estimarse bien hecha la notificación de acuerdo municipal en el domicilio del interesado, ausente sin que se conozca su paradero, y que recoge su esposa. (Sentencia de 23 de septiembre de 1963.)

2. La Ley de Régimen local no ha sido derogada por la Ley de Procedimiento administrativo que se refiere a las actuaciones de la Administración central del Estado, siendo ésta meramente supletoria de los preceptos procedimentales de las Corporaciones locales, según declara su artículo 1.º (Sentencia de 26 de junio de 1963.)

3. Sólo cuando es manifiesta la infracción legal tiene el Secretario la obligación de hacer la advertencia de ilegalidad. (Sentencia de 28 de junio de 1963.)

VII. SERVICIOS PÚBLICOS. MERCADOS.

Puede un Ayuntamiento establecer en un Reglamento de Mercados la «prohibición, bajo la sanción de nulidad *in radice*, de los contratos, o vinculaciones equivalentes, de duración indefinida o por más de cincuenta años, extendida retroactivamente, por expresa advertencia de la segunda disposición transitoria del Reglamento de Contratación, a los ya perfeccionados, sin que tengan la consideración de derechos adquiridos, según la tercera de dichas disposiciones transitorias «las situaciones deri-

vadas de cláusulas o convenios cuya nulidad se declara en el presente Reglamento». (Sentencia de 14 de junio de 1963.)

VIII. SOLARES E INMUEBLES DE EDIFICACIÓN FORZOSA.

La Ley del Suelo mantiene la vigencia, en lo necesario, del Reglamento de Solares de 23 de mayo de 1947, y de acuerdo con ambas normas debe incluirse en el Registro una finca que desmerece de las demás edificaciones del sector, y es inadecuada al mismo. (Sentencia de 22 de junio de 1963.)

IX. URBANISMO.

1. La interpretación del párrafo cuarto del artículo 12 de la Ley del Suelo, al decir que el casco comprenderá los sectores urbanizados a medida que la construcción ocupe dos terceras partes de la superficie edificable en cada polígono, es la de que sólo se refiere a terrenos exteriores al casco. (Sentencia de 2 de julio de 1963.)

2. La aprobación del proyecto de limitación de un polígono a efectos urbanísticos no implica que haya comenzado el expediente expropiatorio, aunque aquella aprobación lleva consigo la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes a los fines de expropiación, según dispone el artículo 52 de la Ley del Suelo. (Sentencia de 9 de julio de 1963.)

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.

LA ADMINISTRACION LOCAL EN FRANCIA

por

BRIAN CHAPMAN

Traducción de

CARLOS ENRIQUE RUIZ DEL CASTILLO Y DE
NAVASCUES

Precio: 125 pesetas

Pedidos al

*Instituto de Estudios de Administración Local.
Sección de Publicaciones.*

J. García Morato, 7

Madrid-10