

IV. JURISPRUDENCIA

SUMARIO: A) COMENTARIO MONOGRÁFICO: *Sobre la vigencia del artículo 212 de la Ley del Suelo.*—B) RESEÑA DE SENTENCIAS: I. *Bienes*: Camino rural: reivindicación. II. *Expropiación forzosa*: 1. Jurado provincial. 2. Justiprecio: artículo 43. 3. Justiprecio: procedimiento. 4. Pago. III. *Funcionarios de Administración local*: Técnicos que proceden de Cuerpos del Estado. IV. *Haciendas locales*: 1. Contribuciones especiales: Ley del Suelo. 2. Contribuciones especiales: Ley del Suelo. 3. Contribuciones especiales: Ley del Suelo. régimen de cesión de viales. 4. Exenciones fiscales. 5. Plus valía: sociedad conyugal. V. *Policía municipal*: 1. Finca ruinosa: base para declararla. 2. Finca ruinosa: expediente. 3. Finca ruinosa: artículo 170 de la Ley del Suelo. VI. *Régimen jurídico*: 1. Acto administrativo: concepto. 2. Acto administrativo: nulidad. 3. Lesividad. 4. Recurso de reposición. VII. *Servicios públicos*: 1. Organización. 2. Teléfonos. VIII. *Turismo*: Licencias en Centros y Zonas de interés turístico. IX. *Urbanismo*: 1. Polígono: inexistencia de Plan parcial. 2. Solar: concepto.

A) COMENTARIO MONOGRAFICO

SOBRE LA VIGENCIA DEL ARTÍCULO 212 DE LA LEY DEL SUELO.

1. El artículo 212 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 viene ofreciendo dificultades de interpretación que han llegado incluso a que el Tribunal Supremo considere derogado el mencionado artículo. El texto de este artículo dice así:

«Cuando un acuerdo municipal constituyere infracción de disposiciones urbanísticas vigentes, el Presidente de la Comisión Provincial de Urbanismo, a propuesta de ésta o de los órganos centrales, adoptará las medidas oportunas, dispondrá la suspensión y paralización de las obras y cuantas otras fueren adecuadas para la efectividad de las disposiciones vulneradas».

2. Como puede apreciarse de su simple lectura, lo dispuesto en el repetido artículo tiene honda trascendencia. Si se tiene en cuenta la finalidad de la Ley del Suelo, que trató de ordenar toda la materia urbanística, cuya importancia social es manifiesta, bien pronto se pone de relieve que el contenido del artículo 212, como de aquellos otros que de alguna manera vienen a someter a una especie de jerarquía impropia la actuación municipal, permitiendo eliminar las consecuencias de los actos municipales cuando con ellos se infringen las normas establecidas en los Planes de ordenación urbana y en los Proyectos de urbanización, es fundamental para la consecución de los fines perseguidos por la Ley del Suelo. Y si tal precepto se estima derogado, entonces se tambalea toda la estructura montada precisamente para dar eficacia al contenido de la

Ley del Suelo y se pondrán en grave riesgo los propósitos urbanísticos que la Ley trataba de conseguir.

No se olvide que la Ley del Suelo fue elaborada por eminentes juristas que tenían conocimiento perfecto y acabado de cuanto implica el concepto de la autonomía municipal, pero que también se habían percatado de la necesidad de acudir a procedimientos de control, si se quiere un poco extraordinarios, pero, en definitiva, necesarios para yugular en su raíz las graves consecuencias de las actuaciones que pudieran contravenir los Planes y Proyectos de ordenación urbana antes de que la realización de las obras contrarias al Plan pudiera originar situaciones irreversibles. Piénsese en los graves daños que pueden originarse como consecuencia de una licencia de edificación otorgada en contradicción con los Planes de ordenación urbana y que no ha sido suspendida a su debido tiempo, y contra la cual no se ha ejercitado acción alguna por los particulares o que, aun ejercitándola, para cuando se dicte sentencia definitiva la construcción, tal vez de gran número de plantas, ha sido terminada y acaso ocupada por inquilinos de viviendas y locales de negocio, y los problemas que surgen cuando se trata de hacer demoler la edificación indebidamente construida, que tal vez significa la frustración de la ordenación de todo un sector o de un polígono. Piénsese en que si se impone la demolición ello llevaría consigo la consecuencia ineludible de las indemnizaciones correspondientes a quien obtuvo la licencia y construyó al amparo de la misma, y que, lógicamente, impondría a la Corporación que la otorgó hacer unos desembolsos, acaso muy superiores a sus posibilidades económicas, hundiendo así en una situación tremenda la economía de aquel Municipio, cuando pudieran haberse evitado esas consecuencias si se hubieran paralizado en su comienzo las obras, una vez suficientemente comprobado por los órganos colegiados correspondientes, como es la Comisión Provincial de Urbanismo, que tal construcción contravenía los Planes de ordenación urbana.

De lo antes dicho se deduce que, ciertamente, las disposiciones de la Ley del Suelo en relación con los órganos encargados de llevar a cabo la fiscalización y el control disminuyen de algún modo la autonomía municipal, pero este sacrificio se hace en aras de salvaguardar el planeamiento urbanístico, de tanta importancia en todos los órdenes.

3. La fiscalización que estos órganos de la Administración general del Estado realizan (fundamentalmente estructurados en Comisiones provinciales de Urbanismo, Comisión Central de Urbanismo, radicada en el propio Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, y antes en el Ministerio de la Gobernación, y el Consejo Nacional de Urbanismo, tres órganos que intervienen de acuerdo con la normativa establecida en la Ley del Suelo) podemos referirla a tres fundamentales momentos respecto de la actuación urbanística:

a) Redacción de Planes de ordenación urbana y Ordenanzas de la construcción.

b) Aprobación definitiva de los mismos; y

c) Ejecución de la actividad urbanística.

Pues bien, en lo que se refiere a la redacción de Planes de ordenación

urbana y Ordenanzas de construcción, la Ley reserva a las Diputaciones provinciales, en cuanto a los Planes de carácter provincial, y a los Ayuntamientos, en lo que se refiere a los Planes generales de ordenación urbana de un término municipal, a los de extensión o de saneamiento y a los especiales, la facultad de su elaboración, sin perjuicio de que en algún caso concreto pueda llevarse a cabo su redacción por órganos dependientes del Ministerio. Pero, en general, como antes se indica, la competencia en cuanto a la redacción de Planes de ordenación urbana y Ordenanzas de la construcción está en manos de las Corporaciones locales.

Más esta elaboración de los Planes y aprobación inicial por parte de las Corporaciones locales va subseguida de la necesidad de obtener la aprobación por órganos de control incardinados en el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Y así el artículo 210 de la Ley del Suelo, copiando casi a la letra el artículo 361 de la Ley de Régimen local vigente, dice que los actos y acuerdos de las autoridades, Corporaciones y organismos urbanísticos que no requieran aprobación gubernativa serán inmediatamente ejecutivos, sin perjuicio de los recursos que establece la Ley. Y como los Planes y Ordenanzas de construcción han de someterse, según establece la Ley del Suelo, a la aprobación de la Comisión provincial de Urbanismo correspondiente si se trata de Municipios inferiores a 50.000 habitantes, o a la Comisión Central de Urbanismo si se trata de Municipios mayores de 50.000 habitantes o capitales de Provincia, quiere esto decir que en tanto no se obtenga la aprobación, es decir, esta manifestación del control por parte del órgano superior correspondiente, no podrán ejecutarse legalmente dichos Planes. Pero, una vez obtenida, es claro que ya podrán entrar en vigor, por cuanto que, como dice el artículo 44 de la Ley del Suelo, son inmediatamente ejecutivos una vez publicada su aprobación definitiva, hallándose los particulares, al igual que la Administración, obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los mismos, obligatoriedad de observancia que comporta todas aquellas secuelas a que se refiere el artículo 47 de la referida Ley del Suelo, y entre las cuales se incluye la de que las nuevas construcciones han de ajustarse a la ordenación aprobada.

La puesta en ejecución de toda la actividad urbanística, tanto por parte de las Corporaciones interesadas como de los particulares, obliga, por ello, a tener muy en cuenta los Planes y normas de edificación unidas a los mismos, o bien las normas complementarias que se hubieran dictado al efecto, o las que se establezcan con carácter general en la Ley para cuando no existieran normas especiales por consecuencia de faltar los Planes o de no haberse dictado aquellas normas complementarias.

La exigencia de que toda la actividad urbanística se produzca de acuerdo con los Planes de ordenación urbana es algo que afecta no solamente a los particulares más o menos interesados en el caso y a los propios órganos municipales, sino a toda la colectividad nacional. Y sin duda teniendo en cuenta esta importancia y trascendencia es por lo que se han estructurado unos procedimientos especiales y se ha dado una mayor intervención en la fiscalización a los órganos de la Administración general del Estado en relación con esta concreta materia del urbanismo. En cierto

modo se asemeja a la estructura organizativa y al modo de regular la materia económico-administrativa municipal, en la que, no obstante la autonomía concedida a los Municipios, y por considerar de gran importancia sus actuaciones en el orden fiscal, se ha venido constantemente manteniendo la línea de un sometimiento a los órganos económico-administrativos del propio Estado, que mantienen una intervención y una actuación fiscalizadora muy superior a la que se establece en relación con la materia urbanística, de tal modo que los órganos dependientes del Ministerio de Hacienda vienen a estar constituidos como verdaderos superiores jerárquicos en cuanto a la actividad municipal de orden fiscal.

Con lo dicho se trata simplemente de hacer ver que los legisladores de la Ley del Suelo no actuaron alegremente, ni desconocieron la autonomía municipal, sino que, partiendo del reconocimiento en general de esa autonomía, estimaron conveniente, en razón de la importancia de la materia urbanística y de la trascendencia que en el orden social tiene, someter la actuación municipal a especiales limitaciones.

4. Explicado así a grandes rasgos el porqué de toda esta normativa específica de la Ley del Suelo, se podrá mejor someter a crítica la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 1965, en la cual se declara que el artículo 212 de la Ley del Suelo se halla derogado y, por lo tanto, sin vigencia.

Los hechos que dieron lugar a esta resolución del Tribunal Supremo son, en síntesis, los siguientes:

1.º La Comisión de Arquitectura y Urbanismo de Guipúzcoa, al tener conocimiento de que en un determinado lugar de la ciudad de San Sebastián se trataba de construir una edificación que contravenía los Planes de ordenación urbana, lo puso en conocimiento del Gobernador civil, del que solicitó que parase las obras que ya habían comenzado.

2.º El señor Gobernador civil suspendió las obras, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 201 y 212 de la Ley del Suelo.

3.º El particular interesado y el Ayuntamiento de San Sebastián interpusieron el oportuno recurso ante la Comisión de Urbanismo y, desestimado éste, acudieron a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial, la cual dictó sentencia declarando nulo el acto del Gobernador y defiriendo para el período de ejecución de sentencia la fijación de daños y perjuicios que hubieran podido derivarse al constructor como consecuencia de la paralización de las obras para las que había tenido licencia municipal. Y apelada esta sentencia ante el Tribunal Supremo, éste la mantiene en todos sus pronunciamientos.

5. Un análisis de los razonamientos que utiliza el Tribunal Supremo como base para su resolución resulta, por lo tanto, interesante. Veamos, pues, en qué se basa el Tribunal Supremo para mantener la tesis de que el artículo 212 está derogado:

a) Que fue derogado este artículo por la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958.

Esta razón se asienta en que no aparece el procedimiento especial del artículo 212 como subsistente en el Decreto de 10 de octubre de 1958,

en el cual se trató de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1.º de la Ley de Procedimiento administrativo en relación con la disposición final tercera, donde se encargaba al Gobierno dictar un Decreto consignando los procedimientos especiales que por razón de su materia habían de continuar vigentes.

Pero este razonamiento se estima carente de base. En primer lugar, porque resulta difícil asimilar a un mero procedimiento el contenido del artículo 212 de la Ley del Suelo. En realidad no se trata de un procedimiento, sino de una determinación de competencias y de facultades que el legislador ha querido otorgar a las Comisiones de Urbanismo. Pero es que, además, el artículo 1.º del Decreto de 10 de octubre de 1958, al enumerar los procedimientos administrativos especiales, consigna entre ellos, en el número 26, «los regulados por la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación urbana en materia de formación, aprobación, revisión y modificación de planes de urbanismo y proyectos de urbanización; parcelaciones y reparcelaciones urbanas; *ejecución de aquellos planes* y registro y enajenación de solares de edificación forzosa». De manera que todo lo que afecta a la ejecución de los Planes de ordenación urbana debe considerarse excluido de la Ley de Procedimiento administrativo por cuanto es un procedimiento especial, de aquellos que excluye de su regulación el apartado segundo del artículo 1.º de la Ley de Procedimiento administrativo.

El título tercero de la Ley del Suelo tiene como rúbrica «Ejecución de los planes de urbanismo»; y al efecto consigna en el artículo 102 que el Estado, las Entidades locales y los particulares, en sus respectivas esferas de actuación, ejecutarán los Planes de urbanismo con arreglo a esta Ley. Y luego en el artículo 103 establece que los órganos directivos y gestores a que se refiere el título sexto de la Ley (el título sexto consigna los diversos órganos que han de intervenir en la acción urbanística) inspeccionarán las obras dentro de sus respectivas competencias y *exigirán* que se ajusten a los Planes y Proyectos. Y es claro que si toda esta materia de ejecución de los Planes de urbanismo queda al margen de la Ley de Procedimiento administrativo ha de quedar necesariamente también cuanto se refiere a las facultades que han de poner en acción estos órganos para la realización de sus respectivas competencias y *para exigir*, en su caso, que las actividades urbanísticas se ajusten a los Planes y Proyectos. Y toda esta actividad está regulada en los varios artículos consecutivos a la actuación de estos órganos, y entre ellos está el artículo 212, en cuanto señala las facultades para adoptar las medidas oportunas, incluso suspendiendo y paralizando las obras cuando éstas no se acomoden a las disposiciones que regulen la actuación urbanística. Todo ello es tan congruente, tan razonable y tan lógico que sería absurdo pensar que podía estar en vigor el artículo 103 de la Ley del Suelo y no estarlo todos aquellos otros que son la lógica e inmediata aplicación de las facultades que se otorgan a los diversos órganos para poder imponer y exigir, como dice el artículo 103, que toda la actividad urbanística se acomode a los Planes.

Así, pues, no puede aceptarse esta razón, con independencia del cri-

terio que se pueda tener respecto de si el legislador tuvo acierto en la normativa respecto de la trabazón de los diversos órganos en la materia urbanística, criterio que podía ser interesante de *iure condendo*, pero no de *iure condito*, cuando lo que se dilucida es si el artículo 212 de la Ley del Suelo ha sido o no derogado por la Ley de Procedimiento administrativo. E incluso el propio Tribunal Supremo parece no darle demasiada importancia a este argumento de la sentencia del inferior que, «aun estando de acuerdo con un sector de la doctrina, presenta una aparente debilidad nacida de la conceptualización de dicho artículo 212 como regulador de un procedimiento, cuando pudiera afirmarse que lo que hace es declarar una facultad de los Presidentes de las Comisiones provinciales de Urbanismo». Y no parece que pueda significar mucho refuerzo lo que el Tribunal Supremo aduce por su parte en orden a que en el mismo artículo 212 se señala un trámite típicamente procedimental como previo a la decisión de la Comisión provincial de Urbanismo, porque el que se haga como propuesta de la propia Comisión a su Presidente o que sean los órganos centrales los que actúen impulsando la acción del Presidente de la Comisión de Urbanismo, no parece que sea efectivamente un procedimiento, sino un motor para la actuación del Presidente, bien que, en último término, en nada disminuye el concepto de facultad que se otorga al Presidente de la Comisión provincial para suspender o paralizar las obras, que es la sustancia del artículo 212.

Y tampoco cabe conceptualizar de refuerzo para el mantenimiento de aquella tesis de la derogación del artículo 212 por la Ley de Procedimiento administrativo el que haya que poner en relación dicho artículo 212 con el 218 de la Ley del Suelo, porque en éste no se hace otra cosa sino otorgar un recurso ante la propia Comisión contra los actos de su Presidente, y claro es que si, como antes se indicaba, no tenemos más remedio que aceptar que todo lo que se refiere a la *ejecución* de Planes de ordenación urbana se ha considerado por el legislador como un procedimiento especial, ha de admitirse que las facultades que se otorgan a los órganos encargados del control están incardinadas y formando parte de ese procedimiento.

Todo ello, pues, nos conduce a la conclusión de que no puede considerarse derogado el artículo 212 de la Ley del Suelo por la Ley de Procedimiento administrativo.

b) *El artículo citado ha sido derogado por la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956.*

Para establecer esta conclusión se aduce que es posterior esta Ley a la Ley del Suelo y que establece en su disposición derogatoria que «quedan derogadas las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la jurisdicción y procedimiento contencioso-administrativo, así como las reguladoras del procedimiento administrativo en cuanto se opongan a la presente Ley». Pero el argumento no parece contener demasiada fuerza persuasiva. Ciertamente que la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa establece un procedimiento especial en relación con la suspensión por los Alcaldes o por los Gobernadores civiles de los actos de las

Corporaciones municipales, pero se estima que ello no tiene fuerza suficiente para considerar que ha derogado el artículo 212, por las siguientes razones:

1.ª Porque, en realidad de verdad, no se trata aquí de un procedimiento de suspensión del acto municipal, sino de paralización de las obras. Esto es lo que dice el legislador en el artículo 212 y no parece que deba irse más allá de lo que el texto legal afirma. Si hubiera querido establecer la suspensión del acto municipal lo hubiera consignado así, pero al permitir simplemente unas medidas de orden ejecutivo, cuales son la paralización de las obras, no ha establecido un procedimiento de suspensión que de otro modo hubiera el legislador regulado debidamente, como lo hace en los artículos 361 y siguientes la Ley de Régimen local vigente. Si, por el contrario, se ha limitado a decirle al Presidente de la Comisión provincial que adopte las medidas oportunas y decrete, en su caso, la suspensión y paralización de las obras, hemos de atenernos al precepto y, en consecuencia, cumple el Presidente de la Comisión con paralizar las obras sin que deba suspender el acto municipal, el cual en realidad no queda suspendido, si bien le queda al particular, e incluso al Ayuntamiento, la facultad de pedir a los órganos jurisdiccionales competentes que dejen sin efecto el acto por el que se impone la paralización de unas obras que estaban amparadas inicialmente por una licencia municipal.

2.ª Porque, con independencia de lo dicho, se estima que la segunda disposición final de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa no es de aplicación al caso en lo que se refiere al procedimiento administrativo, ya que éste se halla regulado por una Ley posterior, cual es la Ley de Procedimiento administrativo de 1958 y por el Decreto de 10 de octubre de 1958, que enumeró los procedimientos especiales que habían de quedar en vigor, y entre los cuales se encuentra precisamente el establecido en la Ley del Suelo, en lo que se refiere a la ejecución y exigencia de cumplimiento de los Planes de ordenación urbana, según antes se ha dicho. Y en cuanto a las disposiciones contrarias a la jurisdicción y procedimiento contencioso-administrativo, no es de aplicación al caso, pues lo dispuesto en el artículo 212 no se contrapone realmente a la Ley de la Jurisdicción. En ésta se consigna efectivamente un procedimiento especial en cuanto a la suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales por infracción manifiesta de las leyes (artículo 118), pero en realidad no se dispone en el artículo 212, según antes se ha dicho, una suspensión del acto municipal, que puede llevar a cabo el Alcalde y el Gobernador civil correspondiente, según lo establecido en la Ley de Régimen local, *sino sólo una mera paralización de las obras que se consideran contrarias a la ordenación urbanística*. Y, en consecuencia, tampoco parece aceptable la tesis del Tribunal Supremo al sostener que el Presidente de la Comisión Provincial de Urbanismo ha de declarar la anulación o al menos la suspensión de la licencia municipal porque, según antes ya se ha indicado, el artículo 212 no le permite al Presidente de la Comisión Provincial de Urbanismo que adopte tal decisión, sino que, por el contrario, su actuación debe limitarse a suspender las obras paralizando las mismas

y adoptando cuantas otras medidas considere oportunas para evitar que sigan realizándose obras que se estiman contrarias al ordenamiento urbanístico. Es decir, que son dos situaciones distintas.

3.^a Porque esta facultad del Presidente se da por supuesta en la Ley de 2 de diciembre de 1963 sobre procedimiento para modificar los Planes de urbanismo que afecten a las zonas verdes o espacios libres donde, además, se establece que en el plazo de dos meses adoptará el Presidente de la Comisión de Urbanismo, en su caso, la decisión de anular la licencia caso de que ésta se hubiera indebidamente concedido. Y así dice el artículo 2.º de dicha Ley:

«1. Los actos enumerados en el artículo 165 de la Ley del Suelo que contradigan lo dispuesto en el artículo anterior serán nulos de pleno derecho, aun cuando se realicen con licencia municipal o cualquier otra clase de autorización.

2. El Ayuntamiento, el Alcalde o el Presidente de la Comisión provincial de Urbanismo dispondrán la *inmediata suspensión* de las obras ejecutadas contra lo dispuesto en esta Ley y, una vez comprobada la infracción urbanística, anularán la licencia o autorización concedida, en el plazo máximo de dos meses a partir de la orden de suspensión.

3. Asimismo dispondrán la inmediata demolición de las obras y adoptarán las demás medidas necesarias para el restablecimiento de la situación legal, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan, si la licencia o autorización hubieran sido concedidas erróneamente, de las que responderán quien las haya expedido.

4. En caso de incumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, el Delegado provincial del Ministerio de la Vivienda dará conocimiento de los hechos constitutivos de infracción y de la situación creada por los mismos al Ministro de la Vivienda, el cual, en defecto de actuación de las autoridades y organismos competentes, podrá, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo, decretar la suspensión de las obras y ordenar o adoptar las medidas pertinentes para restablecer la situación legal».

4.^a Porque no parece aceptable decir que el artículo 212 de la Ley del Suelo ha sido derogado por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa que es posterior, y aceptar la vigencia de determinados artículos de aquella Ley que no están de acuerdo con esta última. Así, por ejemplo, el artículo 223 de la Ley del Suelo que establece una acción cuasi pública en materia urbanística mucho más amplia que la concedida en la Ley de la Jurisdicción, estimando el Tribunal Supremo que por tratarse de una Ley especial no ha de considerarse derogado aquel artículo por la Ley general. Así se dice en la sentencia de 19 de enero de 1965 que «el artículo 223 de la Ley de 12 de mayo de 1956 ha configurado en materia urbanística una verdadera acción pública para reclamar el cumplimiento de los preceptos sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, que ensancha considerablemente el ámbito normal de la legitimación activa atribuida a los accionantes directamente interesados en el apartado a) del artículo 28 de la Ley Jurisdiccional». Y la misma doctrina se sustenta en la sentencia de 20 de enero de 1965.

En consecuencia, el artículo 212 de la Ley del Suelo debe estimarse vigente.

B) RESEÑA DE SENTENCIAS

I. BIENES.

Camino rural: reivindicación.

Los Ayuntamientos tienen el derecho y la obligación de conservar y defender las veredas y caminos públicos manteniéndolos en el uso de todos. Y pues se da la existencia física del camino rural y de la prueba de su utilización libre e inveterada por los vecinos y, en consecuencia, es imposible legalmente atribuir *a priori* el dominio del terreno que el camino ocupa a alguno de los propietarios colindantes, ha de aceptarse que exista ese camino rural que sirve de lindero a los firmes que marginan sin atravesar ninguna, y que, por lo tanto, constituye un bien de uso público al ser utilizado por el común de los vecinos tanto para el tránsito con carros y ganado como a pie, lo cual lo somete a la competencia del Ayuntamiento en cuyo término radica, y ello tanto se encuentre incluido como no en el inventario de bienes y figure o no su trazado en el mapa del Instituto Geográfico y Catastral, pues como ya dijeron las sentencias de 28 de abril de 1960, 5 de julio de 1961 y 10 de diciembre de 1963, estos caminos rurales de carácter rudimentario y carentes de firme, que comunican pequeños núcleos urbanos o simples zonas de cultivo o aprovechamiento dentro del mismo término municipal, no pueden ser excluidos de la protección que les aseguran los artículos 370 y 404 de la Ley de Régimen local y 55 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales. (Sentencia de 25 de mayo de 1966.)

II. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. *Jurado provincial.*

Es criterio jurisprudencial reiterado constantemente en sus sentencias de que aunque los fallos del Jurado provincial de Expropiación no sean vinculativos deben mantenerse siempre que su estimación no sea afectada de error de apreciación o de cálculo, como proclama entre otras muchas la sentencia de 17 de enero de 1963. (Sentencia de 11 de febrero de 1966.)

2. *Justiprecio: artículo 43.*

Tanto las partes como el Jurado han prescindido de las normas objetivas de valoración que la Ley (artículos 37 y siguientes) y el Reglamento (artículos 41 y siguientes) contienen y acudido directamente a los criterios estimativos que el artículo 43 de aquélla autoriza; pero este sistema es vicioso porque la aplicación del artículo citado presupone que la evaluación practicada por las normas objetivas no está de acuerdo con el valor real del bien expropiado, lo que, como es obvio, sólo cuando se

conoce el resultado a que llevan las reglas objetivas, puede afirmarse; de aquí que para salvar la omisión padecida y conocer, en consecuencia, si el valor real de los bienes expropiados es superior o inferior al que resulte de aquella aplicación, deba partirse de los criterios de valoración que la Ley enuncia. (Sentencia de 18 de febrero de 1966.)

3. *Justiprecio: procedimiento.*

Si la expropiación se realiza por motivos estrictamente urbanísticos, es evidente que, a tenor del artículo 85 de la Ley de 12 de mayo de 1956, «las valoraciones de terrenos se efectuarán mediante el procedimiento señalado en la Ley de 16 de diciembre de 1954 y con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley, salvo lo dispuesto en el artículo 122», por lo que, y habida cuenta la redacción literal o intencional del reseñado precepto, si bien los criterios valorativos han de pautarse por la Ley de 12 de mayo de 1956, el procedimiento con cauce formal y garantía de la expropiación que nos ocupa, ha de seguirse por la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, salvo la excepción contemplada por el precitado artículo 122 de la Ley del Suelo, por todo lo cual, existiendo disparidad meridiana en cuanto a las repetidas Hojas de aprecio formuladas en su día por los expropiados y por el Ayuntamiento de Laracha, lo actuado debió remitirse al Jurado de Expropiación de La Coruña para la determinación del justo precio, procedimiento y organismo al cual se remite en un todo el citado artículo 85 de la Ley del Suelo, criterio corroborado por el artículo 1.º de la Ley de 21 de julio de 1962, pues, no debe olvidarse que, si bien los criterios de valoración establecidos por la Ley del Suelo habrán de aplicarse, cualquiera que sea el órgano expropiante, la causa que legitime la expropiación y el procedimiento empleado y ello por impuesto del aludido artículo 85 de la Ley del Suelo—excepto en el caso del artículo 93 de la misma—, el procedimiento a seguir en cuanto a la determinación del jurisprecio se refiere, sólo puede ser, o el de la Ley de 16 de diciembre de 1954 o el especial y excepcional del artículo 122 de la Ley del Suelo. (Sentencia de 14 de marzo de 1966.)

4. *Pago.*

Si bien es cierto y así lo tiene declarado la Jurisprudencia de este Tribunal en sentencias de 26 de febrero de 1894, 13 de abril de 1895 y 13 de julio de 1898, «que aunque no se hubiese constituido el depósito, a que se refiere el párrafo primero del artículo 29 de la Ley de Expropiación forzosa de 10 de enero de 1879, por tolerancia del propietario u otra causa, tiene derecho el expropiado a percibir el 4 por 100 de interés desde la fecha de la ocupación» no es menos cierto, en cambio, como igualmente tiene declarado este Tribunal en sus sentencias de 20 de julio de 1913 y 27 de enero de 1955, «que si el propietario recibió el precio de la expropiación en el momento y forma que determina en el párrafo tercero de la regla tercera del citado artículo 29, sin reclamación ni protesta, no puede después exigir intereses». (Sentencia de 25 de marzo de 1966.)

III. FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Técnicos que proceden de Cuerpos del Estado.

El Decreto 1.861 de 11 de julio de 1963 advierte que las Corporaciones locales exigirán en la provisión de plazas de técnicos y técnicos-auxiliares el título de la Escuela especial respectiva, sin que sea necesario que el designado pertenezca a un Cuerpo del Estado, y que todos ellos, con independencia de la situación administrativa que se les conceda en aquél, quedarán sometidos al Reglamento general de Funcionarios de Administración local. (Sentencia de 15 de marzo de 1966.)

IV. HACIENDAS LOCALES.

1. *Contribuciones especiales: Ley del Suelo.*

La actuación de la Ley del Suelo requiere una aplicación conjunta de fines, medios y procedimientos, de tal forma que los medios económicos señalados en la misma no pueden ser utilizados para supuestos distintos de los contemplados por la Ley, sino exclusivamente para financiar las obras comprendidas en su proyecto de primera y nueva urbanización o de reforma interior o extensión tramitado o conforme a aquélla y con sujeción a los requisitos que la misma establece. (Sentencia de 31 de marzo de 1966.)

2. *Contribuciones especiales: Ley del Suelo.*

La sentencia de 31 de marzo de 1966, y antes las de 4 de marzo de 1965 y 22 de diciembre de 1961, sostienen que la aplicación de la Ley del Suelo requiere la concurrencia o existencia de un Plan de ordenación urbana definitivamente aprobado, o de un Proyecto de urbanización en todo caso legal y definitivamente también aprobado, que las obras se hallen comprendidas en proyectos de primera o nueva urbanización o de reforma interior o extensión tramitados conforme aquélla y con sujeción a los requisitos que la misma establece. (Sentencia de 23 de junio de 1966.)

3. *Contribuciones especiales: Ley del Suelo: régimen de cesión de viales.*

Al decir el artículo 130 de la Ley del Suelo que las obras de urbanización que se ejecutaren bajo el régimen de cesión de terrenos viales que se refiere al artículo 113 del mismo ordenamiento, comportarán la aplicación de contribuciones especiales, quiere decirse en dicho precepto que para la ejecución de las obras asiste a la Corporación que las realice o disponga el derecho de exigir contribuciones especiales a los propietarios o beneficiarios a quienes afecten, cual se sienta en la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 1965, para costearlos, sin que implique alteración y menos variación en los órganos jurisdiccionales y administrativos a quien corresponde entender de las cuestiones que se promuevan

por las reclamaciones de los particulares deducidos en los expedientes confeccionados para imponer y exigir dichas exenciones para llevar a cabo las obras municipales, abstracción hecha de las reclamaciones contra el proyecto de la obra, y que por su carácter técnico corresponde un procedimiento distinto y separado ante los órganos de Urbanismo. (Sentencia de 23 de junio de 1966.)

4. *Exenciones fiscales.*

En materia de exenciones fiscales no es lícito la interpretación extensiva ni analógica. (Sentencia de 30 de junio de 1966.)

5. *Plus valía: sociedad conyugal.*

El número 2 del artículo 515 de la vigente Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 dispone que no se entenderán transmisiones de dominio, a los efectos del arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos, en primer lugar, las aportaciones de bienes a una comunidad hechas por los partícipes, así como las adjudicaciones a los comuneros, en los casos de división total o parcial de la comunidad, y después de las aportaciones de bienes tanto al constituirse como al disolverse la sociedad conyugal por los bienes privativos de los cónyuges; y como dicho precepto omitía referencia expresa a los bienes gananciales, no tardaron en surgir dudas prácticas sobre su exclusión o inclusión dentro de dicho arbitrio, junto con el celo fiscal de algunas Corporaciones municipales, que, no estimándolos exentos, se apresuraron a liquidar la referida exacción sobre bienes adjudicados al cónyuge viudo en pago de su mitad de gananciales; siendo precisa la intervención autorizada de nuestro más alto Tribunal para que prevaleciera la doctrina justa y exacta sobre el particular; a saber: que siendo como es la sociedad de gananciales una comunidad de bienes (sentencia de 1 de junio de 1956), al liquidarse ésta por fallecimiento de uno de los comuneros el cónyuge viudo recibe sus bienes gananciales, no a título de herencia, sino como suyos propios, de lo que se deduce la inexistencia de transmisión alguna de dominio en tales casos, conforme al apartado a) del artículo anteriormente citado, que habla de «adjudicaciones a los comuneros en los casos de división total o parcial de la comunidad», en las cuales los bienes gananciales se adjudican, pero no se transmiten (sentencia citada); doctrina jurisprudencial reiterada posteriormente en sentencias de 10 de marzo de 1958 y 10 de enero de 1959. (Sentencia de 16 de marzo de 1966.)

V. POLICÍA MUNICIPAL.

1. *Finca ruínosa: base para declararla.*

No se puede olvidar la fundamental distinción existente entre el acto de declaración previa y administrativa de ruina, por inminente que ella sea, con los actos de servicio público administrativo, proteccionista y de

urgencia, para emergencias concretas, cuyo alcance y finalidad sólo aspira a preservar de momento personas y cosas, sin necesidad de una previa decisión jurídica y previsoras de la manifestación de voluntad concreta (sentencia de 12 de marzo de 1963), constituyendo la apreciación de si un edificio se halla o no en estado de ruina, un juicio que descansa en supuestos de hecho, para la valoración de los cuales ha de concederse importancia suma a los informes de los técnicos en la materia; y, entre ellos, lógicamente, deben gozar de especial preferencia, por presentar mayores garantías de objetividad, los proporcionados por técnicos no requeridos por los particulares que tienen en el asunto interés contrapuesto (sentencia de 7 de mayo de 1963). (Sentencia de 15 de junio de 1966.)

2. *Finca ruinosa: expediente.*

En el expediente para hacer la declaración de ruina es necesario dar traslado a las partes para la designación de los referidos señores Arquitectos, dado que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo tiene declarado, que el único trámite esencial para la declaración de ruina es que en el expediente tramitado ante la autoridad municipal, hayan sido citados al tiempo de su iniciación todos los inquilinos y arrendatarios (sentencias de 20 de marzo de 1961, 10 de marzo de 1962 y otras más). (Sentencia de 7 de diciembre de 1965.)

3. *Finca ruinosa: artículo 170 de la Ley del Suelo.*

El artículo precitado de la Ley del Suelo—en contraste con la legislación anterior y la Jurisprudencia que el recurrente cita al respecto referida a tal situación precedente—no sólo contempla el estado de ruina inminente, sino también la ruina progresiva o detenida, aunque susceptible de arruinarse paulatinamente, e incluso la ruina parcial, cuando se den algunos de los requisitos que norma el repetido artículo 170 en su apartado 2, requisitos que no es preciso sean concurrentes, pues basta la presencia de uno solo de ellos para que el estado ruinoso de un edificio pueda declararse (así la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1960), y como en el caso presente, el coste de la reparación es manifiesta y notablemente superior al 50 por 100 del valor del edificio, como lo pregonan los informes periciales que relatados quedan, es visto, que se encuentra subsumido en el apartado *b)* de aquel artículo y apartado, dando lugar a que el propietario haga uso, si es que los arrendatarios no lo abandonaran por su voluntad, a que pueda ejercitar la acción resolutoria de los respectivos contratos de inquilinato, conforme al artículo 114, causa primera, de la Ley de Arrendamientos urbanos. No es óbice a esta declaración a la que la Sala llega, que en los gastos superiores al 50 por 100, incluyan los señores Arquitectos informantes, apeos, apuntalamientos y recalces, pues sobre ser ello condición *sine qua non* para que las obras de consolidación y reforma pudieran efectuarse, lo que le supondría al propietario los consiguientes desembolsos y, por tanto, gasto, se habla también de demolición de muros medianeros, fachada principal, etc., suficientes por sí mismos, por su importancia, para

comprenderlos como superiores a dicho porcentaje. (Sentencia de 7 de diciembre de 1965.)

VI. RÉGIMEN JURÍDICO.

1. *Acto administrativo: concepto.*

El acto administrativo no sólo consiste en una declaración categórica de voluntad del órgano que lo causa, sino también en una conducta o comportamiento de significado inequívoco en relación con el particular interesado, en virtud de los cuales sea lógico y lícito inferir que la prestación onerosa por el mismo realizada ha de tener su equivalente económico. (Sentencia de 9 de marzo de 1966.)

2. *Acto administrativo: nulidad.*

Aunque el apartado c) del párrafo primero del artículo 47 de la Ley de 17 de julio de 1958, que revisó la de 2 de diciembre de 1963, prescribe que los actos de la Administración son nulos de pleno derecho cuando al dictarlos se prescindía total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello, tal declaración no puede constituir, en este caso, como se defiende en la demanda, la justificación inicial de las nulidades que se atribuyen a las dos Ordenes del Ministerio de la Gobernación de 17 y 18 de octubre de 1963, relativas a las Instrucciones dos y tres sobre regulación de los emolumentos de los funcionarios de Administración local e implantación de la nómina única en el pago de aquéllos; porque si bien en la elaboración de dichas disposiciones, que acusan un carácter evidentemente general, se prescindió de la previa aprobación de la Presidencia del Gobierno, es lo cierto, sin embargo, que esa formalidad no tenía que cumplirse, puesto que el párrafo segundo del artículo 130 de la citada Ley la impone sólo en la hipótesis del párrafo séptimo del artículo 13 de la de Régimen jurídico, al que escuetamente se refiere, y esa norma afecta, de un modo exclusivo, al personal de la Administración pública, pero no al de las Corporaciones locales, motivo de las dos Ordenes ministeriales que se impugnan. (Sentencia de 15 de marzo de 1966.)

3. *Lesividad.*

El expediente administrativo que ha de remitirse a los órganos de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, para hacer posible la revisión del acto dictado, es el conjunto de actuaciones originales que han conducido a la emisión de tal acto. (Sentencia de 23 de marzo de 1966.)

4. *Recurso de reposición.*

El recurso de reposición existe siempre que se pide en cualquier forma la alteración, modificación o condonación del acto administrativo, tanto por tenerlo ya declarado la Jurisprudencia de este Tribunal Supremo

cuanto porque así lo expresa en su exposición de motivos que tiende «a evitar interpretaciones formalistas que al conducir a la inadmisión de numerosos recursos contencioso-administrativos, comportaban la subsistencia de infracciones administrativas, en pugna con la justicia. contenido del verdadero interés público y fundamento básico de toda organización política». (Sentencia de 17 de marzo de 1966.)

VII. SERVICIOS PÚBLICOS.

1. *Organización.*

La Administración pública es soberana en materia de estructuración de sus servicios y está facultada para introducir en la organización de éstos las modificaciones que las necesidades aconsejen y, por tanto, para suprimir, como en el caso contemplado efectuó, un cargo que se consideraba innecesario. (Sentencia de 22 de marzo de 1966.)

2. *Teléfonos.*

No es procedente la imposición de servidumbre sobre finca particular para instalar una riostra de consolidación de línea telefónica si existen otros medios técnicos y racionalmente económicos para obtener tal resultado. (Sentencia de 31 de marzo de 1966.)

VIII. TURISMO.

Licencias en Centros y Zonas de interés turístico.

La concesión de las autorizaciones y licencias por los órganos del Ministerio de Información y Turismo por motivos o para fines turísticos, que el Reglamento de 23 de diciembre de 1964 les otorga, es materia que está de acuerdo con la Ley de 28 de diciembre de 1963. (Sentencia de 15 de abril de 1966.)

IX. URBANISMO.

1. *Polígono: inexistencia de Plan parcial.*

Si se tiene en cuenta que el apartado 1) del artículo 121 de la Ley del Suelo permite emprender o reservar la urbanización de un sector completo y expropiar uno o varios polígonos, sin necesidad de la previa aprobación del Plan parcial, en modo alguno puede prosperar la propuesta de nulidad basada en la carencia de un Plan parcial que ampare la expropiación del polígono. (Sentencia de 11 de febrero de 1966.)

2. *Solar: concepto.*

Es suelo urbano comprendido en el número primero, apartado *a)* del artículo 63 de la Ley del Suelo y merece la conceptualización de solar. puesto que reúne todos y cada uno de los requisitos que para ello exige el número tercero del referido artículo, sin que sea obstáculo que se alegue que alguno de los elementos que exige se hallen, en el caso que nos ocupa, en estado más o menos perfecto de conservación, ya que lo que la Ley exige es que la vía a que la parcela dé frente tenga pavimentada la calzada, encintado de aceras y disponga de los servicios de suministros de aguas, desagües y alumbrado público, no el perfecto estado de conservación de éstos o la mayor o menor cantidad del agua disponible, que tienen influjo directo para determinar en el valor urbanístico, la calificación en una de las categorías y grado establecidos o la cuantía de algún determinado coeficiente, cual es el de urbanización, mas no para la conceptualización de solar para la que se exige que el terreno tenga fachada a vía pública y reúna todos los requisitos antes citados. (Sentencia de 15 de marzo de 1966.)

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.