

IV. JURISPRUDENCIA

SUMARIO: A) COMENTARIO MONOGRÁFICO: La permuta de bienes municipales y los requisitos que han de cumplirse al llevarla a cabo. Nulidad de los actos contrarios a derecho declarados lesivos por la Administración en tiempo y forma. B) RESEÑA DE SENTENCIAS: I. *Arrendamientos urbanos*. Autorización del Gobernador para demoler la finca. II. *Código de circulación*. Automóvil municipal sin placa de matrícula. III. *Concejales*. Incompatibilidades. IV. *Expropiación forzosa*. 1. Justiprecio: fincas rústicas influidas por valor urbano. 2. Jurado de Expropiación: valor de sus resoluciones. V. *Funcionarios de Administración local*. 1. Recusación en expediente disciplinario. 2. Impugnación de clasificación dada en plantilla. VI. *Haciendas locales*. 1. Derechos y tasas por inspección de motores, etc. 2. Concierto con los contribuyentes. VII. *Jurisdicción Contencioso-administrativa*. 1. Recurso sin base. 2. Dictamen de Letrado. 3. Cuestiones de personal a efectos del recurso. 4. Plazo para recurrir de actos presuntos. 5. Interés para poder reclamar. 6. Procedimiento en materia de personal. 7. Plazo para ejercitar la acción. VIII. *Montes*. Los deslindes afectan sólo a la posesión. IX. *Procedimiento administrativo*. El recurso de reposición en materia municipal. X. *Sentencias*. Valor de la parte dispositiva y de los Considerandos. XI. *Servicios públicos*. Teléfonos: instalaciones subterráneas.

A) COMENTARIO MONOGRAFICO

LA PERMUTA DE BIENES MUNICIPALES Y LOS REQUISITOS QUE HAN DE CUMPLIRSE AL LLEVARLA A CABO. NULIDAD DE LOS ACTOS CONTRARIOS A DERECHO DECLARADOS LESIVOS POR LA ADMINISTRACIÓN EN TIEMPO Y FORMA.

La sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1964, que hace suyos «los acertados fundamentos jurídicos» de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia territorial de Burgos, declara la nulidad de los actos del Ayuntamiento de Laredo, que fueron impugnados en el proceso de lesividad en tiempo y forma por la Corporación municipal, por los que se enajenaron terrenos municipales de propios a cambio de otros terrenos sobre los que había de construirse por la otra parte una carretera.

Son muchas las cuestiones que se abordan en esta extensa y bien fundamentada sentencia, plena de doctrina y de acertados enfoques, y aleccionadora para quienes tienen a su cargo la administración de los bienes de los pueblos. Para una más fácil referencia, en la glosa se han numerado los Considerandos de la sentencia de la Sala territorial.

No se estima necesario hacer una exposición detallada de los hechos, pues fácilmente se deducen de la lectura de los Considerandos. En síntesis puede decirse que el Ayuntamiento de Laredo declaró lesivos, y pidió su nulidad en vía contencioso-administrativa, otros actos anteriores de la misma Corporación por los que se habían permutado los bienes de propios que pertenecían al Ayuntamiento a cambio de los terrenos

que había de ocupar una carretera que se obligaba a construir la otra parte. Se basaba la declaración de lesivos en que era tal la diferencia de valor que, en una prudente tasación, el Ayuntamiento salía perjudicado en cerca de 50 millones de pesetas, habiéndose infringido numerosas disposiciones legales al efecto.

La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia territorial de Burgos declaró la nulidad de los actos impugnados en una magnífica sentencia. Y, apelada ante el Tribunal Supremo, fué confirmada, haciendo suyos los Considerandos de la sentencia recurrida y añadiendo otros para rechazar nuevas alegaciones hechas ante el mismo.

De la sentencia en cuestión se extraen y glosan las afirmaciones más salientes.

1.^a *La cláusula de someter a árbitros o amigables componedores un contrato municipal es inválida y no puede impedir la revisión jurisdiccional contencioso-administrativa.*

Y ello porque el arbitraje es una institución que fundamentalmente se dirige a resolver los conflictos surgidos en las relaciones de Derecho privado, y no las de Derecho público, y porque en el artículo 12 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales se consigna que «será nulo el sometimiento de dichas cuestiones (las litigiosas surgidas de los contratos) a juicio de árbitros o amigables componedores, así como las sentencias o laudos que vulnerasen esta prohibición». Y téngase, además, en cuenta que el Reglamento de Contratación regula todos los contratos, administrativos o no, que celebren los entes territoriales locales. (Considerandos 1 y 2).

2.^a *El contrato por el que un Ayuntamiento cede unos terrenos a cambio de la construcción de una carretera, y su entrega a la Administración municipal juntamente con los terrenos que la carretera ocupe, es un contrato administrativo.*

La tesis del Tribunal, según se deduce de los Considerandos 3 y 4, es la de que si bien los contratos administrativos se caracterizan por la posición privilegiada de la Administración, con facultades exorbitantes respecto de los particulares, el que en un contrato no se contengan cláusulas exorbitantes no significa que no sea un contrato administrativo, pues la Administración puede tener reconocidas *ex lege* o por los principios inmanentes de su propia esencia facultades exorbitantes. Y así sucede en el caso del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, donde no se distingue entre contratos civiles y administrativos, por lo que, en realidad, nos hallamos en presencia de un deseo del legislador de administrativizar todos aquellos contratos desde el momento en que para todos ellos otorga a la Administración facultades exorbitantes, es decir, administrativas, a lo largo de las diferentes etapas de la contratación, por lo que llega a la conclusión de que la figura jurídica del

contrato administrativo «es quizá la única posible para las Corporaciones locales según el Reglamento de Contratación, a pesar de ciertas doctrinas contrarias a su admisión».

Por otra parte, estima que si el Ayuntamiento se obligaba a dar unos terrenos y los particulares se obligaban a hacer una carretera y entregarla al Ayuntamiento, y así bien se comprometían a pagar un canon de dos pesetas por metro cuadrado vendido, se configura ello como un contrato administrativo atípico o innominado, de contenido complejo, y no de una mera permuta de bienes (Considerandos 5 y 6), tanto más cuanto que, si bien el Código civil atiende primeramente para calificar aquélla a la intención de las partes y de modo subsidiario al valor de las cosas objeto del contrato, ha de tenerse en cuenta el diverso fundamento del Código civil y de las normas administrativas, pues aquél se basa en el principio de la autonomía de la voluntad y éstas en el principio de la legalidad de la actividad de la Administración, y en el artículo 98 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales se exige que en la permuta se acredite la equivalencia de valores, que no se daba, como luego se verá, en el caso presente. (Considerandos 5 y 6).

3.ª El proceso administrativo de lesividad supone una infracción de derecho y una lesión de intereses, que pueden no ser económicos.

Consigna en el Considerando 7 que en este procedimiento (inicialmente dirigido a eliminar las consecuencias perjudiciales económicamente de un acto formalmente válido y hoy restringido a pretensiones de nulidad sin que sea precisa la alegación de una lesión económica, puesto que este concepto se ha ampliado legalmente a otra clase de intereses no económicos lesionados) la declaración de lesividad es meramente habilitante para ejercitar la acción contencioso-administrativa, y es a los Tribunales a los que corresponde apreciar si ha quedado suficientemente probada la infracción legal y la lesión alegada.

4.ª Las sesiones han de ser convocadas al menos con veinticuatro horas de antelación y son nulas las que se celebren antes.

Así se consigna en el Considerando 8, y cita como infringidos los artículos 294 de la Ley de Régimen local y el 191 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, disponiéndose en este último que el Alcalde convocará a los Concejales veinticuatro horas antes, por lo menos, de la fijada para la sesión, remitiendo el orden del día.

5.ª La subasta es el modo normal de contratación de las Corporaciones locales, y si en casos de urgencia puede eludirse la subasta, la urgencia debe quedar justificada.

Partiendo de que el negocio jurídico de que aquí se trata era un verdadero contrato, sujeto, por tanto, al Reglamento de Contratación de

las Corporaciones locales, y como en éste se establece que cuando se trate de casos de urgencia ésta ha de ser tal que circunstancias imprevisibles demanden la inmediata ejecución que no permita cubrir los trámites licitatorios, habiéndose de declarar en expediente sumario, con informe técnico favorable, y, en todo caso, manifestación escrita del Secretario de que, a su juicio ha quedado suficientemente justificada la urgencia, si no se dan estas condiciones ni se han cumplido estos requisitos legales ha de estimarse nulo el acto municipal adoptado al efecto.

De manera que cuando se alega la urgencia para fundamentar el procedimiento extraordinario y no aplicar el de subasta, tal urgencia debe ser objetivamente apreciada, y además dejar suficiente constancia en las actuaciones de que a juicio del Secretario y otros técnicos se da tal urgencia, pues la rapidez en la acción, siempre deseable en la actividad administrativa, no está reñida con el cumplimiento de los trámites establecidos al efecto, y pensados para la marcha normal de dicha actividad, en tanto que las actuaciones especiales de urgencia, próximas al estado de necesidad, sólo deben utilizarse en casos muy justificados, pues de otro modo se desnaturalizaría la esencia de las previsiones legales, que tienen a salvaguardar el interés público. (Considerandos 8, 10, 11 y 12).

6.ª La enajenación de un bien municipal cuyo valor exceda del 25 por 100 del presupuesto de la Corporación requiere la autorización del Ministerio de la Gobernación, y si ésta falta la enajenación es nula.

Dice en el Considerando 9 que esta autorización es una manifestación del control administrativo, previo, y que aquélla es un factor integrante de la voluntad administrativa, y, en consecuencia, su omisión lleva consigo la anulabilidad del acto, si bien puede también ser subsanada su falta obteniéndose con posterioridad tal autorización. Y, con Sayagués Laso, considera la autorización como el acto de la Administración que habilita a una persona jurídica para ejercer un poder jurídico o un derecho preexistente. Con lo cual se pone de relieve su carácter previo al acto que ha de ser autorizado, en oposición a la aprobación, que es posterior al acto para el que se requiere.

Por su parte, el Tribunal Supremo en uno de sus Considerandos consigna que la falta de tal autorización lleva consigo la nulidad radical del acto, pues afecta a la capacidad del órgano administrativo contratante.

7.ª Un Auditor de Guerra, como funcionario público que es, no puede ser contratista de obras o servicios públicos municipales, ni tampoco la Sociedad de la que aquél formaba parte.

Aduce para ello lo dispuesto en el artículo 5.º del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales que declara incompatibles para ser contratistas de obras y servicios (y lo mismo podría decirse en cuanto a los bienes, pues la disposición adicional 1.ª de dicho Reglamento

establece que se aplicará a la contratación de bienes, obras y servicios). Puede verse el Considerando 14.

8.^a *Siendo varios los contratantes con la Administración resulta preciso que se obliguen solidariamente; pero la falta de cláusula específica al efecto no implica nulidad del contrato.*

Así lo consigna en el Considerando 13, por estimar que no se trata de elemento esencial; el legislador no ha sancionado con tales efectos la omisión y, por otra parte, se puede adoptar la posición de que el legislador ha establecido con carácter general la solidaridad, lo que haría irrelevante la falta de cláusula especial en el contrato.

9.^a *No cabe subrogarse otra persona en el lugar del contratista sin el consentimiento de la Administración.*

A esta materia se refiere el Considerando 15, donde también se consigna que será nula la novación en el sujeto si lo es la obligación primitiva, pudiendo trasladarse al campo del Derecho administrativo esta doctrina del Código civil.

10. *Si un bien de propios se enajena mediante permuta sin haber quedado suficientemente acreditada en expediente la necesidad, no la mera conveniencia, de efectuarla, y la equivalencia de valores, existe una ilicitud en el objeto que lleva consigo la nulidad de pleno derecho.*

A esta consecuencia llega en el Considerando 16, con cita, entre otros, del artículo 98 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales, donde se establece que la enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario se puede hacer, excepcionalmente, sin subasta, pero en todo caso es necesario el expediente en que se acredite la necesidad de tal enajenación y la equivalencia de valores. Y esta equivalencia no sólo no se daba en el caso presente, sino que era tal la diferencia en perjuicio de los intereses municipales, que con ello se justifica sobradamente la lesión económica alegada por la Corporación en el proceso de lesividad, pues en una tasación muy prudente, había un perjuicio de cerca de 50 millones de pesetas para el Ayuntamiento. (Considerandos 19 y 20).

11. *Las escrituras públicas en que se formalicen contratos de la Administración local deben contener cuanto se consigna en el artículo 50 del Reglamento de Contratación.*

Entre otras irregularidades que al efecto señala el Considerando 21 merece destacarse la que se refiere a la discordancia entre lo consignado como estipulaciones por el Alcalde y el contenido del acuerdo municipal, pues es claro que lo único a lo que el Alcalde está facultado, como re-

presentante de la Corporación al comparecer en la escritura, es a consignar el acuerdo corporativo, pues si va más allá será una extralimitación que no se cohonestar con las facultades del mandatario.

Los Considerandos de la sentencia en cuestión son del tenor literal siguiente:

Considerandos de la sentencia apelada.

1. CONSIDERANDO: Que el primero de los múltiples problemas debatidos en este proceso se refiere a la *jurisdicción*, pues tanto el acuerdo municipal de 2 febrero de 1958 como la escritura pública en que este último se exteriorizó, contenían una auténtica cláusula compromisoria según la cual las cuestiones derivadas de tales actos jurídicos debían ser resueltas mediante el arbitraje de equidad, estipulación que debe ser examinada con carácter previo, aun cuando no haya sido opuesta formalmente por los demandados como determinante de la inadmisibilidad de la pretensión, desde el momento en que afecta al primero y esencial presupuesto del proceso, cuya comprobación *ex officio* está dentro de las atribuciones del Juez administrativo y que, a su vez, al implicar otras dos incógnitas «que consisten en establecer la regularidad y eficacia de tal cláusula y las posibles consecuencias jurídicas de su presunta invalidez» permite abordar las cuestiones clave de las complejas relaciones jurídicas sometidas a la fiscalización judicial y que, en síntesis, giran en torno a la naturaleza del negocio jurídico al que se encuentra incorporada.

2. CONSIDERANDO: Que en orden a la regularidad y eficacia de la cláusula compromisoria, conviene señalar que el artículo 1.º de la Ley de 22 de diciembre de 1953 configura el *arbitraje como institución formalizadora de conflictos surgidos en relaciones de Derecho privado*, con exclusión de las demás, criterio delimitador que supone la previa calificación jurídica del vínculo obligacional surgido del acuerdo municipal ya mencionado, aun cuando en realidad a los efectos de este proceso, basta la determinación del objeto o del fin, según el apartado a) del artículo 3.º de la Ley reguladora de esta jurisdicción, independientemente de la naturaleza intrínseca de la convención y a pesar, también, de que para afirmar la nulidad de la estipulación sea suficiente el párrafo 2.º del artículo 12 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales que regula indistintamente todos los contratos *administrativos o no, celebrados por los entes públicos territoriales*.

3. CONSIDERANDO: Que, sin embargo, parece necesario determinar la *naturaleza jurídica de la relación* surgida como consecuencia del acuerdo municipal ya mencionado, porque ello permitirá de una parte, comprobar la corrección intrínseca de la solución antes hallada mediante una aplicación automática y literal de las normas citadas, y además, desde el momento en que constituye la cuestión clave de este debate, proporcionará una sólida plataforma para abordar aquellas otras conexas y derivadas, cuyo fundamento radical constituye, y a tal fin es preciso analizar con

cierta minuciosidad los elementos estructurales de la relación jurídica, en la forma siguiente: A) En cuanto a *los sujetos*, uno de ellos, es el Municipio de Laredo, persona jurídica pública territorial o, en nuestra terminología tradicional, Corporación local, a través de la doble representación orgánica escalonada del Ayuntamiento y de su Alcalde-Presidente; B) El *objeto* es múltiple y consiste en: 1), los terrenos de la zona del Salvé, bienes municipales de carácter patrimonial y dentro ya de esta categoría de los llamados «de propios» (artículo 186 de la Ley de Régimen local y 5.º del Reglamento de Bienes), cuya regulación podría originar algún equívoco, pues el último de los citados preceptos los declara sometidos al Derecho privado, declaración más platónica que efectiva y que en realidad se refiere a su tráfico jurídico (desligado de la exigencia de previa desafectación por no estar directamente adscritos a una función pública) y no al total régimen de los mismos, sobre los cuales ejerce la Administración auténticas potestades administrativas (y en especial, la potestad de acción de oficio, no la autodeclaración de sus propios derechos), y sin olvidar, finalmente, que estos bienes constituyen objeto mediato del contrato, y, en consecuencia, actúan de modo instrumental y en calidad de contraprestación de aquello que adquiriría o debía haber adquirido la Corporación; 2), la carretera desde el casco urbano del ensanche hasta el Puntal, o, más bien, la actividad tendente a su construcción, obligación de hacer y una vez hecho, de entregar el resultado, que es una auténtica obra pública, pues se trata, en definitiva, de construir un bien de dominio público, no natural o artificial, comprendido en el artículo 3.º del Reglamento de Bienes; C) El *contenido* en sí mismo contemplado, con independencia de los demás elementos, no muestra la inserción de cláusulas exorbitantes, cuya existencia se estima como característica del contrato administrativo, *conclusión cierta aun cuando parcial*, pues la omisión de tales cláusulas no significa necesariamente la calificación opuesta si la Administración pública *ex lege* o mediante la integración del ordenamiento por los principios inmanentes a su propia esencia, posee facultades exorbitantes o se las otorga a través de normal ejercicio de su potestad autonómica, como sucede en el caso del Reglamento de Contratación que al regular unitariamente esta actividad de las Corporaciones locales, sin distinguir entre contratos civiles (*lato sensu*) y administrativos, quizá por partir del criterio de la inexistencia de éstos como categoría autónoma, llega a resultar lo contrario y administrativiza todos, sea cualesquiera su naturaleza, *desde el momento en que para todos ellos otorga a la Administración facultades exorbitantes; es decir, potestades administrativas a lo largo de las diferentes etapas de la contratación*; D) El *fin* consiste precisamente en la satisfacción de intereses colectivos primarios; o sea, intereses públicos prevalentes, con abstracción de si tal finalidad, que constituye la causa del contrato según el artículo 11 del Reglamento, ha sido alcanzado o no, cuestión esta que se examinará posteriormente, pues para la calificación del negocio jurídico resulta suficiente lo que se pretendió; la ordenación urbana de un sector de la villa de Laredo, impulsar su crecimiento demográfico y su desarrollo económico, en beneficio indiscriminado de los vecinos como miembros

de una colectividad, ordenación urbana que supone el ejercicio de una auténtica función pública, la del urbanismo, así configurada a partir de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, que está dentro de los supuestos que legitiman la actividad municipal a tenor del apartado *a*) del artículo 101 de la Ley de Régimen local.

4. CONSIDERANDO: Que en el análisis practicado aparece con suficiente claridad que el acuerdo municipal de 2 de febrero de 1958 constituía el perfeccionamiento de un contrato (por tratarse de la adjudicación definitiva, artículo 45 del Reglamento) cuya exteriorización formal se produjo mediante la subsiguiente escritura pública, *contrato netamente administrativo que, como figura jurídica con vida propia hay que declarar existente en nuestro ordenamiento positivo y quizá la única posible para las Corporaciones locales según su Reglamento de Contratación*, a pesar de ciertas tendencias doctrinales contrarias a su admisión, calificación que implica mediante un criterio sustancial o integral (no meramente formal o fragmentario, como el utilizado en principio) la *invalidad de la cláusula compromisoria*, cuya nulidad afecta de modo exclusivo a ello sin extenderse al resto del negocio jurídico, al tratarse de una estipulación accesoria que no se refiere a los elementos esenciales del contrato, y esta conclusión queda reforzada si se recuerda que la jurisdicción administrativa es improrrogable (artículo 5.º de la Ley Jurisdiccional y también el párrafo 1.º del artículo 12 del Reglamento de Contratación), como consecuencia de su propia naturaleza inmanente, desde el momento en que no sólo tiene como misión la de impartir justicia en el caso concreto (característica común a toda jurisdicción), sino que, además, con ocasión de tal ejercicio, fiscaliza la actividad de la Administración pública, en virtud y como corolario inexcusable e ineludible del principio de legalidad a que está constreñido, que *podría resultar vacío de todo contenido efectivo si cualquier conflicto o grupo de conflictos pudiera ser sustraído a sus jueces naturales y diferido a la decisión de árbitros*.

5. CONSIDERANDO: Que en el examen de la *naturaleza del contrato*, una vez establecida su *filiación administrativa* queda una segunda etapa consistente en su *tipificación*, catalogación o inserción en un esquema ordenador o clasificatorio que indique la concreta categoría jurídica a que pertenece, para lo cual resulta interesante el desglose de las *distintas prestaciones en que se polariza el contenido de la relación*, que son: *a*), una *obligación de dar*, cuyo título jurídico quedó perfecto por imperativo de los preceptos antes mencionados, pero cuya efectividad (*traditio* y, en definitiva, modo de adquirir, artículo 609 del Código civil) se subordina a la realización de la siguiente prestación a cargo del otro contratante, obligación de dar bienes inmuebles (los terrenos de la zona del Salvé) a cargo del Municipio y a favor de los particulares contratistas; *b*), una *obligación de hacer* impuesta a estos últimos: la construcción de la carretera hasta el Puntal; *c*), otra *obligación de dar* que se establece en favor del Municipio y a cargo (teóricamente, por la posibilidad de reper-

cusión sobre los terceros adquirentes) de la otra parte contratante, consistente en el pago de un canon de dos pesetas por metro cuadrado enajenado (con una cláusula de estabilización); conjunto de prestaciones demostradoras de que se está en *presencia de un contrato administrativo atípico o innominado, de contenido complejo* que se descompone en la enajenación de un inmueble a cambio del resultado de una obligación de hacer (típica del arrendamiento de obra o empresa y muy especialmente, del contrato de obra pública) y otra de un marcado «matiz aleatorio».

6. CONSIDERANDO: Que la propia naturaleza de las recíprocas prestaciones *elimina la posibilidad de que la enajenación del inmueble quepa dentro de los moldes de la permuta*, imposibilidad jurídica reforzada en función de la cuantía respectiva de aquéllas, si se tiene en cuenta el artículo 98 del Reglamento de Bienes, coincidente en este aspecto con el párrafo 2.º del artículo 1.446 del Código civil, preceptos que utilizan como *criterio calificador el de la correlación cuantitativa o equivalencia entre los valores correspondientes a los objetos* permutados, sin atender en ningún momento a la denominación propuesta por los contratantes, pues si bien la mencionada regla del Código civil, en su inciso 1.º, otorga primacía a la intención de aquéllos y subsidiariamente atiende al valor de las cosas objeto del contrato, debe recordarse que *tal cuerpo legal se dirige directamente a los particulares y se basa, por ello, en el principio de la autonomía de la voluntad*, mientras que *las normas administrativas* obedecen siempre al principio de la *legalidad* en la actividad de la Administración, principios divergentes, pues el primero permite lo que no está prohibido (es simplemente delimitador) y el segundo veda lo no autorizado expresa o implícitamente (es fundamentalmente habilitante).

7. CONSIDERANDO: Que el *concepto de lesión*, como el más vulgar de perjuicio, tiene un significado preciso en el lenguaje jurídico y no hace referencia a un supuesto de invalidez objetiva de un acto por infracción formal de las normas, sino al contrario, a un *acto perfectamente válido* pero que, sin embargo, *implica un daño económico para una de las partes*, y así tuvo su origen el *proceso administrativo de lesividad*, que se extendió más adelante a pretensiones de *nulidad y ha terminado restringiéndose a ésta (con ampliación del concepto a intereses no pecuniarios)*, como se deduce de los artículos 28 (párrafo 3.º) y 56 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, aun cuando en una rigurosa interpretación de su dinamismo interno quepa establecer una neta distinción entre la lesividad, que supone una ponderación de los intereses en juego, quizá más propia de la Administración y la comprobación de la regularidad jurídica del acto previamente estimado perjudicial, competencia privativa del Juez administrativo, *dicotomía teóricamente brillante, pero acaso peligrosa en la práctica*, que no *acepta nuestro Tribunal Supremo para quien la declaración de lesividad no tiene más valor que autorizar la admisión del recurso contencioso-administrativo* (presupuesto procesal) y *cuya realidad ha de ser demostrada en el proceso*, tendencia jurisdiccional tan rei-

terada que hace innecesaria la cita de sentencias concretas y, además, obliga a examinar ambos extremos de hecho y de derecho, para lo que conviene hacer la autoría del negocio jurídico, mediante la disección de sus factores contractuales, con el fin de insertar en un esquema sistemático y ordenar de modo racional y asequible, sin dejar ningún vacío, las diferentes cuestiones sometidas a debate, si bien debe quedar constancia anticipada de que toda clasificación resulta en mayor o menor grado arbitraria al separar elementos que sólo adquieran significado por su concurrencia simultánea en íntima trabazón, por lo que, en definitiva, la exposición se apoyará en cuatro hitos fundamentales referentes a los sujetos, al objeto, a la causa y a la forma del contrato.

8. CONSIDERANDO: Que el acuerdo municipal de 10 de enero de 1958 constituye un mero acto de trámite, un acto preparatorio del acuerdo posterior de 2 de febrero, lo que significaría inevitablemente la imposibilidad de su impugnación autónoma, pero no impide la efectuada dentro del bloque procedimental, pues además resulta evidente su trascendencia desde el momento en que constituye el fundamento de la posterior actuación administrativa que implicó la sustitución de procedimientos normales por otros de carácter excepcional, al contener una *declaración de urgencia del asunto*, cuya invalidez parece notoria si se observa, en primer lugar, que no consta haber sido hecha por el Secretario la necesaria y previa advertencia, como exige el artículo 20 del Reglamento de Contratación, en orden a la justificación de tal circunstancia y, además, que presentada la instancia suscrita por los hoy demandados ese mismo día, la sesión extraordinaria en que se adoptó el acuerdo fué celebrada a las ocho de la tarde, asistiendo el Alcalde y seis Concejales tan sólo, con infracción manifiesta de los artículos 294 de la Ley de Régimen local y 191 de su Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico, al prescindirse del plazo mínimo de veinticuatro horas previsto en ellos, apresuramiento injustificado que hipotéticamente impidió la concurrencia del resto de los componentes de la Corporación cuyas voces y votos pudieran haber influido en la deliberación y en su resultado final, razón que *implica la nulidad radical del acuerdo así adoptado y, en definitiva, la de la declaración de urgencia en él contenida* cuya volatilización del mundo jurídico es suficiente para derrumbar el edificio trabajosamente construído sobre cimientos tan poco sólidos e incluso evitaría el examen minucioso de las demás irregularidades alegadas, que sin embargo son objeto de estudio porque en una cuestión de tanta trascendencia como la ahora debatida conviene ahondar hasta las raíces y no conformarse con las conclusiones simplemente formalistas que nacen de la lógica jurídica, para ponderar todos los factores y, en especial, los intereses en conflicto.

9. CONSIDERANDO: Que en relación ya con el acuerdo municipal de 2 de febrero de 1958, que significó la perfección del vínculo contractual entre la Administración y los particulares, la primera incógnita, dentro del examen de los *elementos subjetivos*, surge desde el momento en que

al tratarse de una enajenación de bienes patrimoniales cuyo valor (setecientas setenta y un mil pesetas según el Inventario municipal, y cincuenta y nueve millones de pesetas según el dictamen pericial posterior) excedía notoriamente del 25 por 100 del presupuesto municipal de ingresos para 1958 (cifra global, dos millones trescientas treinta y cuatro mil pesetas; su cuarta parte representa quinientas ochenta y tres mil quinientas pesetas) resulta ineludible la *autorización* del Ministerio de la Gobernación, previo informe del de Hacienda (artículos 189 de la Ley de Régimen local y 95 del Reglamento de Bienes), autorización que por constituir una modalidad de control preventivo sobre los actos y habilitar, en consecuencia, para ejercer un poder jurídico o un derecho preexistente, es un factor integrante de la voluntad administrativa, y, en definitiva, del consentimiento, viciado así por su omisión (consecuencia jurídica: mera anulabilidad del acto afectado), aun cuando en principio quepa la posibilidad de subsanación mediante su posterior emisión (lo que aquí no ha ocurrido), como revela el párrafo 4.º del artículo 53 de la Ley de Procedimiento administrativo.

10. CONSIDERANDO: Que con fundamento en el principio que se ha denominado del «contratista interpuesto», el *procedimiento de selección* del particular contratante, en cuanto se refiere exclusivamente a la determinación del sistema y no a la concreta tramitación una vez puesto en marcha, puede ser tratado como un caso especial de la competencia, afectante por lo tanto a los elementos subjetivos del acto administrativo, pero además determinante de la corrección del otro contratante, sin carácter formal aun cuando el Reglamento hable con notoria imprevisión de «formas» de la contratación y reserva para la forma en sentido estrictamente técnico (y, por ende, fecundo) al calificativo de «formalidades», y a este respecto el artículo 13 del mencionado texto reglamentario establece la subasta pública como criterio general para la selección del contratista, principio no absoluto como se deduce de su misma expresión literal que admite, en consecuencia, excepciones, enumeradas en el mismo precepto por orden de preferencia (concurso-subasta y concurso) para terminar autorizando el concierto directo en los supuestos determinados en el artículo 41 (lo que parece implicar, dado su carácter excepcional, que se trata de *numerus clausus*, sin posible ampliación analógica), de los cuales —seis en total— sólo el tercero hubiera podido amparar la contratación directa, pues los demás se refieren a hipótesis sin conexión posible con la finalidad del contrato (la urbanización de la zona del Salvé).

11. CONSIDERANDO: Que en este momento conviene recordar que el acuerdo municipal de 10 de enero de 1958, preparatorio del ahora analizado, contenía una *declaración de urgencia* del asunto, cuya nulidad arrastra inexorablemente la de los actos derivados de ella y entre ellos, el sistema directo de selección del contratista sin subasta, por faltar el presupuesto esencial, pero es que, además, aun cuando el acto mencionado fuera formalmente válido, la investigación somera de las circunstancias de hecho que concurren y dieron lugar a la contratación, *demuestra con suficiente claridad que no existía tal urgencia y que su apreciación*

*era equivocada, pero no errónea, pues tenía una finalidad evidentemente fraudulenta, en el sentido más rigurosamente técnico de la expresión (de *fraus legis*), consistente en sustituir el procedimiento normal por otro más flexible y acomodaticio, puesto que la urbanización y parcelación de terrenos venía realizándose desde bastante tiempo atrás y, por otra parte, de la celeridad no se derivaban beneficios ostensibles para el interés público ni se evitaban perjuicios inminentes, porque además, tal *celeridad, siempre deseable en la actuación administrativa* como indican los artículos 354 (párrafo 2.º) de la Ley de Régimen local, 257 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico y 29 de la Ley de Procedimiento administrativo, *no es incompatible con los sistemas de subasta, concurso-subasta o concurso (incompatibilidad que exige también el número 3.º del artículo 41 del Reglamento de Contratación), desde el momento en que la rapidez administrativa, exigencia de la propia actividad, no impide la sujeción a los cauces normales, que están precisamente pensados y arbitrados para ella y no para la indolencia, mientras que las situaciones de urgencia (tan próximas al estado de necesidad) por su carácter excepcional sólo en casos muy justificados deben ser utilizados como legitimadores para no desnaturalizar su esencia y abrir una brecha en las previsiones legales, que tienden a salvaguardar el interés público.**

12. CONSIDERANDO: Que cuanto queda expuesto supone la inexistencia absoluta del procedimiento legalmente establecido y, en consecuencia, la nulidad de pleno derecho del acuerdo por esta sola circunstancia, lo que se deduce de la misma estructura del Reglamento de Contratación y ha sido plasmado en el apartado a) del artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo, aplicable supletoriamente en la esfera local de manera directa *por no requerir adaptación alguna, a tenor del párrafo 4.º del artículo 1.º, y tal inexistencia de procedimiento al omitir la subasta queda más patente si se observa que por tratarse de cuestiones conexas e indisolublemente ligadas a la precedente, no se formuló pliego de condiciones base de la licitación (que, claro es, no pudo ser publicada como ordena el artículo 312 de la Ley de Régimen local) ni tampoco se prestó la garantía provisional, exigida únicamente para los sistemas licitatorios y excluida, por su misma naturaleza, en caso de concierto directo (artículo 72 del Reglamento de Contratación) mientras que en lo relativo a la garantía definitiva la solución resulta abiertamente distinta, pues si bien este afianzamiento es preceptivo para todos los contratos que celebren las Corporaciones locales (sea cualquiera su calificación jurídica y el sistema de contratación) no menos evidente resulta que se trata de un requisito que no afecta a la validez sino a la eficacia de la convención, demorada hasta que el contratista constituya la correspondiente garantía, según se deduce del artículo 73, y en consecuencia su falta no puede estimarse determinante en ningún momento de la nulidad del vínculo contractual.*

13. CONSIDERANDO: Que el artículo 7.º del Reglamento de Contratación establece que el contrato se otorgará *con una sola persona o en-*

tidad, si bien podrá concertarse con dos o más si se obligaren solidariamente respecto de la Corporación, precepto que parece imponer la inserción de una cláusula accesoria expresa en tales convenciones y que, en definitiva, plantea el problema de determinar las consecuencias jurídicas derivadas de *la omisión de dicha estipulación*, cuya falta no parece deba significar la nulidad de lo pactado por no afectar a los elementos esenciales del negocio jurídico, pues aparte de que la norma comentada omite toda referencia explícita a este radical efecto mientras que otros preceptos anteriores o posteriores del mismo Reglamento cuidan de precisar en cada caso las sanciones que comporta su infracción, quizá una tendencia jurisprudencial progresiva, más equitativa e incluso favorable al interés público, interpretaría este artículo como una inversión del criterio general del artículo 1.137 del Código civil, y, por tanto, como la implantación en el campo de la contratación administrativa del principio de la solidaridad de las obligaciones asumidas por los particulares frente a la Administración lo que haría irrelevante olvidar e incluir la estipulación explícita en tal sentido, si bien debe reconocerse que la interpretación propugnada ha de superar no sólo el tenor literal del precepto, sino la colisión entre normas de diferente valor jurídico, aunque realmente dirigidas a distintos destinatarios y en función de fines diferentes.

14. CONSIDERANDO: Que supuesta la regularidad de la contratación originaria con los cuatro primeros contratantes, regularidad que se admite sólo como hipótesis para continuar el análisis de las demás irregularidades, *resulta notoria la infracción del artículo 5.º del Reglamento de Contratación, con la consecuencia automática de la nulidad radical del pacto establecido en el siguiente precepto desde el momento en que uno al menos de ellos y, concretamente el señor U., era y es Auditor de Guerra en activo, y, por lo tanto, funcionario al servicio de la Administración general del Estado*, circunstancia que constituye una causa de *incompatibilidad* para ser contratista de obras y servicios públicos, según el número 3.º del mencionado precepto, que alcanza también a la Sociedad Anónima Salvé, pues el número 4.º del mismo artículo 5.º *la establece claramente para las entidades en las que alguna de las personas mencionadas en los tres apartados anteriores ostentara algún cargo directivo*, pues según la escritura de constitución de la referida Sociedad el Consejo de Administración estaba compuesto, entre otros, por el Excmo. señor don Joaquín O. G., Marqués de R. y Auditor de Guerra, en calidad de Presidente; por don Jerónimo T. Z. M., como Secretario, y por don José Luis U. R., Auditor de Guerra, y don Ramón R. V., funcionario público (Vocales), *todos incompatibles para la contratación administrativa* según pone de manifiesto no sólo el precepto ya citado, sino también el número 6.º del artículo 48 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública de 1.º de julio de 1911.

15. CONSIDERANDO: Que aparte de la incompatibilidad para contratar, queda por ver si realmente era posible la *subrogación* de la Sociedad Anónima Salvé en la posición jurídica de los primitivos contratantes con

el Ayuntamiento de Laredo y dentro de qué límites y con qué requisitos, pues si bien—en principio—la novación subjetiva en los sujetos activo y pasivo de la relación jurídica está expresamente prevista por los apartados 2.º y 3.º del artículo 1.203 del Código civil, aplicable con carácter supletorio según la disposición adicional 2.ª del Reglamento de Contratación, no aparece como una facultad que pueda ser ejercitada unilateralmente, sino subordinada al consentimiento del otro contratante (*acreedor* en la expresión del artículo 1.205) desde el momento en que no cabe deslindar netamente en este contrato administrativo las figuras de acreedor y deudor, como simplemente enuncia el Código civil, al tener un contenido complejo de recíprocas prestaciones entrelazadas, lo que provoca que en parte cada contratante sea al tiempo acreedor y deudor del otro, y *sin olvidar el artículo 1.208 (la novación será nula si lo fuere también la obligación primitiva), criterio general aplicable en la esfera administrativa, ya que la misma normatividad específica contiene polarizaciones fragmentarias del mismo*, pues el Reglamento de Contratación prevé únicamente la cesión de los derechos del adjudicatario a otra persona, cuando se trata de subasta (sujeta en todo caso a la autorización de la transferencia por la Corporación) y la transmisión hereditaria al fallecimiento del particular contratante (con el mecanismo contrario, pero obediente a idéntica *ratio iuris*, de la posible denuncia del contrato por la Administración), según los artículos 52—apartados 1 y 2—y 68, soluciones también adoptadas con bastante antelación por el artículo 50 del Pliego de Condiciones Generales de 1903 en los supuestos de muerte o quiebra del contratista.

16. CONSIDERANDO: Que el análisis de los *elementos objetivos* del contrato administrativo, pone de relieve también una serie de infracciones jurídicas que afectan a la *licitud del objeto*, cualidad a la que se refiere el artículo 1.271 del Código civil, en dos de sus manifestaciones, pues en orden al primero de ellos, aun cuando los bienes patrimoniales «de propios» no están fuera del tráfico jurídico, a diferencia de los de dominio público y comunales (artículo 94 del Reglamento de Bienes), *su enajenación queda sometida en ciertos casos ya examinados a previa autorización* (requisito subjetivo) y *en todo caso habrá de realizarse, como regla general, mediante subasta pública*, con alguna excepción (cesión gratuita, artículos 95 del mencionado Reglamento y 153 de la Ley del Suelo; enajenación directa sin licitación, artículo 155 de la Ley del Suelo) y entre ellas la *permuta con otros bienes de carácter inmobiliario, previo expediente que acredite la necesidad (no la mera conveniencia)* de efectuarla y la *equivalencia de valores*, por lo que una vez demostrada la imposibilidad de una permuta en el sentido estrictamente técnico de la expresión, resulta evidente que se *prescindió también aquí, total y absolutamente del procedimiento licitatorio* y del oportuno expediente y dentro de él incluso de la valoración técnica de los bienes para justiprecio (artículos 98 y 103 del Reglamento), *lo que supone la ilicitud del objeto y desde luego la nulidad de pleno derecho (apartado a) del artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo)*, con advertencia

expresa de que en este momento se examina *exclusivamente el procedimiento de enajenación de un bien municipal y no el de selección del contratista* para la ejecución de una obra pública, al que se hizo referencia más atrás, y, *en consecuencia, no supone duplicar los efectos de un mismo hecho sino deslindar dos distintas infracciones derivadas de actos distintos, aunque acogidas en un mismo negocio jurídico complejo.*

17. CONSIDERANDO: Que *la urbanización pretendida, fin primordial del contrato, contradice abiertamente la Ley del Suelo desde el momento en que vigente un Plan de Ordenación del Municipio de Laredo, cuya naturaleza normativa, equivalente a la de una Ordenanza, ha sido establecido por el Tribunal Supremo en la sentencia de 6 de noviembre de 1957, a él debía sujetarse la actividad administrativa, pues el artículo 45 somete a los particulares y a la misma Administración pública, autora pero también destinataria de sus normas, al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en los Planes legalmente aprobados, que rigen indefinidamente desde su aprobación, salvo la revisión efectuada con arreglo a lo establecido para formarlas (artículos 36 y 39) y sin olvidar que, por una parte, el artículo 61 define el derecho de propiedad (incluso el de las Corporaciones públicas sobre sus bienes), cuyas facultades se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes expresados en la mencionada Ley o en los Planes de Ordenación, según la calificación urbanística de los predios y que, además, el artículo 79 prohíbe cualquier parcelación sin haberse aprobado antes un Plan parcial para el sector correspondiente, lo que demuestra claramente la ilicitud del objeto contractual, aparte de la hipótesis del condicionamiento a una aprobación posterior, puesto que el Plan vigente no ha sido modificado en el sentido que permita la viabilidad de la urbanización prevista en el contrato.*

18. CONSIDERANDO: Que el *elemento causal* de la contratación administrativa, conectado indisolublemente con el teleológico consiste—según el artículo 11 del Reglamento correspondiente—para la Administración en el interés público, determinado según los casos por la mejor calidad, mayor economía o plazo más adecuado en la realización de las prestaciones objeto de cada uno de ellos, y esto supone que una serie de circunstancias de hecho se integran como requisito del acto administrativo a través de la moción de causa o motivo objetivo, acerca de la que nuestro ordenamiento positivo contiene una constelación de preceptos, entre los que como más significativos, cabe enumerar aquellos que regulan las consecuencias del error fáctico (artículos 37 de la Ley de Régimen jurídico y 111 y 127 de la de Procedimiento administrativo), o los referentes a la subsistencia y anulación de licencias en función de la realidad subyacente (artículos 15 y 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales y 172 de la Ley del Suelo), supuestos que podrían reconducirse al enunciado genérico de los artículos 4.º y 6.º del Reglamento antes mencionado, que exigen la congruencia del acto administrativo con los motivos que le sirven de fundamento, por lo que, en

definitiva, la comprobación de la causa ha de consistir normalmente en la comprobación de un hecho o de una situación de hecho, presupuesto fáctico cuya revisión indudablemente compete al juez administrativo en su doble vertiente de falsedad de los hechos y de apreciación errónea de los mismos, tarea ya parcialmente realizada en orden a la urgencia.

19. CONSIDERANDO: Que, por lo tanto, aquí encuentra su encaje sistemático la determinación de las consecuencias económicas del contrato administrativo (existencia o no de perjuicio) y para concretar esta circunstancia es preciso, en principio, hallar el valor de los terrenos de la zona de Salvé, tasados pericialmente en 59.500.000 pesetas (a razón de 50 pesetas el metro cuadrado) y deducir de esta cantidad la parte correspondiente a la superficie que ocuparía la carretera proyectada (2.500.000 pesetas), con lo que el Ayuntamiento de Laredo entregaba por este solo concepto 57.000.000 de pesetas, suma total fijada sin tener en cuenta las expectativas urbanísticas (por analogía con el artículo 36 de la Ley de Expropiación forzosa), para recibir 8.642.000 pesetas, coste de la construcción de la mencionada vía pública, diferencia de 48.999.358 pesetas suficientemente expresiva de que el negocio jurídico concertado lo era en su sentido financiero, exclusivamente para una de las partes contratantes.

20. CONSIDERANDO: Que el perjuicio económico señalado permanece inmutable a pesar de las restantes cláusulas del contrato y aún se acrecentaría, ya que: 1), las estipulaciones 7.ª y 8.ª de la escritura pública exoneraba a los hoy demandados de toda carga de urbanizar no sólo estos terrenos en cuestión, sino los que posteriormente pudiesen adquirir (exoneración paradójica si se recuerda que el motivo y el fin de toda la operación era precisamente la urbanización), con evidente daño para los intereses materiales y estéticos del Municipio de Laredo, aun cuando de difícil o casi imposible valoración pecuniaria y de consecuencias desfavorables también incalculables; 2), la cláusula 9.ª establecía el pago de un canon de dos pesetas por metro cuadrado enajenado y suponía, en el supuesto más optimista (venta inmediata de la superficie total de 1.140.000 metros cuadrados) la módica suma de 2.280.000 pesetas, sin olvidar: a), que contiene un marcado factor aleatorio, dependiente del ritmo de enajenación y, en definitiva, de coyunturas de fácil fluctuación, como la expansión urbanística y demográfica, el nivel de vida, la más o menos acertada gestión de los contratistas e incluso la moda o el capricho colectivo que desviase la corriente turística hacia otras zonas, y b), que ofrece un cierto matiz de inseguridad, pues la determinación del sujeto pasivo de la obligación no queda clara, atendida la posibilidad de repercusión a cargo de los terceros adquirentes y, en especial, la naturaleza y estructura del canon, sin base en un auténtico derecho real que sujeto directa o inmediatamente al inmueble, podría frustrar la expectativa, al no existir garantía alguna y operar la Sociedad Anónima Salvé (cuya responsabilidad se limita al acervo social), con un exiguo capital de pesetas 1.200.000.

21. CONSIDERANDO: Que el examen de los *elementos formales* del contrato (aun cuando no afecten a su validez intrínseca, según el artículo 48 del Reglamento de Contratación), conduce directamente al análisis de la escritura pública otorgada en Laredo el 4 de febrero de 1958, que ofrece ciertas irregularidades, unas por exceso y otras por defecto, que conviene exponer separadamente: A) En primer lugar, *la discordancia entre la voluntad administrativa reflejada en el acuerdo municipal adoptado dos días antes y la manifestada por su representante orgánico, el Alcalde*, discordancia que supone una extralimitación en perjuicio del Municipio, desde el momento en que resultan más gravosas las prestaciones a cargo de la Corporación, pues de la comparación de acuerdo y escritura, aparece que en ésta se exime a los contratistas de la obligación de urbanizar los terrenos extendida a futuras adquisiciones de otros pertenecientes a Cubesa y Bilbaina de Edificación, Sociedad Anónima, extremos no previstos en aquél, *estipulaciones que traspasan los límites del mandato*, definidos por instrucciones explícitas y muy precisas, sin ventaja para la Corporación representada, que tampoco las ha ratificado expresa o tácitamente, y realizadas con conocimiento por parte del Alcalde y de los terceros contratantes de las facultades con que contaba aquél, a lo que resultan aplicables los artículos 1.714, 1.715, 1.719, 1.727 y 1.729 del Código civil, preceptos que pueden estimarse reflejo de un supraconcepto comprensivo de las situaciones de representación; B) En segundo lugar, la omisión de muchas de las circunstancias enumeradas en el artículo 50: *copia literal del acuerdo* (sólo se transcribe un resumen, que facilitó las extralimitaciones antes señaladas), constancia de haber quedado justificada la urgencia a juicio del Secretario, inserción del Pliego de Condiciones y referencia al acto de licitación (consecuencia de su inexistencia) y justificación de haberse constituido la correspondiente garantía.

Considerandos del Tribunal Supremo.

CONSIDERANDO: Que interpuesta apelación a nombre de la Compañía Mercantil Salvé, S. A., como parte demandada en el proceso de lesividad que instó el Ayuntamiento de Laredo en impugnación de sus acuerdos de 10 de enero y 2 de febrero de 1958, contra la sentencia pronunciada con fecha de 13 de noviembre de 1963, por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia territorial de Burgos, declarando no ser conformes a derecho y, por ende, nulos los expresados acuerdos municipales así como el convenio que en ejecución de los mismos celebró el Alcalde-Presidente mediante escritura pública de 4 de febrero de 1958 con don Juan L. L., don José de la M. R., don Ramón G. de los C. y don José Luis U. R., también demandados pero no apelantes, la íntegra aceptación por este Tribunal de los acertados fundamentos jurídicos que justifican el fallo apelado fuera bastante para confirmarlo en todos sus extremos sin ulteriores razonamientos.

B) RESEÑA DE SENTENCIAS

I. ARRENDAMIENTOS URBANOS.

Autorización del Gobernador para demoler la finca.

«Si se ha concedido por el Gobernador civil correspondiente la autorización para derribar la finca, conforme a lo que se establece en los artículos 78 y 79 de la Ley de Arrendamientos urbanos, una vez cumplidas las formalidades allí establecidas en orden al compromiso de los arrendadores para edificar una tercera planta más del número de viviendas que el edificio a derribar, respetándose también el número de locales de negocios en él existentes, es indudable que no puede entablar-se ninguna acción en orden a exigir la prórroga legal de los contratos de arrendamiento y ello ni aunque se alegue intención por parte de la entidad propietaria en orden a no edificar o a no hacerlo del modo como viene obligada para respetar los derechos de los antiguos arrendatarios, pues ello es materia que habría de resolverse en otros procedimientos regulados por la Ley de Arrendamientos urbanos» (Sentencia de 27 de enero de 1964, artículo 606).

II. CÓDIGO DE CIRCULACIÓN.

Automóvil municipal sin placa de matrícula.

No puede ser penado como autor de un delito de conducción de vehículo sin placa de matrícula con arreglo al artículo 4.º en relación con el 11 de la Ley de 9 de mayo de 1950 el funcionario municipal encargado de un automóvil del servicio de Mataderos si ha hecho saber tal deficiencia en repetidas ocasiones a sus superiores y el vehículo llevaba un rótulo con la indicación del Ayuntamiento y del Servicio que prestaba, con lo cual se consigue la finalidad de identificación que trata de obtener la Ley al exigir la matrícula (Sentencia de 13 de enero de 1964, artículo 91).

III. CONCEJALES.

Incompatibilidades.

No hay incompatibilidad para poder ejercer el cargo de Concejal elegido por representación sindical quien presta servicios profesionales como Aparejador a una empresa constructora que edifica viviendas subvencionadas para el Ayuntamiento (Sentencia de 22 de enero de 1964, artículo 603).

IV. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. *Justiprecio: fincas rústicas cuyo valor se ve influido por la proximidad a una gran población.*

Aunque la finca sea rústica su situación a corta distancia de las vías de comunicación con Madrid, de cuya capital y su contorno urbanístico se halla próxima, le concede un valor mayor al puramente agrario, y aun cuando ciertamente desde un punto de vista legal no cabe atribuirle la calificación de solar al asignarle valor en venta, no puede valorársela por el correspondiente al mero cultivo y producción de cereal a que se dedicaba, y menos al que figuraba en documentos fiscales, inferior al real (Sentencia de 23 de diciembre de 1963, artículo 179).

2. *Jurado de Expropiación: valor de sus resoluciones.*

Si el Jurado incurrió en el vicio de no haber tomado en cuenta lo acordado por él en la misma expropiación y en relación con el justiprecio, procede la revisión de su resolución, a pesar de la doctrina jurisprudencial reiterada sobre la prevalencia de la decisión evaluatoria del Jurado con carácter general (Sentencia de 19 de diciembre de 1963, artículo 174).

V. FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.

1. *Recusación en expediente disciplinario.*

La recusación contra el funcionario que tramita el expediente por alguna de las causas que se enumeran en el artículo 297 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales son de carácter taxativo y no pueden extenderse a supuestos distintos de los contemplados por el legislador (Sentencia de 24 de enero de 1964, artículo 695).

2. *Impugnación de la clasificación y asignación de retribuciones.*

No puede impugnarse la clasificación de funcionarios y las dotaciones de sueldos figuradas en las plantillas en su día aprobadas en cada ejercicio económico al aprobarse el presupuesto (Sentencia de 27 de enero de 1964, artículo 698).

VI. HACIENDAS LOCALES.

1. *Derechos y tasas por inspección de motores, etc.*

No cabe exaccionar estos derechos y tasas si falta el doble requisito de que el servicio beneficie especialmente a personas determinadas o se

aproveche especialmente por ellas (Sentencia de 30 de enero de 1964, artículo 342).

2. *Concierto con los contribuyentes.*

«Como ha entendido el Tribunal Supremo en Sentencia de 18 de noviembre de 1961, los conciertos individuales, al igual que los de los gremios para la exacción de los conceptos del impuesto sobre el consumo, son prorrogables de año en año por la tácita si no se avisa su revisión o rescisión por cualquiera de las partes con un trimestre de antelación a su vencimiento, porque así lo dispone la regla d) del artículo 736 de la vigente Ley de Régimen local que, si bien expresamente se refiere a los conciertos con gremios y organismos que agrupen a los industriales, debe entenderse aplicable también a los conciertos individuales, como enseña la Sentencia citada, autorizados hoy en la Orden de 24 de diciembre de 1956 como sistema de determinación del impuesto» (Sentencia de 16 de enero de 1964, artículo 94).

VII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

1. *Recurso sin base.*

No puede acudir a la vía contencioso-administrativa quien en la vía económico-administrativa obtuvo el reconocimiento del derecho que reclamaba, pues ningún interés tenía en impugnar una resolución que había estimado su pretensión, cualquiera que fuera el acierto de la misma en sus fundamentaciones (Sentencia de 16 de enero de 1964, art. 94).

2. *Dictamen de Letrado.*

Si una Entidad local menor, al ejercitar la acción contencioso-administrativa no acompa n  el dictamen de Letrado con el escrito de interposición del recurso ni al formalizar la demanda, ha de entenderse que hubo defecto legal en el modo de proponerlo, infringiéndose lo dispuesto en el artículo 370 de la Ley de Régimen local vigente en relación con el 627 del mismo (Sentencia de 14 de diciembre de 1963, art. 562).

3. *Cuestiones de personal a efectos del recurso.*

No puede considerarse como una cuestión de personal a los efectos de la aplicación de la Ley jurisdiccional Contencioso-administrativa la cuestión surgida sobre si se ha aplicado individualmente el Impuesto de Utilidades y en su caso el derecho a que sean devueltas las cantidades exaccionadas por la Hacienda pública, pues las cuestiones en materia de personal no pueden ser otras que las que se refieren a dilucidar o reivindicar un derecho desconocido o negado por la Administración en las relaciones o vínculos jurídicos de ésta con sus funcionarios (Sentencia de 23 de diciembre de 1963, artículo 177).

4. *Plazo para recurrir de actos presuntos.*

Ha de considerarse que este plazo es, por norma general, el de un año, según se infiere de los artículos 38 y 94 de la Ley jurisdiccional Contencioso-administrativa, y de la de Procedimiento administrativo, plazo que se ha de contar a partir del día siguiente al en que el silencio se produjo, a no ser que después recaiga acuerdo expreso, en cuyo caso el plazo será de dos meses contados desde el día siguiente al en el que se notificó la resolución (Sentencia de 25 de enero de 1964, artículo 605).

5. *Interés para poder reclamar.*

Existe el interés directo que exige la Ley, y, por lo tanto, la legitimación activa para comparecer en vía jurisdiccional contencioso-administrativa, en los propietarios de una finca respecto de la licencia de edificación concedida a otro de solar cercano en razón de considerar que dicha licencia no se ajusta a las disposiciones de ordenanzas, debiéndose tener en cuenta que cuando se esgrimen diversidad de motivos para justificar el interés legitimado, basta acreditar uno sólo de tales motivos para que quede suficientemente fundamentada la legitimación activa (Sentencia de 15 de febrero de 1964, artículo 668).

6. *Procedimiento en las reclamaciones de personal.*

«La vigente Ley reguladora de esta jurisdicción establecía en los artículos 113 y siguientes un procedimiento especial y abreviado para el recurso que se produjera en materia de personal, procedimiento que si bien tiene indudables ventajas para los funcionarios que tienen que impugnar en defensa de sus derechos actos o resoluciones de la Administración, cuales son las ventajas económicas derivadas de su personación y defensa personal sin necesidad de valerse de Abogado ni Procurador. Tales facilidades resultan contrapesadas por el carácter sumario de tal procedimiento que implica, aparte la disminución del plazo en los términos para formular y contestar la demanda, la privación de un período procesal tan apto a la defensa de los intereses de los recurrentes, cual es el que les permite razonar y rebatir los puntos de vista de la Administración demandada después de ser contestada por ésta la demanda» (Sentencia de 23 de diciembre de 1963, artículo 177).

7. *Cómputo del plazo para ejercitar el recurso.*

El plazo de dos meses ha de contarse no de fecha a fecha, sino por días, computándose los meses como de treinta días (Sentencia de 23 de diciembre de 1963, artículo 178).

VIII. MONTES.

Los deslindes afectan sólo a la posesión.

El deslinde administrativo de un monte no afecta más que a la cues-

tión de la posesión y que tal posesión ha de justificarse por los medios que se establecen en el artículo 14 de la Ley de Montes, tales como los títulos de dominio inscritos en el Registro en cuanto que de ellos surge una presunción de posesión y cuantas otras pruebas acreditan la posesión ininterrumpida durante más de treinta años, y entre ellas los deslindes realizados y aprobados con anterioridad, los cuales sólo podrán ser modificados por la Administración ante la evidencia, plenamente probada y de suficiente antigüedad, de alteraciones habidas en la efectiva tenencia de la porción en la que la posesión del particular fué ya reconocida (Sentencia de 27 de enero de 1964, artículo 607).

IX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El recurso de reposición en materia municipal.

El plazo para interponer el recurso de reposición no es el de quince días que señala el artículo 377 de la Ley de Régimen local, sino el de un mes, a contar de la notificación, conforme a lo que dispone el párrafo 2.º del artículo 52 de la Ley jurisdiccional Contencioso-administrativa, que se aplica igualmente a los actos de la Administración general del Estado como a los de las Entidades locales, pues el artículo 1.º de dicha Ley, al hablar de la Administración pública comprende tanto la del Estado como la de la Provincia y Municipio (Sentencia de 15 de febrero de 1964, artículo 668).

X. SENTENCIAS.

Valor de la parte dispositiva y de los Considerandos.

«Todo el valor de las resoluciones está en la decisión, fallo o parte dispositiva, sin que los Resultandos y Considerandos, como dispone el artículo 107 del Reglamento de 26 de noviembre de 1959, tengan otra finalidad que recoger los hechos, las razones, los fundamentos de derecho de modo tal que en un fallo ajustado a derecho, aunque esté apoyado en un erróneo razonamiento, no podrá ser anulado» (Sentencia de 16 de enero de 1964, artículo 94).

XI. SERVICIOS PÚBLICOS.

Teléfonos: instalaciones subterráneas.

Si se trata de barrios céntricos de ciudades importantes los cables telefónicos han de instalarse subterráneos, excepto la instalación individual de los abonados (Sentencia de 12 de febrero de 1964, art. 552).