

IV. JURISPRUDENCIA

SUMARIO: A) COMENTARIO MONOGRÁFICO: *Las urbanizaciones por particulares.*—
B) RESEÑA DE SENTENCIAS: I. *Bienes*: 1. Expropiación para ceder al Estado. 2. Deslinde de monte: amojonamiento. II. *Código de Circulación*: Sanciones. III. *Contratación administrativa*. Adjudicación provisional: efectos. IV. *Expropiación forzosa*: 1. Comuneros. 2. Daños y perjuicios por ocupación urgente. 3. Jurado: valor de sus resoluciones. 4. Justiprecio: aceptación por otros expropiados. 5. Pago. V. *Funcionarios de Administración local*: 1. Falta de probidad. 2. Secretarios: concursos. VI. *Policía municipal*: Finca ruinosas. VII. *Régimen jurídico*: 1. Acto administrativo: concepto. 2. Acto administrativo: nulidad. 3. Acto administrativo: nulidad en el ámbito municipal. 4. Desviación de poder. 5. Dictamen de Letrado. 6. Leyes: preámbulo. 7. Notificaciones. 8. Recursos: firma del recurrente. 9. Recursos: reposición. 10. Recursos: subsanación de la falta de reposición. 11. Responsabilidad de la Administración. VIII. *Urbanismo*: 1. Índices municipales de valoración. 2. Polígonos: Plan general previo. IX. *Viviendas*: Autorización de derribo por Gobernadores civiles.

A) COMENTARIO MONOGRAFICO

LAS URBANIZACIONES POR PARTICULARES.

La actuación municipal en el orden urbanístico exige cada día mayor atención y cuidado, ya que la normativa, ciertamente compleja, que rige la materia, hace muy a menudo difícil una actuación que no pueda ser atacada al socaire de cualquier precepto contenido en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 y disposiciones concordantes. Por otra parte, se hace cada vez más necesario que los Ayuntamientos actúen a fin de salvaguardar situaciones de modestos adquirentes de porciones de propiedad horizontal, que no han intervenido en la actividad urbanística realizada por los promotores de la urbanización y edificación de los solares resultantes.

A menudo sucede que una promotora urbanística puede llevar a cabo una inicial urbanización de un gran polígono o sector, construir después en los solares resultantes, enajenar posteriormente todos los pisos y dejar prácticamente sin terminar la urbanización, que a veces no está más que iniciada; y he aquí que los que adquieren pensando que la urbanizadora habrá de llevar a cabo sus compromisos en orden a realizar una urbanización completa, se encuentran con que apenas si se ha hecho más que una explanación de las calles, que no tienen pavimentación o lo están de una manera deficientísima; y que incluso el saneamiento se ha llevado a cabo de manera rudimentaria, sin que cumpla, por tanto, la finalidad a que se destina. Y entonces estos propietarios de pisos se encuentran con que, al haberse desentendido la promotora urbanizadora de sus obliga-

ciones por haber enajenado en su mayor parte o en su totalidad los terrenos y edificaciones, han de hacer frente a grandes costos para la realización de obras que son indispensables si se quiere tener unas calles adecuadas y unos servicios fundamentales en condiciones normales de actividad.

Esta hipotética situación, que por desgracia se da con demasiada harta frecuencia, impone a los Ayuntamientos una gran cautela al otorgar las licencias pertinentes para la urbanización de un determinado sector, y desde luego exige una presencia de la policía municipal en orden al cumplimiento de las realizaciones urbanísticas proyectadas y debidamente aprobadas, y, en ocasiones, que sea la propia Corporación la que realice las obras indispensables para establecer los servicios urbanísticos necesarios.

Sin duda con este propósito el Ayuntamiento de Arechavaleta impuso a la Empresa urbanizadora del polígono número 13 del Plan General de Ordenación Urbana de dicha Villa que depositase en arcas municipales y como garantía de la realización de las urbanizaciones precisas, el 15 por 100 del presupuesto del Proyecto; pero esta medida cautelar no ha sido aceptada por el Tribunal Supremo, que ha resuelto, por el contrario, que la Administración municipal no tiene facultades para exigir esa garantía, por entender que la Ley del Suelo no permite tal exigencia.

Los Ayuntamientos deben tener presente en todo momento lo siguiente:

1.º Que los Planes y Proyectos de ordenación urbanística redactados por particulares deben contener una serie de documentos como los que especifica el artículo 41 de la Ley del Suelo y, en todo caso, tales Planes y Proyectos no pueden ponerse en ejecución sin antes obtener la previa aprobación municipal que, además, no es suficiente, sino que en todo caso deben someterse a información pública y luego a la aprobación de la Comisión Provincial de Urbanismo si se trata de Municipios menores de 50.000 habitantes que no sean capitales de Provincia, o a la Comisión Central de Urbanismo cuando sean capitales de Provincia o Municipios mayores de 50.000 habitantes.

De manera que si bien la Ley ha querido facilitar la iniciativa y colaboración de los particulares con la Administración permitiendo que puedan formar Planes y Proyectos de urbanización, sin embargo, éstos no pueden llevarse a cabo si no es a través del cumplimiento de los requisitos antes mencionados.

2.º Que la actuación en orden a la realización de los Planes de urbanismo puede llevarse a cabo a través de los cuatro sistemas de actuación denominados de Cooperación; de Expropiación de los terrenos; de Compensación y de Cesión de terrenos viales. En cada uno de estos sistemas se establecen las aportaciones que han de hacer los propietarios interesados por el Proyecto de urbanización y en todos ellos existen unas obligaciones fundamentales en orden a que costeen en su totalidad o en buena parte las obras de urbanización que sean precisas al efecto. Así, por ejemplo, en el sistema de Cooperación dispone la Ley del Suelo que, además de tener que ceder gratuitamente la superficie vial y la destinada a parques y jardines, han de costear los propietarios las obras de explanación, encintado y pavimentación definitiva de las aceras y calzada,

alcantarillado, drenaje, alumbrado público y redes de suministro de agua, electricidad y gas, si lo hubiera, plantación de arbolado y jardinería y elementos decorativos precisados en el planeamiento.

3.º Que la gestión para la realización de estas obras puede llevarse a cabo de una manera pública, es decir, a través de los órganos de la Administración, o bien por los particulares, según establecen al efecto los artículos 131 y siguientes de la Ley del Suelo. En el caso de que se ejecuten por gestión pública las obras de urbanización, de acuerdo con los sistemas de Cooperación o de Compensación, los propietarios habrán de ingresar en la Depositaria de Fondos de la Corporación las cantidades que les correspondiere satisfacer quince días antes, al menos, del vencimiento de cada plazo de pago. Y en el caso de que se realice por el sistema de polígonos de Expropiación, podrá otorgar la Administración su concesión a los particulares, quienes vendrán obligados a realizar a su costa, y dentro de los límites que al efecto se señalen, las obras correspondientes, y en este caso y para asegurar las obligaciones de urbanizar y de edificar, si es que se hubieran impuesto al concesionario, han de constituir una garantía equivalente al 25 por 100 del valor de las fincas.

En el caso de la gestión privada, la ejecución de las obras corresponde a los propietarios, con las facultades y obligaciones que imponen los artículos 137 y siguientes de la Ley del Suelo.

En muchas ocasiones los Ayuntamientos tratan de aliviar las cargas financieras de las Empresas urbanizadoras no exigiéndoles que ya desde el principio realicen la urbanización para poder edificar, o que entreguen el importe de la totalidad del costo de las obras de urbanización según proyecto, sino que les dejan que a medida de las necesidades, y cuando vayan enajenando porciones edificadas, realicen la urbanización, o el pago del importe de las Contribuciones especiales o de las aportaciones de antemano ya establecidas cuando realice las obras de urbanización la Administración municipal. Pero es claro que en estos casos debe la Administración asegurarse de que satisfarán los obligados las cantidades precisas para hacer frente a los gastos de urbanización. Y si, ciertamente, en el caso de actuación del sistema de Cesión de terrenos viales puede la Administración exigir con seis meses de anticipación el pago de las Contribuciones especiales que hubieren de devengarse en relación a los gastos que para el mismo período se prevean, debe adoptar las medidas cautelares que estime pertinentes cuando no se actúe de este modo y se comprometa la Empresa urbanizadora a la realización de las obras de urbanización. Y esto es lo que en definitiva intenta y quiere la Ley del Suelo, que tuvo su antecedente en el Decreto de 14 de mayo de 1954, el cual se dictó para la aplicación de los beneficios de la Ley de 3 de diciembre de 1953 a los polígonos de edificación y ensanche del sector de la avenida del Generalísimo en Madrid, y en donde ya se establecía que para poder obtener los beneficios que allí se otorgaban era obligado que los propietarios cedieran los terrenos correspondientes a calles y plazas, según el proyecto aprobado y, además, que abonaran los gastos de urbanización en la forma y proporción que se estipule, de tal modo que lo que se llamaba «canon de urbanización» había de ser abonado por aquellos que

adquiriesen terrenos para la realización de la obra urbanizadora y obtención de los beneficios que en aquel Decreto se establecían.

Ello, pues, induce a recomendar a las Corporaciones locales que tengan gran cuidado en esta materia y que establezcan de antemano, por medio de compromiso en forma, las obligaciones de las Empresas promotoras de urbanizaciones en orden al cumplimiento en el modo, tiempo y forma que se establezca, de las obligaciones urbanísticas que sobre las mismas recaen en evitación de situaciones que originan gran daño, tanto a la Administración municipal como a los generalmente modestos adquirentes de pisos en las edificaciones levantadas respecto de solares que no podrían haber sido construídos en tanto no hubieran tenido la urbanización correspondiente. Muchos pleitos se evitarán las Corporaciones locales si en este orden de cosas matizan con cuidado y precisión las obligaciones urbanísticas de las Empresas que realicen estas urbanizaciones.

Se transcriben íntegramente los considerandos de la sentencia de 29 de enero de 1966, para su mejor conocimiento. Dicen así:

Considerandos de la sentencia apelada:

CONSIDERANDO: Que lo que se pide en la demanda es la nulidad de ciertos extremos de los acuerdos de la Comisión municipal Permanente del Ayuntamiento de Arechavaleta, de fechas 10 de septiembre y 5 de diciembre de 1963, el último resolviendo el recurso de reposición interpuesto contra el primero, y modificándolo en parte, en cuanto aquél exige la entrega en Depositaria de Fondos municipales para responder de las cargas urbanísticas, y a cuenta, del 15 por 100 del presupuesto del proyecto, extremo que es el único que se impugna, mientras que en el segundo, esta exigencia se hace tomando como base no el presupuesto de la obra autorizada mediante la licencia, sino los metros cúbicos de edificación ubicada en ese solar, sin precisar el costo de la obra de urbanización que lo da por conocido, ni el tanto por ciento de este costo que se pretende exigir como garantía. En definitiva, por el Ayuntamiento se exige una cantidad como garantía, y esto es lo que en realidad se impugna, si bien tanto la súplica del escrito interponiendo el recurso de reposición como la del de demanda no están redactadas con mucha precisión, y por otro lado, la variación establecida en la resolución del recurso de reposición no era lo pretendido, sino que lo que parece pretenderse es la inexistencia de obligación de constituir un fondo de garantía cualquiera que sea, sin que, por otro lado, se pida una declaración sobre el modo de distribuir las cargas urbanísticas entre los distintos propietarios de terrenos. En todo caso, frente a la resolución del recurso de reposición, se puede acudir a la vía contencioso-administrativa, sin que fuera preciso un nuevo recurso de reposición, dado que al ser resolución de un recurso administrativo está excluída de éste por el artículo 53, a), de la Ley de la Jurisdicción.

CONSIDERANDO: Que en el primer acuerdo la cantidad que se exige es, «a responder de las cargas urbanísticas que le corresponda contribuir a repetida Sociedad», y en el segundo, es decir, en el que se resuelve el recurso de reposición, el informe del Aparejador, cuyo informe se eleva a acuerdo, dice: «que si bien la norma establecida por el Ayuntamiento sólo tiene el carácter de entrega a cuenta en depósito para garantía del

cumplimiento de las obligaciones urbanísticas que han de pesar sobre los interesados en la concesión de licencias de obras...», es decir, el debate queda planteado sobre la base de si existe o no la obligación de constituir este fondo de garantía, pues si no existe esta obligación, los acuerdos quedarían nulos por esta razón con independencia del criterio distributivo de las cargas urbanísticas, criterio éste que sólo marginalmente se toca en el debate, sin servir de base a la pretensión anulatoria ni pedir declaración al respecto, que supondría el reconocimiento de situación jurídica individualizada, sin duda, porque los actos administrativos impugnados tampoco resuelven sino en función del fondo de garantía a que se refieren.

CONSIDERANDO: Que según la certificación aportada a autos extendida por el señor Secretario del Ayuntamiento de Arechavaleta, para este polígono, que es el número 13, el sistema de actuación es el de cooperación, sin que se concrete si la gestión ha sido pública o privada, mas sí que el costo hasta la fecha por cargas urbanísticas en el semipolígono 13 asciende a 2.347.501,29 pesetas. Y la misma certificación, mostrando la opinión del Ayuntamiento expresada en sesión de su Comisión Permanente de 10 de septiembre de 1963, afirma que este costo debe de distribuirse entre los propietarios del sector en razón de la edificabilidad correspondiente. De todo ello parece deducirse que se trata de gestión pública y en consecuencia, según el artículo 133 de la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana, los propietarios deben de ingresar en la Depositaria de Fondos de la Corporación las cantidades que les correspondiere satisfacer, quince días antes, al menos, al vencimiento de cada plazo de pago, y resulta claro que la exigencia municipal para el caso que tratamos no se refiere a este supuesto, ya que no se habla para nada de pagos determinados, como han de ser aquellos que además han de tener un vencimiento señalado y, por otra parte, con relación a la misma Ley y para fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanización, vemos que en su artículo 114 habla de la obligación que corresponde a los propietarios de subvenir al costo de las obras de urbanización, y más concretamente, los artículos 115, c), y 117-1, establecen esta obligación para los propietarios en el sistema de cooperación, los artículos 181 y siguientes comprenden las exacciones del presupuesto de Urbanismo de los Ayuntamientos, sin que alegue el Ayuntamiento estar en alguno de los supuestos a), b) o c) del citado artículo 181, ni el cumplimiento de lo preceptuado en los artículos 717 y siguiente de la Ley de Régimen local, en los 189 y siguiente, la Ley del Suelo señala los beneficios de los organismos que ejecutan a su costa una nueva urbanización, y por otro lado el artículo 84 de la misma Ley admite que el organismo actuante exija al interesado el anticipo de gastos del presupuesto que al efecto se forme cuando se trata de gastos de parcelación o reparcelación, sin que exista un precepto semejante para obras de urbanización, de donde llegamos a la conclusión de que el Ayuntamiento no puede exigir a la entidad recurrente una cantidad en concepto de garantía como lo hace, por todo lo cual procede dar lugar al recurso anulando los acuerdos recurridos.

CONSIDERANDO: Que no concurren circunstancias para hacer una expresa condena en costas.

Considerandos del Tribunal Supremo:

CONSIDERANDO: Que en esta apelación, el Abogado del Estado que la deduce entiende que la sentencia inferior debe ser revocada porque, a su juicio, la Sala que la dictó ha estimado un recurso promovido contra resolución no susceptible de impugnación directa ante la Jurisdicción contencioso-administrativa según el artículo 37 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 por no haber agotado el entonces recurrente la vía gubernativa, mientras que la representación de éste, también comparecida, solicita se declare la inadmisibilidad de la apelación por no hallarse legitimado el Ayuntamiento de Arechavaleta ni su representante para interponerla, o alternativamente que se desestime aquélla.

CONSIDERANDO: Que en obligado examen de ambas postulaciones apoya el Abogado del Estado la suya, en que los acuerdos municipales demandados versan sobre la aplicación y efectividad de una exacción, contra la cual procedía la reclamación económico-administrativa ante el Tribunal provincial, conforme al artículo 238 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952, y que al darse ese recurso ordinario en materia de exacciones, eran susceptibles del mismo en tal vía administrativa las resoluciones del Ayuntamiento de Arechavaleta de 10 de septiembre y 5 de diciembre de 1963, por lo que no reúnen los requisitos del artículo 37 citado y, en consecuencia, no cabe admitir el recurso jurisdiccional contra ellas por incidir en el artículo 82, letra c), de la Ley de 27 de diciembre de 1956; mas no puede compartirse tesis semejante ya que no se ha cuestionado sobre la exigibilidad en general de una exacción, de la que ni siquiera consta en el expediente acuerdo de reclamarla en concreto cifrada ni pedida y cuanto, por añadidura, la empresa demandante manifestó en su escrito instador de la reposición que «quería indicar que no pretende dejar de satisfacer absolutamente cantidad alguna que responda al concepto genérico de urbanización... con la cuantía que realmente le correspondiera», sino que lo discutido se constriñe, como sienta acertadamente el fallo de primera instancia, a determinar si existe o no la obligación de constituir, a petición de la entidad municipal, el depósito que ésta pretende a modo de entrega a cuenta para garantizar el cumplimiento de las cargas urbanísticas que han de pesar sobre los interesados en la concesión de licencias de obras, pues así se lee en lo certificado por la Corporación local, lo que no cabe equiparar a la aplicación y efectividad de una exacción (todavía indeterminada) que son los conceptos conjugados en el número 2, inciso a), del invocado artículo 238 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952, y ello previa notificación del acto administrativo—que aquí no aparece—que establezca la obligación de contribuir, la cuota fijada o la liquidación hecha; así que se ventila sencillamente en los acuerdos litigiosos la concesión de una licencia de obras con la condición impugnada del depósito que se quiso la acompañara y regida cual todas por las normas de los artículos 8.º, 9.º y concordantes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955, y los 165 y 166 de la Ley de Régimen del Suelo;

acto en que no concurre, según se dice, razón de especialidad para excluirle de la norma común de causar estado con arreglo al artículo 386 de la Ley de Régimen local y hacerle susceptible, en consonancia y desde luego de posible objeto de recurso contencioso-administrativo; lo que impide prospere la solicitud de inadmisibilidad que formula el representante de la Administración.

CONSIDERANDO: Que en cuanto a la alegación del apelado, de la inadmisibilidad de la apelación por falta de legitimación del ahora recurrente, la apoya en que el artículo 370 de la Ley de Régimen local exige a los Ayuntamientos para el ejercicio de acciones en amparo de sus derechos o bienes, que el acuerdo de aquél vaya precedido de dictamen de Letrado el cual no se ha recabado al presente, sin que exima de la formalidad —añade—la circunstancia de asumir el Abogado del Estado la representación del ente local; pero tampoco puede prevalecer esta argumentación: 1.º, porque el Ayuntamiento de Arechavaleta no ha ejercido la acción, sino que ésta se ha promovido contra él y luego porque no tiene adoptado, o al menos no consta, el acuerdo de comparecer en defensa de sus derechos, exigente del previo dictamen de Letrado, conforme a la literalidad del citado artículo 370, pues encomendada por el artículo 35 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 reguladora del recurso jurisdiccional, la representación y defensa de las Corporaciones locales en cuanto éstas no designen Letrado al Abogado del Estado, este funcionario especial ha de realizar dicha defensa por ministerio de la Ley sin necesidad de la otra habilitación que mira a supuesto distinto que el de la representación impuesta en dicho artículo 35, máxime cuando su número 2 no permite el allanamiento a la demanda, en armonía con el artículo 85 del Reglamento de 27 de julio de 1943, que obliga a los Abogados del Estado a interponer recursos contra las resoluciones de los Tribunales provinciales siempre que fueren contrarias a la Administración que representan; preceptiva concluyente y evidenciadora de la inoperancia al respecto del artículo 370 esgrimido y que lleva a desestimar la petición de inadmisibilidad de la apelación.

B) RESEÑA DE SENTENCIAS

I. BIENES.

1. *Expropiación para ceder al Estado.*

Conforme al artículo 145 de la Ley de Régimen local puede un Ayuntamiento expropiar el terreno preciso para que el Ministerio de Educación Nacional construya escuelas. (Sentencia de 30 de noviembre de 1965).

2. *Deslinde de monte: amojonamiento.*

Amojonar lo deslindado se reduce a poner hitos o señales indelebles marcadores de la línea perimetral que se fijara al monte en el deslinde,

por lo que lo único exigible al amojonamiento es que se sujete a lo delineado en la operación anterior y, en consecuencia, sólo cabe atacarle fundamentalmente en cuanto se desvíe o separe de lo allí trazado y la potestad de la Administración de proceder al amojonamiento no se extingue por prescripción. (Sentencia de 23 de noviembre de 1965).

II. CÓDIGO DE CIRCULACIÓN.

Sanciones.

Aplicó bien el artículo 296 del Código de la Circulación de la Jefatura Central de Tráfico al sancionar con la retirada del carnet de conducir durante tres meses por hacer un adelantamiento con evidente peligro para otros usuarios de la vía. (Sentencia de 10 de diciembre de 1965).

III. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.

Adjudicación provisional: efectos.

Se pierde la fianza si después de la adjudicación provisional pide el adjudicatario retirarse de la licitación, pues una vez aceptada por la Administración la oferta formulada por la empresa recurrente, lo que tuvo lugar en el acto de la apertura de pliegos de acuerdo con las bases normativas del concurso, existe un acuerdo o concierto de dos voluntades, la del oferente y la del aceptante, y con ello un contrato de obra, a tenor del artículo 1.252 del Código civil, al decir que el consentimiento se manifiesta por el concurso de la oferta y de la aceptación sobre la cosa y la causa que han de constituir el contrato, presumiéndose celebrado en el lugar en que se hizo la oferta. Con ello está dicho que ninguno de los contratantes pueden desistir unilateralmente de su cumplimiento sin correr el riesgo de sufrir las consecuencias de su decisión, las que se hallan previstas en el artículo 53 de la Ley de Administración y Contabilidad, y 2.º y 3.º del Pliego General de Condiciones, para la contratación de las obras públicas, donde se dispone que cuando el rematante no cumpliese las condiciones que debe llenar para la formación del contrato en la fecha señalada quedará anulado de derecho el remate con pérdida de la garantía o depósito constituido para tomar parte en la subasta, precepto que según el artículo 55 se aplica a los concursos. Consecuentemente una vez presentada la oferta del concurso hay que estimar que el oferente queda con ello vinculado a su aceptación, en tanto no haya sido retirado en tiempo hábil, consignado en el pliego de condiciones, debiendo en caso contrario soportar las consecuencias de su desistimiento, lo que en este caso es la pérdida de la fianza constituida, como garantía previa del posible incumplimiento del compromiso de la oferta, lo que este caso fuera como una verdadera cláusula penal, en que la pena de la incautación de la fianza sustituye a la indemnización de daños y abono de intereses como consecuencia de incumplimiento de la obligación, a tenor del ar-

tículo 1.152 del referido Cuerpo legal. (Sentencia de 7 de diciembre de 1965).

IV. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. *Comuneros.*

La cuestión de si con arreglo a las disposiciones que regulan en nuestro Derecho la comunidad de bienes puede o no uno de los comuneros utilizar los medios judiciales oportunos para impugnar la valoración hecha por el Jurado provincial de Expropiación forzosa de una finca perteneciente a la comunidad, cuestión que aparece resuelta en sentido afirmativo por el Tribunal Supremo en la sentencia de 22 de marzo de 1955, en la que se declara no existe obstáculo legal alguno para que uno solo de los copropietarios impugne en vía contencioso-administrativa la resolución por la que se valora la finca expropiada. (Sentencia de 20 de noviembre de 1965).

2. *Daños y perjuicios por ocupación urgente.*

Son también indemnizables los daños y perjuicios originados por el rápido desalojo del local, en virtud de la ocupación de urgencia, según prevé expresamente el número 5 del artículo 52 de la Ley de Expropiación, que enumera con carácter enunciativo los derivados de mudanzas, cosechas pendientes y, en general, los incluidos en el artículo 1.106 del Código civil (pérdida sufrida y ganancia que se haya dejado de obtener, lucro constante y daño emergente en la terminología tradicional), siempre, naturalmente, como afirma la primera norma mencionada, que tales partidas estén «justificadas». (Sentencia de 21 de diciembre de 1965).

3. *Jurado: valor de sus resoluciones.*

Si bien las resoluciones de los Jurados provinciales de Expropiación no pueden reputarse intangibles ni vinculan a los Tribunales, cuando no acusen errores ni transgresiones de ley o de claros elementos de juicio reunidos en el expediente, constituyen mayor garantía de acierto en la valoración habida cuenta de la imparcialidad, independencia y especialización de los miembros que los componen, así como su diversa preparación técnica y la permanencia de su función. (Sentencia de 20 de noviembre de 1965).

Otra similar de 3 de diciembre de 1965.

4. *Justiprecio: aceptación por otros expropiados.*

El Tribunal Supremo ha declarado que de tal conformidad no cabe deducir que el precio acordado fuera precisamente el justo, porque la actitud de cualquier propietario respecto de la Administración expropiante está determinada por un conjunto tan complejo y variable de circunstancias que se individualiza en cada persona y, en consecuencia, las distintas actitudes de unas y otras frente a una cierta indemnización, se

producen en función de su distinta capacidad económica, de su necesidad de numerario con mayor o menor urgencia, de la existencia o no de dificultades para litigar varias más de carácter coyuntural, todo lo cual puede explicar la aquiescencia de algunos y la discrepancia de los demás (sentencias de 21 de noviembre de 1955, 23 de mayo de 1956, 28 de enero, 3 y 12 de marzo, 11 de abril y 31 de octubre de 1958). (Sentencia de 3 de noviembre de 1965).

5. *Pago.*

El párrafo segundo del artículo 50 de la Ley de Expropiación forzosa, así como el cuarto del artículo 51 de su Reglamento, establecen taxativamente que el expropiado tendrá derecho a que se le entregue, aunque exista litigio o recurso pendiente, la indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre aquél y la Administración, norma en principio equívoca porque no distingue si el precio aludido es el que haya fijado el Jurado de Expropiación, integrado en la Administración general del Estado, o el ofrecido por el órgano administrativo, estatal o local, que tramita el procedimiento expropiatorio, si bien la duda debe resolverse razonablemente en favor de la última alternativa. (Sentencia de 21 de diciembre de 1965).

V. FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.

1. *Falta de probidad.*

No falta a la probidad solamente el funcionario que es infiel en el manejo de fondos, sino también y por modo evidente, el que con igual infidelidad quebrante con malicia los deberes de su cargo con grave daño para el servicio o el prestigio de la función, aunque ello no tuviera valoración económica, porque es indudable que el calificativo de probo no corresponde al funcionario que así procede en cuanto deja de comportarse con la bondad, moralidad e integridad en el obrar que conviene a lo que probidad significa en su acepción gramatical y jurídica, como estableció la sentencia de esta Sala de 3 de mayo de 1960. (Sentencia de 29 de noviembre de 1965).

2. *Secretarios: concursos.*

Contra los nombramientos provisionales de Secretarios de Ayuntamientos, hechos por la Dirección General de Administración Local en resolución de concursos, según la facultad que le atribuye el artículo 198 del Reglamento de Funcionarios de Administración local en su vigente redacción de 20 de mayo de 1958, cabe el recurso de alzada ante el Ministro de la Gobernación en impugnación del procedimiento por defectos sustanciales, o por indebida valoración de los méritos de cualquier concursante; recurso de alzada que, por su propia naturaleza, avoca a la autoridad del Ministro la plenitud de jurisdicción para conferir los nombramientos definitivos, confirmando o revocando cuantos resulten afectados

por los recursos, lo que da a la autoridad ministerial, a tenor del artículo 201 de dicho Reglamento, la indispensable facultad de enjuiciar sobre la aplicación de la tabla de méritos establecida por Orden de 21 de julio de 1958, y hacer en la resolución de la alzada, la aplicación de ella que estime procedente en derecho. (Sentencia de 25 de noviembre de 1965).

VI. POLICÍA MUNICIPAL.

Finca ruinosa.

Si el coste de la obra de reparación excede del 50 por 100 del valor real y actual de la edificación, ha de hacerse la declaración de ruina, pues como ha dicho la Jurisprudencia (sentencias de 16 de febrero de 1961, 14 de octubre de 1963, etc), la declaración de ruina, en estos casos, como situación de hecho subsumible en el supuesto previsto en el apartado 2.º, b), del artículo 170 de la Ley del Suelo, es automática, en cuanto sólo precisa que el mayor costo de las obras resulte acreditado por prueba pericial idónea. (Sentencia de 29 de noviembre de 1965).

VII. RÉGIMEN JURÍDICO.

1. *Acto administrativo: concepto.*

Acto administrativo no es tan sólo aquel cuyo contenido es una declaración de voluntad de la Administración, sino también el que contiene una declaración de juicio, como en este caso. (Sentencia de 27 de noviembre de 1965).

2. *Acto administrativo: nulidad.*

El artículo 109 de la Ley de Procedimiento administrativo autoriza a la Administración en cualquier momento, o sea, sin sumisión a plazo de efectuarlo, a declarar la nulidad de los actos enumerados en el artículo 47, previo dictamen favorable del Consejo de Estado, y como puede hacerlo, según el precepto, de oficio o a instancia del interesado, esto le abre camino para accionar semejante nulidad de pleno derecho fuera de término fatal. (Sentencia de 15 de noviembre de 1965).

3. *Acto administrativo: nulidad en el ámbito municipal.*

Existe diferencia entre las facultades legales de la Administración del Estado y la municipal, en orden a la revisión, a instancia de parte o de oficio, de sus actos jurídicos que originan derechos en favor de tercero; pues la Administración estatal, según el artículo 109 de la Ley de Procedimiento administrativo, puede en cualquier tiempo, y sin otro requisito que el favorable informe del Consejo de Estado, declarar la nulidad de los acuerdos nulos de pleno derecho que enumera el artículo 47 de aquella Ley, directamente o por referencia el 28 de la de Régimen jurídico de la Administración estatal, y puede también respecto de los actos

anulables—artículo 48 de la Ley de 1958 en relación con el 110—anular de oficio los actos declaratorios de derechos que infrinjan manifiestamente la Ley, según dictamen del Consejo de Estado y dentro de los cuatro años desde su adopción; mientras que la Administración municipal queda constreñida por el peculiar régimen de los artículos 369 y 391 de la Ley de Régimen local, a abstenerse de revocar sus acuerdos o actos declaratorios de derechos subjetivos salvo al resolver recursos de reposición, quedándole la vía de declaración de lesividad para sus intereses económicos, con vulneración de derechos administrativos de la Corporación o violación de norma de tal carácter, determinante de recurso de anulación, pero dentro del plazo de cuatro años del artículo 56 de la Ley Jurisdiccional. (Sentencia de 22 de noviembre de 1965).

4. *Desviación de poder.*

La desviación de poder consiste, según el artículo 83, párrafo 3, de la Ley de Jurisdicción, en el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico, esto es, en la falta de armonía entre su contenido dispositivo y su justificación teológica inspirada en el bien común. (Sentencia de 6 de junio de 1965).

El hecho de que la actividad administrativa sea reglada, no excluye la existencia de una desviación de poder, ya que siempre cabe la existencia de una conformidad aparente del acto viciado con el fondo y la forma exigidos; pese a lo cual, está disconforme con el interés general o con el bien común, siendo necesario, para que la desviación de poder pueda alegarse con éxito en la vía jurisdiccional, que quien la invoca pruebe el apartamiento del órgano, que se dice causante de la infracción, del cauce jurídico o ético que debía seguir, o la falta de rectitud en la intención, es decir, la no coincidencia con el criterio inspirador de la norma, ya que en otro caso, debe estimarse que los órganos de la Administración, en cualquiera de sus grados, actúan de conformidad con el ordenamiento jurídico. (Sentencia de 7 de diciembre de 1965).

5. *Dictamen de Letrado.*

No es preciso el dictamen cuando un Ayuntamiento apela ante el Supremo de la sentencia dictada por la Audiencia, pues «es evidente que los recursos contra la sentencia dictada en el pleito tramitado por ser una consecuencia del mismo no puede estimarse como una nueva acción que determine la necesidad de someter a un dictamen de Letrado la procedencia del recurso». (Sentencia de 25 de noviembre de 1965).

6. *Leyes: preámbulo.*

Los preámbulos de las disposiciones legales son fuente de interpretación auténtica de sus preceptos. (Sentencia de 11 de noviembre de 1965).

7. *Notificaciones.*

Si no consta de modo indubitable la fecha de notificación, en la duda hay que inclinarse por la que resulta favorable al recurrente. (Sentencia de 30 de noviembre de 1965).

Habiendo optado el Jurado de Expropiación de León por notificar su acuerdo a la Mancomunidad en la forma prevenida por el artículo 80 de la Ley de Procedimiento administrativo mediante carta certificada con acuse de recibo, la omisión de la firma del destinatario, que el funcionario postal debió obtener según preceptúa el artículo 16, 3.º, de la Ordenanza postal, impide tener la debida constancia de la recepción del acto notificado, que sólo puede reputarse conocido por el recurrente al interponer recurso de reposición procedente que debió ser examinado en cuanto al fondo. (Sentencia de 9 de noviembre de 1965).

8. *Recursos: firma del recurrente.*

El recurso habrá de ajustarse a los requisitos de tiempo y forma exigidos por los preceptos pertinentes, figurando entre aquéllos la firma del recurrente, según expresa disposición del artículo 114 de la Ley de Procedimiento administrativo, como principio general aplicable a los diferentes recursos en aquella vía, requisito de tan esencial valor que impide tener por auténtico el escrito que de él carece. (Sentencia de 15 de noviembre de 1965).

9. *Recursos: reposición.*

Es de esencia de este recurso que se interponga y resuelva por el mismo órgano que dictó el acto recurrido. (Sentencia de 27 de noviembre de 1965).

10. *Recursos: subsanación de la falta de reposición.*

Se rechaza la inadmisibilidad del recurso fundado en no haberse interpuesto a tiempo, pues tal defecto formal fué subsanado por orden de la Sala de instancia en correcta aplicación de lo establecido en el artículo 129, apartados 2.º y 3.º, de la Ley Jurisdiccional, norma que responde al generoso designio del legislador de que el procedimiento contencioso no sirva para dificultar el reconocimiento del derecho cuya declaración se persigue en el proceso y si siempre merece alabanza y acatamiento tan espiritualista criterio, pocas veces aparecerá tan indeclinable el uso de la facultad de subsanación del defecto que autoriza el precepto legal antes citado, ya que al notificarse a la parte recurrente la resolución del Jurado de Expropiación se le advirtió que contra dicha resolución podía interponer el recurso contencioso-administrativo, induciéndose mediante tal notificación errónea, a la interposición del recurso jurisdiccional en vez del de reposición que procedía, error que no puede parar nunca en perjuicio de la parte que acudió a la vía jurisdiccional que por la propia Administración se le indicaba; por lo que de no haber existido

la posibilidad perfectamente legal de subsanación por orden del Tribunal, hubiera dado lugar a la nulidad de la notificación y actuaciones posteriores, pero nunca a la inadmisibilidad del recurso, de todo lo cual se deduce la procedencia de desestimar el motivo de inadmisibilidad opuesto con notoria carencia de razón por las partes apelantes. (Sentencia de 13 de noviembre de 1965).

11. *Responsabilidad de la Administración.*

El plazo de un año para reclamar de la Administración indemnización por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos ha de computarse desde que pudo hacerse efectiva la *facultas agendi* del reclamante. (Sentencia de 11 de noviembre de 1965).

VIII. URBANISMO.

1. *Indices municipales de valoración.*

Como tiene declarado la Sala en la sentencia de que se hizo mérito, no cabe admitir que la falta de los Indices municipales a que se refiere el artículo 101 de la tan citada Ley del Suelo del 12 de mayo de 1956, produzca como consecuencia la inaplicabilidad de la misma, porque con tales Indices o sin ellos las valoraciones de terrenos se han de hacer necesariamente con arreglo a los criterios que establece la propia Ley, por imperio de su artículo 85, aplicable al caso de que se trata, dada la fecha en que la expropiación se produjo, y no la de 21 de julio de 1962. (Sentencia de 16 de noviembre de 1965).

2. *Polígonos: Plan general previo.*

La actuación expropiatoria de un polígono por tasación conjunta requiere la delimitación del polígono, y ésta a su vez exige según tal Ley la aprobación previa del Plan general de Ordenación urbana. Y si tal aprobación fué posterior a la delimitación del polígono y a la aprobación del expediente expropiatorio del mismo, se dió la infracción de lo prescrito en los artículos 121 y 122 de la Ley del Suelo. (Sentencia de 6 de diciembre de 1965).

IX. VIVIENDAS.

Autorización de derribo por Gobernadores civiles.

Debe reiterarse la doctrina legal en la materia, no por abundantemente expresada en numerosas sentencias, menos sometida a contrapuestas interpretaciones—como las que se recogen en la «litis»—de que los artículos 78 y 79 de la Ley de Arrendamientos urbanos otorgan en este punto a los Gobernadores una muy amplia potestad para la apreciación de los factores determinantes de la procedencia o improcedencia de la autori-

zación de derribo que menciona el número 2.º del artículo 79 de la Ley; pero sin prescindir de ponderarlos en su totalidad—normalidad o escasez de viviendas, disponibilidades de mano de obra y materiales; y «muy especialmente», según la expresión legal, existencia o inexistencia de viviendas desalquiladas de renta semejante—, aunque sí dejen al prudente arbitrio de la autoridad el número y la índole de los asesoramientos que preceden a su resolución; que, por otra parte, es susceptible de impugnación en la vía jurisdiccional—y aun como se ha visto en la gubernativa, en virtud de la reposición siempre deducible por el juego de la Ley de Procedimiento administrativo—y no excluye como innecesaria la intervención de los interesados en el procedimiento, por sumario que sea el desarrollo de éste, ya que a tal intervención obliga el principio general de audiencia de parte recogido en todas nuestras disposiciones rituarías gubernativas, y la necesidad de armonizar la especialidad de estas autorizaciones, con la observancia de las normas generales de insoslayable incidencia, vistas las previsiones del Decreto de 10 de octubre de 1958, artículos 21 y 28, en relación con el de 24 de julio de 1961, artículos 7.º, 22 y 30. (Sentencia de 29 de noviembre de 1965).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.