

IV. JURISPRUDENCIA

SUMARIO: A) COMENTARIO MONOGRÁFICO: Enajenación de las parcelas sobrantes al llevar a ejecución planes de ordenación urbana.—B) RESEÑA DE SENTENCIAS: I. *Aguas*. Obligación de conservar los pasos públicos. II. *Bienes de las Entidades locales*. Desahucio administrativo. III. *Contratación administrativa*. 1. «Pacta sunt servanda». 2. Modificación de los contratos. IV. *Entidades municipales*. Entidades locales menores. V. *Exacciones municipales*. 1. Derechos y tasas. 2. Arbitrio sobre edificación insuficiente. VI. *Expropiación forzosa*. 1. Justiprecio. 2. Valor comercial. 3. Expropiación por urbanismo. 4. Jurado. 5. Recurso contencioso. VII. *Funcionarios de Administración local*. Concurso de Secretarios. VIII. *Jurisdicción Contencioso-administrativa*. 1. Plazo para ejercitar la acción. 2. Cómputo. 3. Ingreso de la cantidad reclamada. IX. *Montes*. Guardería. X. *Policía urbana*. 1. Actividades molestas. 2. Finca ruinoso. 3. Licencias para autotaxis. 4. Licencias de apertura de establecimientos. XI. *Procedimiento administrativo*. Notificación defectuosa. XII. *Urbanismo*. Acción pública.

A) COMENTARIO MONOGRAFICO

ENAJENACIÓN DE LAS PARCELAS SOBRANTES AL LLEVAR A EJECUCIÓN PLANES DE ORDENACIÓN URBANA.

Cuando se ponen en ejecución los planes y proyectos de ordenación urbana muy a menudo sucede que es necesario ocupar porciones de terrenos de propiedad particular, que podrán obtenerse bien mediante el procedimiento consensual de carácter privado entre Administración y propietario, bien poniendo en práctica la Administración el procedimiento expropiatorio regido por el Derecho público. Mas también ocurre que pueden quedar parcelas propiedad de la Administración, por sí inedificables, que resultan sobrantes al realizar el nuevo trazado, parcelas que es lógico que la Administración las ponga en manos de los propietarios colindantes para el adecuado aprovechamiento.

1. *Concepto legal de parcela no utilizable.*

En el artículo 7.º del Reglamento de Bienes de las Entidades locales se consigna que serán consideradas parcelas no utilizables aquellas porciones de terrenos propiedad de las Entidades locales que, por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento, no fueren susceptibles de uso adecuado. Y si bien se exige, en general, para declarar un terreno parcela no utilizable un expediente de calificación jurídica, cumpliendo los trámites

que señala el artículo 8.º de dicho Reglamento, sin embargo no es preciso llenar estos requisitos cuando la alteración de la calificación jurídica derivase expresa o implícitamente de actos administrativos dictados con iguales o mayores solemnidades que las que exige el artículo, y, de modo especial, cuando sean consecuencia de planes o proyectos de ordenación urbana, obras o servicios en los que hubiere recaído aprobación del Ministerio de la Gobernación o de las Comisiones de Servicios Técnicos o de Urbanismo.

2. *Modo de enajenarse tales parcelas.*

Las Corporaciones locales no pueden, por norma general, enajenar libremente sus bienes de propios o los que, siendo de dominio público, hayan sido legalmente desafectados del uso o del servicio público, pues se requiere la autorización del Ministerio de la Gobernación, o al menos darle cuenta, según los casos, y llevar a cabo la enajenación mediante subasta pública.

Pero cuando se trata de parcelas sobrantes propiedad de Corporaciones locales, hay normas específicas que regulan su enajenación de manera similar a como ya se dispuso en la Ley de 17 de julio de 1864 con referencia a «los terrenos o pequeñas parcelas pertenecientes a la Nación o a cualquier mano muerta cuyos bienes estén declarados en estado de venta que por sí solos no puedan formar solares ordinarios». Y, al efecto, en el artículo 100 del Reglamento de Bienes de 27 de mayo de 1955 se dispone que tales parcelas serán enajenadas por venta directa al propietario o propietarios colindantes o permutadas con terrenos de los mismos. Y en el caso de que fueren varios los propietarios colindantes, la venta o la permuta se harán de forma que las parcelas resultantes se ajusten al más racional criterio de Ordenación del Suelo, según dictamen técnico. Y en el caso de que algún propietario se negara a adquirir la parcela que le correspondiere, la Corporación podrá expropiarle su terreno del modo dispuesto para la regulación de solares, a cuyo efecto será preceptivo, en cada caso, el dictamen técnico pertinente.

3. *Valoración de las parcelas sobrantes.*

En orden al modo de valorar estas parcelas la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 1963 consigna las siguientes normas:

a) No es de aplicación el procedimiento estimativo establecido en la Ley de Expropiación forzosa, pues es indudable que esta Ley tiene una finalidad concreta, que es la expropiación de terrenos; y, en consecuencia, no debe aplicarse a supuestos totalmente distintos, como es este de la adjudicación de terrenos no utilizables por sí mismos a los propietarios de fincas colindantes.

b) Que han de buscarse unos criterios de valoración objetivos. Y al efecto son de aplicación los precios fijados en el Índice Municipal de Va-

lores vigente en el momento en que se aprueban en forma las adjudicaciones.

Parece muy razonable que se busquen criterios objetivos para realizar esta valoración, si ello es posible, cosa difícil, pues es lo cierto que en materia de justiprecio cuando se trata de expropiaciones forzosas se ha procurado con el mayor empeño hallar estos criterios objetivos, más o menos automáticos, que eviten las disparidades entre las apreciaciones de ambas partes. En la Ley de 16 de diciembre de 1954 se decía que «los criterios automáticos añaden a su intrínseca objetividad la ventaja de eliminar gran número de reclamaciones, ya que sustraen la base sobre la cual cabe plantearlas, que no es otra que la pluralidad abierta indefinidamente de los medios de estimación». Pero es lo cierto que el propio legislador estimó que se iría demasiado lejos en la aplicación automática de valoraciones tasadas *a priori* por la Ley, y así, después de haber establecido en varios artículos cómo se habrán de valorar los terrenos rústicos, los solares, las construcciones, etc., consignó en el artículo 43 que si con la aplicación de las normas de valoración automática no se halla el verdadero y real valor del bien a expropiar, entonces podrá acudirse por el expropiado, por el expropiante, por el Jurado de Expropiación o por los Tribunales que entiendan del caso, a los criterios valorativos que estimen más adecuados para hallar ese justo y real valor, que es la finalidad que debe perseguirse en el procedimiento expropiatorio del justiprecio. Y aun en la Ley de 21 de julio de 1962 dada para facilitar la adquisición por la Administración de terrenos con fines de urbanismo o de construcción de viviendas, donde inicialmente se ha querido suprimir la directriz marcada en el artículo 43 de la Ley de Expropiación, ha limitado su rigidez como puede verse en el Decreto de 21 de febrero de 1963.

De manera que no nos parece acertada la norma que establece el Tribunal Supremo en su Sentencia de 29 de octubre de 1963 al decir: «tenemos que afirmar que el precio ha de fijarse atendiendo al Índice de Valores». No hay precepto que así lo imponga, pues no se olvide que el Índice de Valores tiene una finalidad específica, la aplicación en la exacción del arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos sin que, por tanto, pueda extenderse a otra finalidad tan distinta como es esta de adjudicar parcelas sobrantes. Y, por otra parte, si para valorar los terrenos en la expropiación ha de atenderse al valor que tengan asignados para los efectos del arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos, aumentado en un 10 por 100, al menos habría que aplicar este aumento. Pero, aun así y todo, cuando el valor que resulte de aplicar tal norma no sea el justo y real, se deja en libertad de aplicar otros criterios estimativos. Y con mayor razón habrían de aplicarse para hacer la valoración de terrenos que ha de enajenar la Administración pública.

Consigna también la Sentencia mencionada que el precio ha de referirse al que tengan o se asignen a los solares de los que han de formar parte las parcelas sobrantes, recogiendo, en parte, lo establecido en la Ley de 17 de junio de 1864 donde se decía que la tasación de tales parcelas sobrantes «se efectuará en la forma establecida en las le-

yes de desamortización, teniendo muy especialmente en cuenta cuál sea su valor después de agregadas al terreno con el que hayan de formar un solar ordinario edificable».

c) Que este valor ha de referirse al momento en que se aprueben en forma las adjudicaciones, adoptando el acuerdo pertinente de calificar los terrenos como parcelas sobrantes y adjudicarlas a los colindantes sin que la tira de cuerdas pueda considerarse como momento al que referir la situación jurídica, pues aquélla es una mera operación material y no un acto administrativo, que sólo se produce cuando el órgano competente para ello adopta el acuerdo pertinente declarando que un terreno es sobrante y que se adjudique a los colindantes.

B) RESEÑA DE SENTENCIAS

I. AGUAS.

Obligación de conservar los pasos públicos.

Es obligación del concesionario la conservación de los puentes y pasos que sea necesario construir sobre el canal objeto de la concesión. (Sentencia de 15 de noviembre de 1963.)

II. BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES.

Desahucio administrativo.

No es susceptible de impugnación en vía contenciosa el acto administrativo municipal por el que se inicia el procedimiento de desahucio administrativo conforme al artículo 108 y siguientes del Reglamento de Bienes, contra el inquilino de una finca expropiada. (Sentencia de 3 de octubre de 1963.)

III. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.

1. *«Pacta sunt servanda».*

En materia de contratación administrativa ha de estarse al principio *pacta sunt servanda*, que obliga a la Administración y al contratista. (Sentencia de 14 de noviembre de 1963.)

2. *Contratos municipales. Modificaciones en los mismos.*

Si la Corporación introdujo sustanciales modificaciones en el proyecto de obras que fué objeto de adjudicación, y no llevó a cabo nueva licitación, según exige el artículo 51 del Reglamento de Contratación, faltó a tal precepto; pero si el contratista aceptó tal modificación, no

puede luego impugnarla puesto que a nadie le es lícito ir contra sus propios actos. (Sentencia de 14 de noviembre de 1963.)

IV. ENTIDADES MUNICIPALES.

Entidades locales menores.

La parroquia no constituye por sí entidad local menor, sino que conforme a los artículos 23 y 24 de la Ley de Régimen local necesita para ello solicitarlo cuando reúna los requisitos que exige la norma, y que el Consejo de Ministros lo apruebe. (Sentencia de 15 de octubre de 1963.)

V. EXACCIONES MUNICIPALES.

1. *Derechos y tasas de apertura de establecimientos.*

Aunque en la Ordenanza fiscal se establezca como base de la exacción «los cambios de dueño o titular del negocio», no es de aplicación tal tasa «por el mero cambio de titularidad jurídica si no se ha producido alguna alteración en el local que requiera nueva verificación en sus condiciones de salubridad o seguridad». (Sentencia de 4 de noviembre de 1963.)

2. *Arbitrio sobre edificaciones deficientes. Su repercusión sobre los inquilinos.*

El arbitrio no fiscal sobre edificaciones deficientes que ha de satisfacer el propietario puede repercutirlo sobre los arrendatarios. (Sentencia de 2 de octubre de 1963.)

VI. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. *Justiprecio.*

Para justipreciar no puede aceptarse la media aritmética resultante de las valoraciones dadas a otras parcelas inmediatas, pues cada parcela tiene sus características propias que es preciso ponderar y aquilatar. (Sentencia de 11 de octubre de 1963.)

2. *Valor comercial.*

Si el terreno viene tributando al Ayuntamiento como solar sin edificar; se halla en la prolongación de una zona totalmente urbanizada y destinada desde hace tiempo a la edificación, ha de justipreciarse no como un terreno de reserva urbana con arreglo a su valor expectante, sino conforme a su valor comercial. (Sentencia de 10 de octubre de 1963.)

3. *Justiprecio en expropiación por urbanismo.*

La Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 permite al expropiante optar entre la valoración singular de cada parcela por los trámites establecidos en la Ley de Expropiación forzosa o la tasación conjunta siguiendo los trámites marcados en el artículo 122 de la Ley del Suelo; pero en este caso puede impugnarse la fijación del justiprecio hecho a cada finca. (Sentencia de 10 de octubre de 1963.)

4. *Jurado. Motivación de sus resoluciones.*

El legislador no ha querido otorgar en el artículo 43 de la Ley una facultad enteramente discrecional al Jurado de Expropiación, sino que exige, en todo caso, hacer uso de los criterios estimativos que juzgue más adecuados, criterios que deben ser expuestos, sin que se cumpla con esta obligación legal con la simple declaración de que se basa en la experiencia y conocimiento que el Jurado tiene de los precios de fincas análogas, ni puede estimarse que son razonamientos el decir que se dan por reproducidas las razones que se expusieron en otros expedientes de que conoció el Jurado, habiéndose, por ello, producido una infracción grave del procedimiento que impone la nulidad de las actuaciones posteriores. (Sentencia de 27 de septiembre de 1963.)

5. *Recurso contencioso-administrativo.*

Es admisible el recurso contencioso aunque no se haya terminado el justiprecio si la Administración expropiante con su manifiesta pasividad entorpece e impide se sustancie normalmente el proceso expropiatorio y una vez ocupada la finca por el procedimiento de urgencia no lleva a cabo el trámite de justiprecio y pago, imposibilitando, con su inactividad, la continuación del expediente expropiatorio. (Sentencia de 28 de octubre de 1963.)

VII. FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Término de la vía administrativa en un concurso.

La resolución del Director general de Administración local en un concurso de Secretarios no pone fin a la vía administrativa, pues aunque así se establezca con carácter general en el artículo 36 de la Ley de Régimen jurídico, «ello ha de entenderse cuando no se disponga lo contrario en una disposición legal o reglamentaria», y el artículo 199 del Reglamento de Funcionarios de Administración local de 20 de mayo de 1952 concede el recurso de alzada, ante el Ministro, que es donde termina la vía administrativa. (Sentencia de 16 de octubre de 1963.)

VIII. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

1. *Plazo para ejercitar la acción.*

Si no fué resuelto de modo expreso el recurso de reposición puede interponerse el recurso contencioso-administrativo en el plazo de un año contado desde la fecha de interposición de la reposición, por lo que si este recurso se interpuso el día 13 de mayo de 1961 y el recurso contencioso-administrativo se formuló el día 14 de mayo de 1962, la acción está prescrita. (Sentencia de 3 de octubre de 1963.)

2. *Cómputo del plazo.*

El plazo de dos meses para interponer el recurso contencioso-administrativo ha de computarse en sesenta días; esto es, dos meses de treinta días cada uno. (Sentencia de 18 de noviembre de 1963.)

3. *Ingreso de la cantidad reclamada.*

La obligatoriedad del ingreso en las arcas del Tesoro de la cantidad discutida «no tiene ya el carácter rígidamente formalista que le atribuía la legislación y jurisprudencia anteriores, sino que constituye omisión subsanable», habiendo mantenido las Sentencias de 18 de julio de 1958, 16 de abril y 9 de noviembre de 1959 y 18 de abril de 1960 que es suficiente el depósito cuando la autoridad del ramo puede aplicar la cantidad depositada a hacer efectiva la responsabilidad que garantiza. (Sentencia de 6 de junio de 1963.)

IX. MONTES.

Guardería.

Los Ayuntamientos no pueden abonar a las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos cantidades por guardería rural de sus montes catalogados, ya que ésta se realiza de modo exclusivo por la Administración forestal, a la que ya contribuyen las Corporaciones locales al entregar el 10 por 100 de los aprovechamientos forestales. (Sentencia de 8 de noviembre de 1963.)

X. POLICÍA URBANA.

1. *Actividades molestas.*

Para determinar si una industria es incómoda «ha de atenderse a la incomodidad real que ocasione y a la posibilidad de soportarla dentro de un margen normal de tolerancia en las relaciones de buena vecindad»; y de las pruebas periciales practicadas, se deduce que es incómoda la instalación en los bajos de una casa de vecindad de un molino de mol-

turación de granos accionado por un motor eléctrico de 10 HP. (Sentencia de 5 de octubre de 1963.)

2. *Finca ruínosa.*

El artículo 170 de la Ley del Suelo no distingue entre ruina incipiente y ruina inminente; y si se aprecia un estado ruinoso de la finca «es improcedente ordenar al propietario que efectúe reparaciones a las cuales no está obligado». (Sentencia de 22 de octubre de 1963.)

El concepto de finca ruínosa es un concepto unitario, sin que sea necesario que estén en ruina todos los elementos o dependencias para hacer la declaración de finca ruínosa. Y si se basa en que el costo de la reparación excede del 50 por 100 del valor de la finca, en el cómputo han de incluirse los gastos exigidos por la higiene y salubridad de la finca en cuestión. (Sentencia de 14 de octubre de 1963.)

3. *Licencias para autotaxis.*

Desde la publicación del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955 según dispone el artículo 13 que reproduce el artículo 3.º de la Ordenanza municipal, las licencias de autotaxis son limitadas y por eso se prohíbe la transmisión de aquellas licencias concedidas después de esta fecha, prohibiéndose también ceder, arrendar o prestar estas licencias y su infracción lleva implícita la caducidad de la licencia, según dispone el artículo 15 de dicha Ordenanza y también se produce esta caducidad por la baja del vehículo si no se solicita su afectación a otro coche de su propiedad, según dispone el artículo 16 de la misma Ordenanza. (Sentencia de 26 de septiembre de 1963.)

4. *Licencias de apertura de establecimientos.*

Si se otorga la licencia municipal para una construcción que se iba a destinar a fábrica de harinas y aceite de pescado, y luego no se concede la apertura del establecimiento por considerarlo contrario al turismo, ha de indemnizarse al propietario por los daños y perjuicios causados con la negación de la licencia, cuando no se debió conceder para la construcción, según se establece en el artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. (Sentencia de 21 de septiembre de 1963.)

XI. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Notificación defectuosa.

Si el interesado formula recurso improcedente siguiendo la indicación que de tal recurso se le había hecho saber en la notificación, han de anularse las actuaciones a partir desde que se infringió la norma legal, que ordena se expresen en la notificación los recursos procedentes,

requisito que, según reiterada jurisprudencia, no se cumple si se consiguan los que no son utilizables y se omiten los pertinentes en derecho. (Sentencia de 14 de octubre de 1963.)

XII. URBANISMO.

Acción pública para intervenir en esta materia.

El régimen de la intervención en la edificación y uso del suelo se contiene hoy, aparte las leyes generales y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, en la Ley del Suelo, y esta Ley, como instrumento para garantizar la legalidad, declara pública la acción para exigir la observancia de la misma y de los Planes de Ordenación urbana, por lo que es preciso concluir que para la efectividad de las disposiciones que regulan la edificación (objeto de los artículos 165 y siguientes de la Ley del Suelo y Ordenación urbana) están legitimados todos los administrados, sin cualificación especial alguna. (Sentencia de 8 de octubre de 1963.)

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.

REGIMEN Y ADMINISTRACION MUNICIPAL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

por

JEWELL CASS PHILLIPS

Traducción y prólogo de
MANUEL PEREZ OLEA

Dos tomos, precio: 300 pesetas.

Pedidos a:

Instituto de Estudios de Administración Local.

Sección de Publicaciones.

J. García Morato, 7

MADRID- 10