

III. ESTADISTICA

El nivel cultural, la vivienda y su equipamiento en el hogar

312.92 (46) : 008

por

IGNACIO BALLESTER ROS

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LAS REGIONES Y LOS GRUPOS DE MUNICIPIOS CONSIDERADOS.—III. LA CATEGORIA SOCIO-ECONOMICA Y EL NIVEL CULTURAL DE LOS CABEZAS DE FAMILIA.—IV. LA VIVIENDA; SUS CARACTERISTICAS.—V. EL EQUIPAMIENTO DEL HOGAR.

I. INTRODUCCION

En el mes de marzo de 1968 el Instituto Nacional de Estadística llevó a cabo la recogida de datos de una encuesta nacional sobre «Equipamiento y nivel cultural de la familia española», cuyos resultados acaban de hacerse públicos en una monografía especial.

Esta encuesta se realizó con arreglo a la metodología recomendada por las Naciones Unidas y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, mediante una muestra que se extendió a 60.000 hogares.

Se orientó primordialmente al conocimiento del bienestar de la población más que a la forma en que se halla distribuida la riqueza, buscando más la medición de los niveles de vida y el examen de los efectos sociales del disfrute y posesión de bienes y de servicios, exponentes del desarrollo social, que el crecimiento económico en sí, aun sin desdeñarlo.

Se trató de obtener información que sirviera de base para la estimación de la renta nacional y su distribución funcional, personal y geográfica y, al propio tiempo, contemplar el nivel de vida como «grado de satisfacción de las necesidades» por parte de la población española.

De manera más concreta, ha perseguido la encuesta un conocimiento suficiente de la distribución de las familias según la categoría socio-económica de los cabezas y la opinión que a ellos mismos les

merece su situación personal en orden a su empleo, nivel de vida e ingresos, y también del nivel cultural y su evolución a lo largo de tres generaciones, realizando, al propio tiempo, un estudio profundo de la vivienda en relación con las características personales de quienes las habitan, y de su equipamiento y disfrute de bienes duraderos de consumo y su demanda futura.

De esta forma, se ha tratado de cubrir una pluralidad de objetivos, por medio de los resultados obtenidos, que abarcan una variada gama de aspectos, todos ellos del mayor interés.

La amplitud y profundidad de la información disponible no permite su comentario dentro de los estrechos límites de este trabajo. Baste saber que los resultados obtenidos revisten extraordinario interés para economistas y sociólogos y especialistas en educación y cultura, vivienda, «marketing», turismo social y otros muchos aspectos.

Para nosotros esta encuesta tiene una extraordinaria cualidad, la de que ha prestado la debida atención al ámbito local; no se ha limitado a obtener informaciones de alcance solamente nacional, sino que presenta resultados por Regiones, Provincias o grupos de Municipios. Nada menos que el segundo volumen de la monografía se dedica íntegramente a datos provinciales.

Nos limitaremos, sin embargo, en estas líneas a un comentario referido a algunos de los aspectos estudiados en la encuesta, con referencia a las Regiones y grupos de Municipios configurados. Queda, sin embargo, un abundante material que permite profundizar mucho más en el estudio a los especialistas de la Vida local.

II. LAS REGIONES Y LOS GRUPOS DE MUNICIPIOS CONSIDERADOS

Para una mejor comprensión de los comentarios que siguen, hemos, estimado necesario exponer previamente las Regiones configuradas por el Instituto Nacional de Estadística en la encuesta y los criterios establecidos para agrupar los Municipios.

De los Municipios se ha hecho una doble clasificación: una *cultural* y otra *general*.

La clasificación *cultural* ha sido:

1. Municipios que disponen de algún centro de enseñanza superior (Facultad universitaria o Escuela técnica superior).
2. Municipios que disponen de algún centro de enseñanza media (Institutos de enseñanza media, filiales o secciones delegadas, Institutos técnicos, Escuelas de Comercio, Escuelas de Magisterio, etc.).

3. Los restantes Municipios.

Desde un punto de vista *general*, los Municipios se han configurado en cuatro grupos:

A) Municipios mayores de 50.000 habitantes.

B) Municipios que tienen entre 10.000 y 50.000 habitantes y que además están dotados de alcantarillado, pavimentación, algún centro de enseñanza media, oficina de telégrafos, central telefónica y agua corriente.

C) Municipios mayores de 2.000 habitantes y que además tienen central telefónica y agua corriente.

D) Los demás Municipios.

Las *Regiones*, con respecto a las cuales se presentan los resultados, se enumeran desde la 1 a la 12, y las Provincias que comprenden cada una, son:

1. Cádiz, Huelva, Málaga y Sevilla.
2. Almería, Badajoz, Cáceres, Córdoba, Granada y Jaén.
3. Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Murcia y Toledo.
4. Alicante, Castellón y Valencia.
5. Madrid.
6. Avila, Guadalajara, León, Salamanca, Segovia, Soria, Teruel y Zamora.
7. Baleares, Barcelona y Gerona.
8. Huesca, Lérida, Tarragona y Zaragoza.
9. Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya.
10. Burgos, Logroño, Oviedo, Palencia, Santander y Valladolid.
11. La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.
12. Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.

III. LA CATEGORIA SOCIO-ECONOMICA Y EL NIVEL CULTURAL DE LOS CABEZAS DE FAMILIA

En el conjunto nacional, la *categoría socio-económica* de los cabezas de familia en 1968, deducida de la encuesta, es así:

Agrícola	32 %
No agrícola	68 %

La población agrícola se discrimina en:

Empleadores agrarios	1 %
Empresarios individuales agrarios	19 %
Obreros agrícolas	12 %

La población activa no agrícola ofrece este detalle:

Empleadores de la industria y los servicios	4 %
Empresarios individuales y trabajadores independientes de la industria y los servicios	10 %
Profesiones liberales	1 %
Directores de empresas	0 %
Cuadros superiores	1 %
Cuadros medios	6 %
Empleados de oficina	6 %
Empleados subalternos	2 %
Obreros cualificados	26 %
Obreros sin cualificar	8 %
Personal de servicios	4 %

Las cifras anteriores se refieren a los cabezas de familia que componen la población activa. Destaca el alto porcentaje de obreros cualificados, fruto de la labor de formación profesional realizada en los últimos años. De otra parte, es de subrayar el elevado porcentaje de empresarios individuales agrícolas, reflejo de la importancia que revisten las explotaciones familiares en nuestro sector agrario. También el número de empresarios individuales y trabajadores independientes nos hablan del predominio de la pequeña empresa en la industria y los servicios. Los obreros agrícolas, jornaleros, sin propiedad agraria, suponen el 12 por 100 de la población activa, mientras que los obreros industriales y el personal de servicios suponen una cantidad tres veces mayor, situación que evidencia los resultados de la transformación de nuestra población activa en los últimos años, merced a los movimientos migratorios desde el área rural a las urbes y a las zonas industriales. Si la empresa industrial es todavía pequeña, aunque nos hallamos en una clara fase de concentración industrial, la empresa agraria es asimismo predominantemente individual, aunque también es cierto que se apunta un proceso de configuración de empresas agrarias, de estructura más adecuada a una mayor mecanización con elevación de la productividad y rentabilidad.

Especial interés tiene para nosotros la distribución de la población activa—cabezas de familia—considerando su categoría socio-económica, según los grupos de Municipios que hemos apuntado. En la tabla I se consignan los porcentajes correspondientes.

Desde el aspecto cultural, la población agrícola se distribuye muy desigualmente. Mientras los Municipios con centros universitarios disponen tan sólo del 3 por 100 de la población agrícola, los Municipios sin centros docentes de nivel superior y medio acogen al 71 por 100, lo que, en otras palabras, significa que tan sólo uno de cada tres

TABLA I

Distribución de los cabezas de familia, según su categoría socio-económica en relación con la categoría cultural y general de los Municipios.

Categoría socio-económica	M U N I C I P I O S						
	Categoría cultural			Categoría general			
	1	2	3	A	B	C	D
	%	%	%	%	%	%	%
Empleador agrícola	12	25	63	17	11	20	51
Empresario individual agrícola.	2	22	76	5	10	25	61
Obrero agrícola	4	34	63	6	16	35	43
Empleador industria y comercio.	34	47	19	56	17	18	9
Empresario transporte, industria y comercio	23	41	36	38	13	26	23
Profesión liberal	48	36	15	68	9	14	8
Directores de empresa	55	39	6	79	9	9	3
Cuadros superiores	60	27	13	74	8	8	10
Cuadros medios	51	35	13	70	11	11	9
Empleados de oficina	53	36	11	73	10	12	5
Empleados subalternos	33	39	28	50	14	16	19
Obreros cualificados	33	43	24	53	12	23	12
Obreros sin cualificar	24	44	32	41	14	25	19
Personal de servicios	48	36	16	66	8	15	10
Inactivos	26	36	38	41	11	21	27
TOTAL	25	36	38	39	12	22	27
Agrícola	3	26	71	6	12	28	54
No agrícola	34	40	26	51	12	20	16

NOTAS:

1. Municipios con algún centro de Enseñanza Superior.

2. Municipios con algún centro de Enseñanza Media.

3. Los restantes Municipios.

A. Municipios mayores de 50.000 habitantes.

B. Municipios entre 10.000 y 50.000 habitantes, que disponen de alcantarillado, pavimentación, algún centro de Enseñanza Media, central telefónica, oficinas de telégrafos y agua corriente.

C. Municipios de más de 2.000 habitantes, con central telefónica y agua corriente.

D. Los restantes Municipios.

Fuente de información: Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de equipamiento y nivel cultural de la familia*, Madrid, 1968, vol. I, pág. 127.

cabezas de familia han podido tener acceso a centros del indicado nivel y que, por lo tanto, en principio la población rural ha estado en situación discriminatoria respecto a la urbana en orden a la posibilidad de su promoción cultural, fenómeno que se está corrigiendo en los últimos años, en virtud de las disposiciones dictadas en orden

al planeamiento educativo. En sentido contrario, la población activa industrial y de servicios se halla en una mejor situación; pero aún queda casi una tercera parte de dicha población residente en Municipios con centros tan sólo de educación primaria.

Frente a la regla general del predominio de la población agrícola en Municipios de precaria situación docente, y de la población activa industrial en Municipios de mayor nivel educativo, es de señalar la presencia en el área rural de cabezas de familia que ejercen profesiones liberales, que forzosamente tienen que residir en Municipios del último nivel, que lógicamente encuentran mayores dificultades para la educación de sus hijos, si no es forzando a desplazamientos fuera del lugar de residencia de sus padres, cursando estudios en régimen de internado, con un mayor coste familiar.

Lo que acabamos de decir en cuanto a las profesiones liberales es aplicable a los que cubren la estructura administrativa pública en esta clase de Municipios y a los que trabajan en las empresas en ellos radicadas, que constituyen personal de todo nivel socio-económico. Aun así, si bien es elevado el porcentaje de obreros sin cualificar, no es el mayor registrado, pues en los Municipios de los dos niveles superiores residen las dos terceras partes de estos obreros que esperan una superación profesional mediante la adecuada formación, ya que la rapidez, cuantía e intensidad de los movimientos migratorios no ha hecho posible todavía una masiva transformación de este peonaje.

Atendiendo a la categoría general de los Municipios, las conclusiones son muy parecidas. Como es lógico, la población agraria es muy escasa en Municipios mayores de 50.000 habitantes, y algo superior en Municipios por encima de los 10.000. En conjunto, la población agraria que dispone de cierto número de servicios—los enumerados en el punto anterior—representa entre la sexta y la quinta parte del total. Hay, pues, cierto paralelismo entre las facilidades para los estudios y la falta de un mínimo de condiciones de comodidad en los Municipios de su residencia. Y lo propio pudiéramos decir de la población no agraria que reside en los Municipios de las clases C) y D) cuyo volumen es muy similar a los del grupo 3 de Municipios.

No hemos de olvidar, sin embargo, que estas conclusiones se refieren a los cabezas de familia y que es evidente que no son totalmente válidas para los miembros de familia, los principalmente afectados por las mejoras logradas en orden a la formación profesional y que conforman los principales contingentes de desplazados a zonas industria-

les y urbanas. Esta tabla ha de resultar sensiblemente modificada si atendemos al proceso evolutivo entre generaciones, en los órdenes cultural, profesional y socio-económico.

El nivel cultural de los cabezas de familia se refleja en la tabla II.

TABLA II

El nivel cultural de los cabezas de familia, según la categoría cultural de los Municipios.

Nivel cultural de los cabezas de familia	Categoría cultural de los Municipios			
	En conjunto	1	2	3
	%	%	%	%
Analfabetos	9,5	3,5	9,4	13,7
Alfabetos	90,5	96,5	90,6	86,3
Estudios primarios	78,8	72,5	79,4	82,4
Estudios intermedios	4,4	8,6	4,6	1,5
Estudios medios	4,4	8,9	4,3	1,5
Estudios superiores en curso	0,5	1,2	0,3	0,1
Estudios superiores terminados	2,3	5,4	2,0	0,7

Fuente de información: Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de equipamiento y nivel cultural de la familia*, Madrid, 1968, vol. I, pág. 129.

Frente a una tasa de analfabetismo cifrada en el 9,5 por 100 del total de la población activa se registra la existencia de una tasa notablemente inferior en los Municipios con centros universitarios, lógicamente urbes importantes; es similar al promedio en los Municipios con centros docentes de enseñanza media, y notablemente más elevada en los demás Municipios, con sólo centros de educación primaria. Para cada nivel educativo de nivel no primario la distribución tiene la misma tendencia, en razón directa al nivel cultural de los Municipios. En los de más bajo nivel se dispone, a su vez, de menor número de cabezas de familia con estudios medios o superiores, y esta disponibilidad se incrementa en los de nivel cultural medio y presenta las mayores tasas en los Municipios con centros docentes superiores. Lógicamente el volumen de personas con sólo estudios primarios presenta una distribución a la inversa.

El promedio nacional coincide casi exactamente con los valores correspondientes a los Municipios de nivel cultural 2, que disponen sólo de centros de enseñanza media. La tasa de analfabetismo disminuye rápidamente en la evolución generacional y lo propio ocurre con el incremento de españoles que cursan estudios medios y supe-

riores, aunque dado el proceso obligado de reconversión cultural, exija ello el transcurso de un mayor tiempo y de la implantación de la educación básica a nivel mínimo de bachillerato elemental.

¿Cómo se distribuyen por las grandes Regiones consideradas los cabezas de familia en función de su nivel educativo y su residencia? En la tabla III se han insertado las cifras correspondientes. Las tasas

TABLA III

El nivel cultural de los cabezas de familia, por Regiones.

REGIONES	Nivel cultural de los cabezas de familia				
	Analfabetos	Con estudios primarios	Con estudios intermedios	Con estudios medios	Con estudios superiores
	%	%	%	%	%
En conjunto	10	79	4	4	2
1	18	73	5	3	2
2	19	75	2	3	2
3	17	76	2	4	2
4	10	78	5	4	2
5	3	70	7	10	9
6	8	86	2	3	2
7	3	83	7	4	2
8	9	80	5	4	1
9	1	84	5	6	3
10	4	86	4	4	3
11	10	82	3	3	2
12	17	72	5	3	3

NOTA.—Provincias que comprende cada Región:

Región 1. Cádiz, Huelva, Málaga y Sevilla.

Región 2. Almería, Badajoz, Cáceres, Córdoba, Granada y Jaén.

Región 3. Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Murcia y Toledo.

Región 4. Alicante, Castellón y Valencia.

Región 5. Madrid.

Región 6. Avila, Guadalajara, León, Salamanca, Segovia, Soria, Teruel y Zamora.

Región 7. Baleares, Barcelona y Gerona.

Región 8. Huesca, Lérida, Tarragona y Zaragoza.

Región 9. Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya.

Región 10. Burgos, Logroño, Oviedo, Palencia, Santander y Valladolid.

Región 11. La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.

Región 12. Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.

Fuente de información: Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de equipamiento y nivel cultural de la familia*, Madrid, 1968, vol. I, págs. 157 y sigs.

más altas de analfabetismo se dan al Sur de España, por debajo del Tajo, y comprenden la Submeseta Sur—incluida Extremadura y toda Andalucía—, así como las islas Canarias. Por su más baja tasa desta-

can, en primer término, las Provincias Vascongadas, seguidas, en segundo lugar, por Madrid, Baleares, Barcelona y Gerona, así como por Castilla la Vieja—con Santader—y además, Oviedo.

El nivel de estudios primarios presenta sus mayores tasas, como es lógico, en las Regiones con menores tasas de analfabetismo. Los estudios intermedios y medios se distribuyen de manera más uniforme, si cabe, por el área nacional. En cuanto a los primeros, rebasan la tasa nacional, en primer término, Madrid y Baleares, con Barcelona y Gerona, Regiones donde se hallan las mayores concentraciones urbanas y también, como consecuencia, mayores posibilidades de empleo para personal de esta formación cultural. En segundo término se sitúan las Provincias Vascongadas, la Región valenciana, el valle medio del Ebro, Andalucía occidental y las Canarias. Las Regiones con menores disponibilidades de personal con este nivel son la Meseta y Galicia, Regiones con economía todavía predominantemente agraria.

Con estudios de grado medio destacan, en primer lugar, Madrid y, en segundo término, las Vascongadas. Deficitarias podemos señalar Galicia, León, la Submeseta Sur, y Andalucía y Canarias, a más de las Provincias del sistema Ibérico. Las restantes Regiones, no mencionadas, tienen una tasa semejante a la nacional.

Finalmente, por lo que hace referencia a los estudios superiores, también ocupa el primer lugar Madrid. A mucha distancia se hallan las Vascongadas y Castilla la Vieja, y también Canarias. La tasa más baja corresponde al valle medio del Ebro, y las restantes tienen una tasa igual a la nacional.

Pudiéramos, en consecuencia, perfilar, como zonas o Regiones con superávit cultural, si así pudiera calificarse, a Madrid, Barcelona y Gerona, con las islas Baleares, la Región valenciana, las Vascongadas y Castilla la Vieja, formando un triángulo Centro-Norte-Este. Las deficitarias se perfilan en una situación Oeste-Sur, con Galicia, León, con Castilla la Nueva, Extremadura y Andalucía oriental.

Estos contrastes entre las distintas Regiones tienden a aminorarse en función de la nueva política educativa, de extensión de la enseñanza a todos los niveles sociales y áreas geográficas y a la política de desarrollo económico y social buscando el bienestar general, con elevación de los niveles de vida, en función de un desarrollo industrial, una racionalización de la actividad agraria, una estructuración de los servicios y una más igual distribución de la riqueza en todos los órdenes.

IV. LA VIVIENDA; SUS CARACTERÍSTICAS

Uno de los aspectos más interesantes, objeto de detallado análisis en la encuesta, ha sido el de las características de la vivienda española. En las tablas IV y V se presentan los resultados obtenidos.

TABLA IV

Vivienda: sus características.

	M U N I C I P I O S				
	En conjunto	A	B	C	D
	%	%	%	%	%
<i>Régimen de tenencia:</i>					
Herencia	23	7	22	28	43
Compra al contado	15	11	13	17	19
Compra a plazos	10	11	10	11	9
Acceso propiedad	5	8	6	5	1
Arrendatario	38	57	39	29	18
Otras formas	9	7	10	10	10
<i>Epoca de construcción:</i>					
Antes de 1942	69	59	71	71	81
De 1942 a 1955	13	17	12	13	9
Después de 1955	17	24	17	16	10
<i>Personas por habitación:</i>					
Hasta una persona	61	63	58	59	64
De una a dos	31	30	33	34	28
De dos a cinco	5	4	6	5	6
De cinco y más	2	2	3	2	2
<i>Superficie en metros cuadrados:</i>					
Menos de 65	51	48	52	49	57
De 65 a 110	39	42	40	41	32
De 110 y más	10	10	8	10	10
<i>Agua corriente:</i>					
Fría y caliente	18	30	16	13	4
Sólo fría	48	56	54	57	27
No tiene	34	13	30	29	69
<i>Calefacción:</i>					
Central	3	6	1	1	—
Individual	3	6	3	2	1
No tiene	94	88	96	98	99
<i>Servicios:</i>					
Retrete inodoro	28	30	32	29	20
Ducha sólo	16	22	17	17	4
Baño o polibán	20	33	19	12	6
Dos baños	1	3	1	1	—
Más de dos baños	—	—	—	—	—
No tiene	34	11	27	36	69

	M U N I C I P I O S				
	En conjunto	A	B	C	D
	%	%	%	%	%
Garaje:					
Tiene	2	2	2	3	3
No tiene	97	98	98	97	97
Combustible utilizado en cocina:					
Electricidad	3	6	2	2	1
Gas	57	70	61	56	38
Carbón	11	14	13	11	7
Leña y otros	28	10	25	31	54
Consumo de energía eléctrica kw.:					
Hasta 25	44	23	42	49	72
De 26 a 50	25	29	27	28	16
De 51 a 100	19	31	16	15	5
De 101 a 500	7	15	6	3	1
Más de 500	1	1	0	0	0
Número de sirvientes:					
Uno	3	5	2	1	1
Dos	0	1	0	0	0
Más de dos	0	0	0	0	—
No tiene	97	94	98	98	99

Fuente de información: Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de equipamiento y nivel cultural de la familia*, Madrid, 1968, vol. I, pág. 140.

En la primera, con referencia a los Municipios clasificados con arreglo a la categoría general; y en la segunda, por Regiones, según los criterios expuestos en el apartado II.

Respecto al *régimen de tenencia* y para el conjunto del país la situación es bien significativa. Más de la mitad de las viviendas son propiedad del cabeza de familia ocupante—el 53 por 100—; bien por herencia o por compra al contado o a plazos y se halla actualmente amortizando su importe. El resto de las viviendas se ocupan en régimen de arrendamiento o en otras formas.

Hemos de hacer notar, sin embargo, que se advierte una notable diferencia entre las familias agrícolas y las no agrícolas. Las primeras llegan a ser propietarias del 74 por 100 de sus viviendas y las segundas solamente en el 40 por 100. La ocupación y disfrute de las viviendas en arrendamiento siguen una tendencia opuesta a la anterior, ya que es complementaria. La herencia de la vivienda tiene una considerable importancia en el área rural y es probablemente consecuencia de la estructura de la familia agraria.

TABLA V

La vivienda: sus características, por Regiones.

CARACTERISTICAS	R E G I O N E S											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<i>Régimen de tenencia:</i>												
Herencia	14	24	34	24	4	33	15	33	13	24	47	24
Compra al contado	13	21	13	14	10	22	9	12	16	17	20	16
Compra a plazos	10	11	13	13	17	8	6	9	15	6	3	17
Acceso propiedad	8	5	3	10	6	3	1	3	12	5	1	5
Arrendatario	41	28	26	29	55	25	66	36	39	40	24	23
Otras formas	13	11	10	10	9	9	3	6	5	7	6	14
<i>Epoca de construcción:</i>												
Antes de 1942	70	80	72	63	56	71	75	80	52	64	74	59
De 1942 a 1955	13	10	13	15	14	13	12	9	21	16	13	20
Después de 1955	17	10	15	22	30	15	13	12	26	20	13	21
<i>Personas por habitación:</i>												
Hasta una persona	43	63	62	69	62	63	67	74	61	58	61	46
De una a dos	37	29	31	28	31	29	30	24	34	35	31	36
De dos a tres	12	5	5	2	4	6	3	1	3	5	6	9
De tres y más	7	2	2	0	2	2	1	0	1	1	2	8
<i>Superficie en metros cuadrados:</i>												
Menos de 65	69	71	56	34	51	61	31	52	37	58	55	42
De 65 a 110	23	25	32	57	39	34	53	40	52	35	35	45
De 110 y más	8	4	13	9	10	5	16	8	11	8	10	13
<i>Agua corriente:</i>												
Fría y caliente	10	5	8	12	40	13	7	20	61	38	11	4
Sólo fría	51	42	42	75	47	30	70	57	35	29	28	66
No tiene	39	53	50	13	13	57	23	23	4	33	61	30

Central	0	0	0	1	17	1	1	1	4	2	1	0
Individual	1	1	1	4	9	2	4	3	6	4	2	3
No tiene	99	99	98	96	74	97	94	96	90	94	97	96

Servicios:

Retrete inodoro	36	26	14	31	25	19	35	39	33	22	24	18
Ducha sólo	15	8	9	32	11	5	32	12	18	9	3	28
Baño o polibán	14	9	8	20	44	11	14	19	38	24	19	25
Dos baños	0	0	0	1	5	0	1	1	3	2	1	2
Más de dos baños	0	0	—	0	0	0	0	0	1	0	0	0
No tiene	34	56	68	15	14	64	18	29	6	27	53	27

Garaje:

Tiene	1	1	2	3	1	2	5	3	3	3	2	4
No tiene	99	99	98	97	99	98	95	97	97	97	98	95

Combustible utilizado en cocina:

Electricidad	2	1	2	2	8	2	1	7	6	3	3	1
Gas	72	61	55	84	64	32	59	57	58	39	24	93
Carbón	10	6	5	1	24	19	2	7	23	38	4	0
Leña y otros	15	32	39	13	3	47	39	30	14	20	68	5

Consumo de energía eléctrica kw.:

Hasta 25	45	65	57	32	13	76	17	49	31	55	71	27
De 26 a 50	25	17	19	26	23	14	41	25	36	25	14	27
De 51 a 100	15	9	11	31	40	6	31	15	23	14	6	13
De 101 a 500	8	2	6	8	22	3	8	9	8	4	3	3
Más de 500	1	0	1	0	2	1	0	1	1	1	1	0

Número de sirvientes:

Uno	2	2	3	2	6	2	2	4	4	3	2	4
Dos	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0
Más de dos	0	0	—	—	0	0	0	—	0	0	—	0
No tiene	97	97	97	98	93	98	97	96	95	97	97	95

Fuente de información: Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de equipamiento y nivel cultural de la familia*, Madrid, 1968, volumen I, págs. 157 y sigs.

Si analizamos este fenómeno atendiendo a la diversa categoría de los Municipios parece confirmarse la última conclusión. La adquisición por herencia o por compra al contado crece en razón inversa al volumen de población y a la disponibilidad de servicios. Por el contrario, el arrendamiento o el acceso a la propiedad mediante pago aplazado son formas más propias de los grandes Municipios.

La herencia se manifiesta predominante, con gran peso, en Regiones de economía clásicamente agraria, como Galicia, León, Castilla la Nueva, el valle medio del Ebro y las Provincias a caballo del sistema Ibérico. Madrid ofrece la mínima en este sentido. La adquisición compra está más generalizada, si bien destaca en Andalucía y Extremadura, Castilla la Nueva—incluido Madrid—, León y Provincias del sistema Ibérico, la Región valenciana, y muy especialmente, en las Vascongadas y las islas Canarias.

En conjunto, el disfrute de la vivienda propia ocupa en la Península una extensa área que comprende la Meseta—a excepción de Madrid, Palencia, Valladolid, Burgos y Logroño—; y, en la periferia, abarca Galicia, las Vascongadas, Aragón con Lérida y Tarragona, las Regiones valenciana y murciana y Andalucía oriental.

El arrendamiento aparece como la forma más apropiada en Madrid, Andalucía occidental y la Región catalano-balear, que pueden considerarse unidas entre sí por una línea recta y, en segundo término, en parte de Castilla la Vieja y aun apunta su coexistencia con la propiedad en las Vascongadas.

Es lógico suponer que la propiedad de la vivienda es expresión de la garantía de la continuidad del núcleo familiar en el ámbito rural, y si en lo económico se disfruta por el heredero, mientras los demás hermanos tal vez han formado parte de los contingentes de emigrantes, todos vuelven la cara al terruño, al caserío, a la casona, a los que se consideran unidos espiritualmente porque de allí son oriundos.

La vivienda española es vieja, ya que 69 de cada 100 *se construyeron* antes del año 1942 y el resto en los últimos veintisiete años, si bien es de registrar un mayor ritmo a partir de 1955. En el área rural las familias llegan a habitar en un 89 por 100 en viviendas que podemos calificar de «antiguas», mientras que, por el contrario, más de la tercera parte de la población no agraria habita en viviendas «modernas», construidas después de 1955, lo que es fiel reflejo del esfuerzo realizado en los últimos años en la construcción de viviendas.

Cualquiera que sea el grupo o categoría a que pertenezcan los Municipios, más de la mitad de sus viviendas son «viejas», acentuándose esta circunstancia a medida que disminuyen de población y los servicios. En la tabla IV se advierte el gran esfuerzo de construcción de viviendas realizado en los últimos diez años en los Municipios mayores de 50.000 habitantes.

Las viviendas «viejas» se sitúan sobre toda la Península en una extensa área. Quedan fuera de ella tan sólo Madrid, la Región valenciana, las Vascongadas y parte de Castilla la Vieja, y, en el mismo orden de cosas, las Canarias. La «vejez» de las viviendas aparece más acentuada en Andalucía oriental y Extremadura y en el valle medio del Ebro.

Se advierten los frutos de una intensa actividad constructora entre 1942 y 1955 en las Vascongadas, Canarias y la Región valenciana, que se incrementa en las citadas a partir de 1955, y en Castilla la Vieja, si bien se lleva la palma de esta intensidad Madrid.

El promedio de *personas por habitación* resulta bastante homogéneo en todas las categorías de Municipios o, al menos, sin grandes discrepancias entre ellos. En dos de cada tres hogares se dispone de una habitación por persona, a lo menos. Esta proporción se incrementa en algunas Regiones, como la valenciana, el valle medio del Ebro y en Cataluña y Baleares principalmente, en las que edificaciones agrarias clásicas que corresponden al patrimonio familiar desde hace varias generaciones, son detentadas por un número inferior de personas. Alrededor de una tercera parte de viviendas ofrecen una habitación para dos personas como máximo, lo que, de manera especial, ocurre en Castilla la Vieja, Andalucía oriental, Extremadura y Canarias. El hacinamiento se da primordialmente, según los datos recogidos, en Andalucía occidental y Canarias y secundariamente en Castilla la Vieja y Galicia.

Por lo que se refiere a la *superficie media de la vivienda en metros cuadrados*, no se advierten tampoco grandes diferencias entre las familias agrícolas y las no agrícolas, aunque aparece un mayor tamaño de las primeras. Sin embargo, más de la mitad de las familias españolas habitan en viviendas de superficie inferior a 65 metros cuadrados; el 40 por 100 disponen de viviendas con superficie entre 65 y 110; y el 10 por 100 disfrutan de viviendas de superficie superior a la última citada. El mayor tamaño de las viviendas predomina en las Regiones catalano-balear, Castilla la Nueva y Murcia, Canarias y las Vascongadas. Y las viviendas de superficie más reducida se dan en

mayor número en la Región levantina, dándose la circunstancia de que en las Vascongadas, Canarias y Cataluña se dan, al propio tiempo, las viviendas de mayor y de menor tamaño, lo que es admisible, tal vez, en función de la distinta época de la construcción.

Las disponibilidades de *agua corriente* en las viviendas presentan, por el contrario, acusados contrastes. De cada 100 familias agrícolas disponen de agua corriente 38, cifra que se eleva para las no agrícolas hasta 77, con inversión de términos. En conjunto, dos de cada tres viviendas disponen de este servicio. Una tercera parte de la población española no dispone de agua en las viviendas. El 18 por 100 de los hogares disfrutan de agua caliente; las posibilidades de este disfrute disminuyen paralelamente al descenso en la importancia demográfica de los Municipios.

Las Regiones que en mayor entidad no disponen de agua sus viviendas son Galicia, ambas Castillas, Extremadura y Andalucía oriental. El disfrute de agua caliente, propio de las grandes urbes, corresponde a Madrid y Vascongadas.

La información sobre el servicio de *calefacción* no permite siempre obtener conclusiones consistentes en función de su necesidad en relación con el clima. De cada 100 hogares, tres disfrutan de calefacción central y otros tantos de individual, hecho que, lógicamente, se registra preponderantemente en los Municipios mayores de 50.000 habitantes en que la proporción indicada se duplica. A la cabeza de las Regiones figura Madrid con 16 hogares de cada 100 con calefacción central o individual, figurando en segundo lugar las Provincias Vascongadas con 10 hogares.

Existe un paralelismo evidente entre los *servicios* y la disponibilidad de agua corriente, de forma que la tercera parte de las viviendas no disponen de ellos, tasa que se duplica con relación a los pequeños Municipios. La tercera parte de los hogares disponen de baño o ducha, cifra que se eleva a la mitad de los hogares en los grandes Municipios.

Las Regiones carentes de servicios en mayor proporción son Andalucía y Extremadura, Galicia, León y las Provincias del sistema Ibérico.

Aunque el parque automóvil se ha incrementado considerablemente en los últimos años, los hogares con *garaje* son todavía pocos, el 2 por 100, dándose la circunstancia curiosa de que en los pequeños Municipios tal porcentaje es algo más elevado. Por Regiones, la tasa más elevada corresponde a la Región catalano-balear, mientras que Madrid da, con Extremadura y Andalucía, la tasa más reducida.

En más de la mitad de los hogares el *combustible consumido en la cocina* es el gas, bien el de ciudad, ubicado en grandes Municipios, o el butano, que en poco tiempo se ha extendido incluso al área rural. En segundo lugar figuran las leñas, que se consumen especialmente en los Municipios pequeños y de tamaño medio; el consumo de carbón ha decrecido considerablemente y resiste aún en los Municipios más importantes. Finalmente la electricidad ofrece un reducido consumo.

Los más altos consumidores de leñas son los hogares de Galicia y León, la Submeseta Sur, Andalucía oriental y la Región catalano-balear. El carbón se consume principalmente en Madrid y las Vascongadas. Las tasas más altas de consumo de electricidad en la cocina las dan, además de Madrid, las Vascongadas y las Provincias del valle medio del Ebro.

El *consumo de energía eléctrica en todos los usos*, expresión más directa del grado de electrificación del hogar, corresponde a las grandes ciudades, en especial Madrid, como se desprende de la tabla IV. Los dos tercios de los hogares rebasan un consumo medio de 50 kilovatios, que es el propio de los pequeños Municipios. Los superiores a tal límite son los adecuados a los Municipios de mayor importancia demográfica.

Finalmente, el *número de sirvientes*, como indicio del nivel socio-económico del hogar, se cifra en el 3 por 100 de los hogares, con un sirviente, sin llegar al 1 por 100 los que disponen de dos o de más de dos. Madrid, las Vascongadas, el valle medio del Ebro y las Canarias rebasan dicha tasa media.

V. EL EQUIPAMIENTO DEL HOGAR

En el número anterior de esta REVISTA comentamos los resultados de una encuesta últimamente realizada, de alcances limitados, publicados en el *Anuario del Mercado Español*. La información recogida en la encuesta que comentamos es más amplia, no por el contenido, sino por el tamaño de la muestra utilizada.

En líneas generales, los resultados son muy semejantes, aunque los primeros no se presentaron como los últimos, por categoría de Municipios y Regiones, lo que nos aconseja un ligero comentario de los resultados de la última encuesta citada, que resumimos en las tablas VI y VII, limitándonos a indicar el porcentaje de hogares que disponen de cada elemento.

TABLA VI
Equipamiento del hogar.

	M U N I C I P I O S				
	En conjunto	A	B	C	D
	%	%	%	%	%
Lavadora	40	59	38	36	17
Frigorífico	36	57	36	28	14
Aspiradora	5	10	3	2	0
Radio o transistor	76	84	75	76	67
Televisor	39	60	38	30	15
Tocadiscos	8	16	7	5	1
Teléfono	20	38	13	11	4
Automóvil	13	18	12	10	6
Motocicleta	12	7	16	14	13
Bicicleta	15	8	19	21	20
Lavadora, frigorífico y televisor ...	21	38	19	14	5

Fuente de información: Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de equipamiento y nivel cultural de la familia*, Madrid, 1968, vol. I, pág. 143.

Entre los elementos electrodomésticos del hogar destacan, en primer lugar, la *lavadora* y el *frigorífico* como más indicativos, y de los que se dispone en proporción muy semejante. Algo más de la tercera parte de los hogares disponen de ellos, si bien, como es lógico, ofrecen tasas más elevadas en los grandes Municipios, en los que más de la mitad de las viviendas están equipadas con ellos, disminuyendo en los demás Municipios en forma paulatina hasta el mínimo de la sexta parte de los hogares en los pequeños Municipios.

Madrid, Vascongadas, la zona catalano-balear, Castilla la Vieja y el valle medio del Ebro son las Regiones cuyos hogares están mejor dotados de lavadoras y frigoríficos, si bien, respecto a estos últimos, debemos añadir la Región valenciana y dejar de considerar a Castilla la Vieja.

La *aspiradora* y el *tocadiscos* invaden en mucho menos número los hogares españoles. También son Madrid y las Vascongadas las que disponen del mayor número de ambos, debiendo considerar además a la Región catalano-balear con respecto al segundo elemento citado.

La posesión del *aparato radiorreceptor* ha sido superada por la disponibilidad del televisor, si bien el transistor ha invadido los hogares españoles, incluso en el ámbito rural.

TABLA VII

Equipamiento del hogar, por Regiones.

	R E G I O N E S											
	1 %	2 %	3 %	4 %	5 %	6 %	7 %	8 %	9 %	10 %	11 %	12 %
Lavadora	39	22	34	31	60	22	56	43	72	46	6	18
Frigorífico	24	19	21	51	65	15	66	44	46	26	10	22
Aspiradora	3	1	1	3	15	1	6	2	15	6	2	3
Radio o transistor	80	67	75	76	87	72	86	79	88	76	66	81
Televisor	36	24	28	48	70	21	60	36	49	35	18	27
Tocadiscos	7	3	5	10	19	4	14	9	15	8	3	10
Teléfono	11	7	10	18	56	10	31	18	28	15	9	18
Automóvil	8	6	8	15	21	8	21	13	17	10	6	16
Motocicleta	13	8	18	22	4	8	13	16	10	11	5	1
Bicicleta	14	12	32	20	4	28	10	20	13	21	10	2
Lavadora, frigorífico y televisor	16	10	13	25	44	8	39	22	31	17	3	10

Fuente de información: Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de equipamiento y nivel cultural de la familia*, Madrid, 1968, volumen I, págs. 157 y sigs.

El *televisor* es un elemento de alta significación, aunque en los últimos tiempos las facilidades de compra han determinado que dispongan de él hogares de todos los niveles socio-económicos. De cada 100 lo poseen 39 hogares; en los grandes Municipios cada 60 hogares de 100, mientras que en el área rural sólo ascienden a la sexta parte.

El *teléfono* no puede hoy considerarse como elemento de lujo, sino necesario en el hogar, como auxiliar del mismo y como medio de comunicación social. Disponen de él la quinta parte de nuestros hogares, proporción que casi se duplica en los grandes Municipios. Madrid, la Región catalano-balear y las Vascongadas disponen de ellos con mayor densidad.

Como expresión más directa de la electrificación se ha tenido en cuenta la *disponibilidad conjunta de lavadora, frigorífico y televisor*, de que disfrutan la quinta parte de los hogares españoles, con una acentuada discrepancia en su distribución municipal, ya que mientras en los grandes Municipios existen 38 de cada 100 hogares con estos elementos, en los pequeños tal disponibilidad no rebasa el 5 por ciento.

El 13 por 100 de los españoles dispone de *automóvil*, el 12 de *motocicleta* y el 15 de *bicicleta*; sin embargo, el grado de utilización de cada uno de estos medios de transporte difiere mucho entre los Municipios y las Regiones. Los dos últimos son utilizados preferentemente en los Municipios por debajo de los 50.000 habitantes, mientras que el automóvil, aun siendo el vehículo propio de la gran ciudad, presenta tasas más moderadas, que reflejan, sin embargo, la tendencia a su difusión en el ámbito rural. Como es lógico, el automóvil está más utilizado en las grandes urbes, en especial en Madrid, Región catalano-balear, Vascongadas y Región valenciana. La bicicleta es más apropiada a terrenos llanos de ambas Castillas, valle del Ebro y Región levantina, lo propio que la motocicleta.

En resumen de lo expuesto, diremos que con los resultados comentados se refuerza la opinión de la absoluta necesidad del análisis de los fenómenos en el ámbito local—regional, provincial o meramente municipal—, pues de esta forma destacan los contrastes entre las distintas áreas naturales o administrativas. No cabe suponer que un fenómeno determinado, cualquiera que sea su naturaleza, presente una fuerte homogeneidad sobre todo el área territorial del país, salvo contadas excepciones.

De aquí el interés que encierra el análisis del hogar español desde

los aspectos cultural, social y económico, pues en él se reflejan los frutos a la labor educativa y del desarrollo económico con su repercusión en la elevación del nivel de vida de los españoles.

Es evidente la tendencia a una mayor homogeneidad en el quehacer español del futuro en las distintas Regiones, tendente a lograr el mayor bienestar posible para el mayor número.

Aun como expresión de una postura subjetiva tiene interés lo que los propios encuestados han manifestado en cuanto al nivel de vida de que disfrutaban en el momento de la encuesta en relación al de cinco años antes. El 49 por 100 de los cabezas de familia declaran que su actual nivel de vida es superior al de cinco años atrás y el 39 por 100 lo estiman similar. Tan sólo el 12 por 100 declaran hallarse en peor situación.

Una vez más, investigaciones estadísticas, cada día más frecuentes, nos ponen en contacto con la población española para mejor conocerla y poder medir el grado de desarrollo en todos los órdenes. El comentario sumario que hemos realizado puede ampliarse mucho más analizando la ingente información recogida, tarea que compete a los especialistas en cada campo de actividad.

IV. JURISPRUDENCIA

1. COMENTARIO MONOGRAFICO

Los licitadores de la contratación administrativa municipal pueden desistir antes de perfeccionarse el contrato

por

NEMESIO RODRIGUEZ MORO

Aunque la cuestión puede ofrecer dudas en la vigente legislación de Régimen local, sin embargo, una sentencia del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 1968 (Ar. 4337) resuelve de modo categórico el caso, diciendo que los licitadores en una subasta convocada por un Ayuntamiento pueden desistir de su oferta antes de perfeccionarse el contrato, y ello a pesar de lo establecido en el artículo 31 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 9 de enero de 1953, en el que se establece que «entregada y admitida la plica *no podrá el licitador retirarla*, pero sí presentar otras dentro del plazo, y con arreglo a las condiciones expresadas, sin incluir nuevo resguardo de garantía provisional».

El Tribunal razona su punto de vista diciendo que no se debe otorgar a dicho precepto una interpretación tan amplia y radical como a primera vista pudiera deducirse del texto literal. Y para ello afirma que lo buscado por tal artículo en su regla 7.ª, al regular la presentación de proposiciones por parte de los administrados, es garantizar la eficacia de dicha presentación a sus efectos, pero no prevé ni podía prever el caso general de renuncia a las ofertas, ya que tal facultad de renunciar los derechos se halla comprendida en el principio general de derecho establecido en el párrafo segundo del artículo 4.º del Código civil. Y si ciertamente el objetivo de lo dispuesto en el artículo 31 es procurar una prevención eficaz contra eventuales fraudes, sin embargo, aun aceptando que puedan darse estas situaciones, debe moderarse la tendencia a entender y aun a plantear el procedimiento administrativo en función ante todo de posibles conductas ilícitas, máxime si con ello se distorsiona el normal funcionamiento de las instituciones.

También se tocan en dicha sentencia otras cuestiones íntimamente ligadas con el punto fundamental a que se refiere el epígrafe. Así trata:

1.º *Del perfeccionamiento del contrato.*

Consigna, al efecto, que el contrato administrativo no se perfecciona hasta el momento de la adjudicación definitiva (art. 45 del Reglamento de Contratación). Y como en la elaboración de los contratos administrativos, por exigencia misma del procedimiento para la contratación, deviene regla lo que en otros contratos es supuesto infrecuente, es decir, la separación de los momentos de la oferta y la aceptación, resulta incontestable que hasta que no se ha producido la aceptación definitiva por la Corporación municipal correspondiente no ha nacido un verdadero contrato. Y, por otra parte, es conocida la solución que la dogmática común atribuye en el orden civil a tal discordancia, es decir, a la oferta y a la aceptación, de tal modo que el oferente no queda por su simple oferta obligado al contenido de la misma aunque, ciertamente, la oferta puede alcanzar determinados efectos jurídicos, particularmente en el caso del prematuro desistimiento, con la obligada consecuencia de indemnizar daños y perjuicios en virtud de la llamada «culpa in contrahendo», solución ésta que siendo, ciertamente, de pro genie civil, procede de apreciaciones teóricas y exigencias prácticas que no parecen ajenas a los contratos administrativos, siendo este criterio perfectamente trasladable al ámbito administrativo y, en particular, a la contratación municipal en la que, y por virtud de lo dispuesto en el artículo 45, la perfección del contrato no se realiza hasta que se produce la adjudicación definitiva. De aquí saca la consecuencia de estimar indiscutible la facultad de que tanto los licitadores como la Administración pueden desistir del contrato antes de que éste se perfeccione por la adjudicación definitiva. Y en tal caso, las consecuencias de este cambio de actitud no pueden suponer para el postor más responsabilidad que las derivadas de la culpa «in contrahendo», como es norma en el régimen contractual, y no las derivadas del incumplimiento de lo ya en firme convenido a que se refiere el artículo 97 del citado Reglamento de Contratación.

2.º *Del desistimiento del licitador después de la adjudicación provisional.*

Si, como antes se ha indicado, sólo cuando se produce la adjudicación definitiva se perfecciona el contrato administrativo, y antes de llegar a tal situación tiene facultad el licitador, como igualmente la Administración, de desistir, bien que con la obligación de indemnizar por «culpa in contrahendo», y no con las consecuencias a que se refiere el artículo 97 del Reglamento de Contratación por resolución de un contrato ya perfeccionado, es indudable que aun habiéndose llevado a cabo la adjudicación provisional de la subasta, puede

retirar el licitador su oferta, y en este caso las consecuencias habrían de ser no otras, en general, que la pérdida de la garantía provisional, por cuanto, como antes se dice, no sería aplicable el artículo 97. Esto viene indirectamente a establecerse en el artículo 72 de dicho Reglamento al decir que con anterioridad a la celebración de toda subasta, concurso-subasta o concurso los licitadores deberán prestar una garantía provisional para asegurar a las Corporaciones que el adjudicatario constituirá la garantía definitiva y formalizará el contrato. Es decir, que esta cautela en favor de la Corporación local parece limitarse a la pérdida de la fianza provisional si no formaliza el contrato o no constituye la garantía definitiva, aunque si fue hecha la adjudicación definitiva podría exigirse la aplicación del artículo 97.

No debe dejarse de decir que este desistimiento antes de la adjudicación definitiva puede originar perjuicios a la Administración pública al causar retrasos en la realización de la obra o en la prestación del servicio público, pues tendrá que volver a empezar el procedimiento de una nueva contratación, incluso con la posibilidad de que el precio haya aumentado.

La sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 1968 suscita igualmente la tesis de que en tanto no haya habido adjudicación definitiva no hay contratos ni han nacido derechos subjetivos a favor del adjudicatario provisional. En dicha sentencia se consignan las siguientes afirmaciones:

1.^a Que en cualquier clase de contratación de las Corporaciones locales no hay contrato hasta que se produce la adjudicación definitiva, que es cuando se perfecciona el contrato y de donde arranca el vínculo jurídico entre Administración y licitador adjudicatario. La convocatoria licitatoria no es una verdadera oferta en sentido técnico-jurídico, por lo que la Administración no queda obligada a concluir indefectiblemente el contrato anunciado, aunque se hayan presentado plicas por los interesados.

2.^a Que la adjudicación provisional es un simple acto preparatorio y de trámite en el procedimiento de selección del contratista, y de tal adjudicación no nacen derechos subjetivos, sino, en todo caso, un interés directo, personal y legítimo para el desarrollo posterior del procedimiento.

3.^a Que la Administración puede, por razones de carácter legal, anular lo actuado, o puede también, por razones de oportunidad y conveniencia, desistir unilateralmente de seguir adelante en el procedimiento y de llegar a perfeccionar el contrato. Sin embargo, no parece que la Administración pueda obrar con una libertad absoluta, sino aplicando esta facultad con la prudencia precisa para no lesionar intereses o expectativas de derecho indebidamente, esto es, sin suficiente fundamento. Así lo viene a entender el Tribunal Supremo que, en su sentencia de 21 de enero de 1967, declara contraria a derecho la actuación de un Ayuntamiento que, después de haber hecho

la adjudicación provisional de una parcela de terreno que había sacado a subasta, dejó tal adjudicación provisional sin efecto al llevar a cabo la adjudicación definitiva, alegando para ello el error de un linderero, lo cual estimó el Tribunal que no era motivo suficiente desde el punto de vista jurídico para declarar tal anulación, aduciendo para ello que «además de repugnar a toda lógica y buen sentido que quien es el único responsable del error cometido pueda hallar fuerza en el mismo para llegar a dicha anulación, si se admitiera tal conducta se atentaría gravemente al principio de la seguridad jurídica y se pondría en manos de las Corporaciones un instrumento que habría de permitirles a su libre arbitrio, y según su capricho, dejar sin efecto o no situaciones a las que terceros de buena fe hubieran concurrido, confiados en la legalidad y seguridad que deben presidir la actividad de la Administración».

Los considerandos de la interesante sentencia de 21 de mayo de 1968 se transcriben íntegramente a continuación, a fin de que pueda captarse en sus pormenores la doctrina del Tribunal. Dicen así:

Considerandos de la sentencia apelada.

1.º Que los contratos administrativos o, mejor, todos los contratos—sea cualquiera su naturaleza jurídica—en que intervengan las Corporaciones locales, se desarrollan a través de una serie de etapas que culminan en la adjudicación definitiva, hasta la cual el contrato no existe y desde la que—al perfeccionarse el vínculo obligacional—los licitadores y la Administración quedan sujetos a su cumplimiento (artículo 45 del Reglamento de Contratación), y este procedimiento, cuya finalidad concreta es seleccionar un contratante capaz y solvente que ofrezca las mejores condiciones y desee ejecutar las prestaciones exigidas, tiende fundamentalmente a garantizar el interés público mediante la articulación de los tres principios cardinales de toda licitación: la publicidad, la competencia y la igualdad de oportunidades, sin que la convocatoria previa implique una «oferta al público» en sentido técnico, sino el cumplimiento de aquel primer criterio de difusión entre los administrados para su más amplia información, puesto que la oferta está constituida por las proposiciones de los licitadores, a las que en su caso prestará su conformidad o aceptación (mediante la adjudicación definitiva y no antes) la Administración pública, que en consecuencia no queda obligada a concluir indefectiblemente el contrato, desde el momento en que la elección del otro contratante es, en principio, resultado del ejercicio de una potestad discrecional, aun cuando dentro de un cauce procedimental reglado.

2.º Que, en efecto, la adjudicación provisional, realizada en el mismo acto de la licitación (ap. h) del art. 35 del Reglamento) tiene un valor relativo y estricto, es un simple acto preparatorio y de trámite en el sistema de selección del contratista y se limita a establecer el resultado de una mera comparación cuantitativa de las proposiciones presentadas, sin prejuzgar otra cuestión, si se observa—además—

que el órgano especial previsto con tal finalidad (la Junta o Mesa) no puede exteriorizar una auténtica declaración de voluntad, privativa de la Corporación, por lo que de esa precaria adjudicación no surge para el adjudicatario ningún derecho subjetivo (no hay contrato aún), sino en todo caso un interés directo, personal y legítimo al desarrollo posterior del procedimiento y, en consecuencia, una vez efectuada, la Administración pública debe revisar por sí y ante sí todo lo actuado y determinar, mediante una mirada retrospectiva, la validez o nulidad de la licitación (según exige el art. 44) e incluso la conveniencia y oportunidad de contratar, desde el momento en que se reserva la aceptación de las ofertas presentadas, como última garantía previa del bien común, facultad que nunca puede lesionar derecho alguno, sino en todo caso frustrará una expectativa y cuya atribución implícita a la Administración pública se deduce no sólo de los principios inmanentes a su propia esencia, sino que además resulta evidente si se plantea en forma de elección alternativa entre las dos hipótesis extremas: vinculación absoluta a su originaria decisión de contratar, aun cuando en su concreción definitiva aparezca como perjudicial para los intereses colectivos, o posibilidad del desistimiento unilateral.

3.º Que el problema clave del presente proceso consiste en determinar la posibilidad de un desistimiento unilateral de la Administración pública en función de la oportunidad o conveniencia de la contratación antes de existir el contrato y, por tanto, de la adjudicación definitiva, y aun cuando en las normas administrativas no se encuentre precepto alguno de carácter genérico que despeje la incógnita, resulta indudable una solución afirmativa, pues aparte de que no se puede violentar el consentimiento de la Administración ni siquiera en virtud del principio de legalidad, y, aparte también de la inaplicabilidad del artículo 1.124 del Código civil (reproducido por el 65 del Reglamento), referente a las obligaciones ya nacidas, sin relación con el supuesto aquí debatido, lo cierto es que, una vez perfeccionado el contrato, tanto el contratista como la Administración pueden separarse en algunos casos del mismo y no cabe forzarles a su cumplimiento, si bien éste quede sustituido por la equivalente responsabilidad pecuniaria como se deduce: *a)* en cuanto al contratista, del artículo 46 del Reglamento, pues si el adjudicatario se niega a formalizar el contrato, éste queda sin efecto de pleno derecho, con las consecuencias previstas en el artículo 97 (pérdida de la garantía provisional o definitiva y abono de los perjuicios derivados de una nueva licitación menos ventajosa o de un mayor gasto en la hipótesis de concierto directo); *b)* en cuanto a la Administración pública, del artículo 70, que prevé el caso de que la Corporación desistiera de llevar a cabo lo que fuere objeto de la obligación contraída y autoriza la denuncia del contrato con resarcimiento al contratista de los daños e indemnización de los perjuicios; lo cual demuestra que si ambos contratantes, y muy especialmente la Administración, pueden desistir unilateralmente después de existente el contrato, con mayor razón habrá de aceptarse la posibilidad de que se haga antes.

4.º Que, en consecuencia, el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Santander en sesión plenaria celebrada el 25 de enero del presente año, que contiene la decisión de «declarar desierto el concurso-subasta» con fundamento en la indeterminación de las obras de modificación y mejora propuestas por los licitadores en cumplimiento de la base 18 de la convocatoria, resulta perfectamente legítima y ajustada al criterio inspirador de las normas antes analizadas, sin que implique un capricho o una arbitrariedad y, menos aún, una conducta parcial en favor de cualquiera de los interesados, si se observa que ese acuerdo municipal estima que el interés público, cuya vigilancia corresponde a la Corporación, podría quedar menoscabado en el momento de la ejecución de tal cláusula del pliego de condiciones y, por ello, se abstiene de ratificar la adjudicación definitiva, para permitir la redacción de un nuevo pliego en el que se concreten con precisión, previo un estudio técnico, las obras exigibles con el fin de dotar de un mejor servicio al «camping», lo que—en definitiva—beneficiaba o perjudicaba, alternativamente y en igual medida a ambos licitadores y les otorgaba una nueva oportunidad de concurrir al nuevo concurso-subasta, sin que para su convocatoria hubiera de esperar el Ayuntamiento a la resolución de este proceso si se recuerda que los actos administrativos son inmediatamente ejecutivos, en principio, salvo que esta Sala hubiere acordado dejar en suspenso su efectividad a instancia de parte y según el cauce señalado en los artículos 122 al 125 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, suspensión no solicitada por ninguno de los hoy demandantes, que tampoco se presentaron a la segunda licitación convocada.

5.º Que la actuación municipal ha sido, pues, plenamente correcta e imparcial y se ha desarrollado dentro del margen de apreciación otorgado por el ordenamiento jurídico, según demuestra—por una parte—el número 5.º del artículo 40 del Reglamento de Contratación, referente al sistema de concurso, pero aplicable al tipo híbrido del concurso-subasta por imperativo de la norma segunda del artículo 39, y además los párrafos primero y quinto del artículo 44 y dentro, también, del plazo de sesenta días señalado en este último precepto, puesto que la adjudicación provisional se realizó el 16 de diciembre de 1963 y el acuerdo del Ayuntamiento que declara desierta la licitación fue adoptado el 25 de enero del presente año, porque—en definitiva—la Administración pública goza siempre, llegado el momento de la adjudicación definitiva, de la plena facultad para apreciar según su libre criterio la validez o nulidad de la licitación, según afirma la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 1932, si se tiene en cuenta que tal decisión constituye la única resolución definitiva del procedimiento de selección del contratista, mientras que las precedentes son tan sólo meros actos de trámite, revisables incluso de oficio y no pueden, en consecuencia, adquirir una fuerza vinculante de la voluntad administrativa de contratar, ajena a su propia naturaleza y a su finalidad preparatoria.

6.º Que no se aprecia mala fe ni tampoco temeridad en el planteamiento de las pretensiones que constituyen el objeto del presente

proceso contencioso-administrativo y como sólo estas circunstancias legitimarían un expreso pronunciamiento respecto del pago de las costas procesales, resulta innecesaria cualquier declaración en tal sentido, con arreglo al criterio establecido en el artículo 131 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción.

Considerandos del Tribunal Supremo.

CONSIDERANDO: Que en los recursos contencioso-administrativos acumulados en el presente proceso, e interpuestos a nombre de don Jesús D. G. y don Felipe P. M., contra los acuerdos del Ayuntamiento de Santander de 25 de enero y 5 de marzo de 1964, sobre adjudicación de los servicios de bar y economato del *camping* municipal de Bellavista, de la mencionada población; debe primordialmente decidirse si admitidos los referidos recurrentes a la segunda parte de la licitación del concurso-subasta celebrado con el expresado fin y adjudicado el remate a uno de ellos con carácter provisional, puede aquél, después, declararse desierto por la Corporación municipal, sin lesionar derechos subjetivos creados a su amparo y sin infringir el artículo 44 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 9 de enero de 1953.

CONSIDERANDO: Que disponiéndose en el artículo 40, apartado 5.º, del indicado Reglamento que la Corporación efectuará la adjudicación o «declarará desierto el concurso si ninguno de los concursantes cumpliere las condiciones del pliego»; y habiéndose llegado justamente al convencimiento de que ni el señor D. ni el señor P. M. respondieron a las conocidas exigencias de la condición 18, apartado c), del pliego, obrante al folio 3.º del expediente administrativo—condición referente a mejoras, necesarias, esenciales y determinadoras de preferencia—, el primero por los términos de gran generalidad e indeterminación que emplea al efectuar su oferta, términos generadores de grandes dudas, como acertadamente expresa la Corporación municipal; y el segundo por no aparecer en su propuesta el compromiso expreso de ejecutar a sus expensas las obras a que la condición se refiere; claro es que el Ayuntamiento recurrido, al declarar como declaró desierto el concurso-subasta de referencia, no sólo procedió al amparo de su propia normativa, sino que claramente se ajustó en un todo a lo dispuesto en el artículo 40, apartado 5.º, del Reglamento de Contratación, que, no obstante su colocación en dicho texto, no impide en absoluto la oportuna rectificación en forma de la adjudicación provisional, como con acierto se declara por el Tribunal «a quo» en los considerandos segundo y tercero de la resolución recurrida, de 18 de diciembre de 1964.

CONSIDERANDO: Que con ello ni se lesionan derechos subjetivos preexistentes, ni se infringe el artículo 44 del indicado Reglamento; en primer lugar, porque como asimismo acertadamente se expresa en la sentencia de primera instancia y se reconoce por el apelante, en el sexto de los fundamentos jurídicos de su escrito de 13 de marzo de 1965, «mientras no exista adjudicación definitiva, no hay lesión de

derecho subjetivo»; y además que, cual también, claramente se con-
signa en la sentencia recurrida—considerando quinto—, al efectuarse
la adjudicación provisional, el 16 de diciembre de 1963, el acuerdo
de 25 de enero de 1964 fue indudablemente adoptado dentro del
plazo de sesenta días a que se refieren los números 4.º y 5.º del ar-
tículo 44 del calendario Reglamento.

CONSIDERANDO: Que por estas razones procede confirmar en todas
sus partes la sentencia apelada; sin que sea de estimar temeridad
o mala fe al efecto de una especial condenación de costas.

De manera que tanto la Administración como los licitadores no
quedan vinculados hasta que se produce la adjudicación definitiva
del contrato.

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. BIENES: DE DOMINIO PÚBLICO: REIVINDICACIÓN POR VÍA JUDICIAL.—
II. EXACCIONES LOCALES: DERECHOS Y TASAS: BUTANO, S. A.—III. EXPRO-
PIACIÓN FORZOSA: 1. EXPEDIENTES INDIVIDUALES. 2. FINCA RÚSTICA. 3. INTE-
RESES EN LA OCUPACIÓN URGENTE. 4. JUSTIPRECIO: DERECHO ARRENDATICIO. 5. JUSTI-
PRECIO: MOTIVACIÓN. 6. JUSTIPRECIO: TERRENOS COLINDANTES CON CARRETERA.—
IV. FUNCIONARIOS: PENSIONES: ACTUALIZACIÓN: SERVICIOS INTERINOS.—V. PO-
LICIA URBANA: LICENCIAS: ACTOS CONTRARIOS A LA CONCEDIDA: DEMOLICIÓN.—
VI. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: 1. DESVIACIÓN DE
PODER. 2. PLAZO.—VII. URBANISMO: SISTEMAS DE ACTUACIÓN.

I. BIENES

DE DOMINIO PÚBLICO: REIVINDICACIÓN POR VÍA JUDICIAL.

Se denuncia que el Tribunal «a quo» ha incidido en exceso de
jurisdicción al conocer de un asunto que «no era de la competencia
judicial», con infracción, por no aplicación, del artículo 55 del Re-
glamento de Bienes de las Entidades locales, pero si bien debe seña-
larse que extremo de tal entidad no ha sido alegado en la instancia,
justo es reconocer, no obstante, que ello no empece a que sea obli-
gado su examen y decisión, pues las cuestiones que afectan al orden
jurisdiccional, mal llamadas de competencia, incluso de oficio tienen
que resolverse; mas lo que es objeto de debate en el pleito afecta no
sólo a bienes de dominio público y a su pertenencia, sino a la pro-
piedad de particulares, y el artículo 55 del Reglamento de Bienes
municipales y provinciales, que se menciona como infringido, rela-
cionado con el 404 del texto articulado de la Ley de Régimen local,
se constriñe al estado posesorio, y la facultad que tienen las Corpo-
raciones locales para recobrar por sí la tenencia de sus bienes de
dominio público, es potestativa, como se deduce de la palabra «po-
drán», usada tanto por la Ley como por el Reglamento citados, y la

Corporación local puede hacer uso o no de ese privilegio referido sólo al recobro de la posesión o tenencia del bien de dominio público de que se trate, pero no a su propiedad, pues las declaraciones que a esta conciernen incumben, en principio, a la jurisdicción ordinaria, que es de carácter atractivo, máxime cuando se pone en juego también la propiedad de los particulares, razones que en sí bastan para el decaimiento del motivo séptimo. (Sentencia de 7 de octubre de 1968, Ar. 5.167).

II. EXACCIONES LOCALES

DERECHOS Y TASAS: BUTANO, S. A.

A pesar de que la Orden de 11 de junio de 1957 crea una Sociedad para la venta de gas butano a la que aportará el 50 por 100 del capital de la nueva entidad la Compañía Administradora del Monopolio de Petróleos, la Sociedad así constituida es jurídicamente diferenciada y diferenciable de la participante en su capital, circunstancia que no es impedimento alguno para reconocerle la capacidad y personalidad que el nuevo ente adquiere en derecho, según el artículo 6.º de la mencionada disposición que aprueba sus estatutos y ha de dedicarse a la distribución y venta de butano, y si respecto de C. A. M. P. S. A. toda la normativa reguladora de las exenciones fiscales que disfruta están amparadas y justificadas dentro del marco de la Ley de 17 de julio de 1947 y más concretamente del Reglamento de 20 de mayo de 1949, disposición deducida y autorizada por la primera, la normativa de Butano, S. A., en el campo fiscal, distinto del organizativo, no puede adquirir esa plenitud de efectos porque falta siempre esa norma de rango legal que en consonancia y acatamiento de disposiciones de altura constituyente exigen y reclaman preceptos de jerarquía legal y no menos que establezcan tales beneficios; nos referimos claramente y en primer término a los artículos 8.º y 9.º del Fuero de los Españoles, que exigen igualdad y equivalencia en las cargas tributarias impuestas por ley votada en Cortes; el artículo 27 de la Ley de Régimen jurídico del Estado, que prohíbe imponer exacciones, tasas, cánones y cualquier otra carga sin el mismo requisito de establecerles una ley votada en Cortes; del mismo modo y coincidiendo con estos principios constituyentes la Ley general Tributaria de 28 de diciembre de 1963, aplicable por la fecha de los hechos de autos a este recurso, reclama en su artículo 10 normas de rango de ley para establecer exacciones, exenciones y bonificaciones tributarias, siendo de advertir que esta Ley no solamente es aplicable, como decimos anteriormente, por la fecha de entrada en vigor en relación con la petición de licencia de obras de Butano al Ayuntamiento de Santurce, sino porque además, su artículo 1.º define que su finalidad es establecer los principios básicos y las normas fundamentales que constituyen el régimen jurídico del sistema tributario español del que indudablemente forma parte el impositivo

de los Municipios españoles como lo demuestra la referencia del artículo 5.º de la misma que regula sus facultades tributarias. (Sentencia de 25 de noviembre de 1968, Ar. 5.085).

III. EXPROPIACION FORZOSA

1. EXPEDIENTES INDIVIDUALES.

La acumulación de expedientes administrativos, admitida en la Ley de Procedimiento administrativo, no es viable en la expropiación forzosa, ya que el artículo 26 de la Ley de 16 de diciembre de 1964 y el 6.º del Reglamento de 26 de abril de 1957, normas que específicamente reglan el procedimiento expropiatorio, establecen que la evaluación de las cosas expropiadas se hará en pieza separada para cada una de ellas, de forma que cada titular de las mismas y por unidad expropiable, debe ser objeto de un expediente individual de valoración, principio que no es sólo una regla de oportunidad para evitar la complicación de las incidencias que tal interesado pudiera promover, cuando la acción administrativa alcance a una pluralidad de administrados, sino que es un postulado de legalidad, ya que cuando la Ley permite la acumulación de expropiaciones para resolverlos en un acuerdo único de justiprecio, determina el procedimiento apropiado por grupos de bienes, por lo que al haber justipreciado el Jurado en un solo acuerdo 25 inmuebles, ha infringido fundamentalmente la Ley de Expropiación y procede declarar la nulidad del acuerdo impugnado. (Sentencia de 23 de noviembre de 1968, Ar. 5.188).

2. FINCA RÚSTICA.

Los diferentes motivos en que se funda la Administración expropiante para calificar de rústica la finca de autos, tales como estar aquella destinada al cultivo de tomate, y arrendada en su totalidad para ello, su calificación de rústica tanto en el Registro de la Propiedad como tributariamente, su alejamiento de cualquier núcleo de población, carecer de todas las cualidades de urbanización propiamente dichas, agua, luz, alcantarillado, etc., pretende desvirtuarlos la parte recurrente, en base al doble motivo, de su situación próxima a una playa, en la que no existe urbanización efectiva alguna, o al menos ello no se ha probado, ya que por efectividad no podemos entender la existencia de unos meros anteproyectos, y en segundo lugar, en el acta de la Corporación municipal de Ingenio de febrero de 1958, referente a un croquis para un proyecto de urbanización de la playa de Las Puntillas, para los pescadores que en aquella playa se establecieron procedentes de otras expropiaciones realizadas en la Bahía de Gando, pero cuyos pescadores, al efectuarse por la Zona Aérea la ocupación de los terrenos referidos, habitaban en simples casas de madera, construidas sin orden alguno, y sin ningún servicio urbano, y ello en el año 1965. (Sentencia de 2 de noviembre de 1968, Ar. 4.903).

3. INTERESES EN LA OCUPACIÓN URGENTE.

Lo pretendido por la parte recurrente y que le fue negado por la Administración, es que le sean abonados los intereses correspondientes al precio fijado de común acuerdo por avenencia de los expropiados, a las parcelas 14 y 17 del polígono La Fuensanta y ello por el tiempo que media entre la fecha de la ocupación de las fincas y la del completo pago de su precio, abono que, no obstante su clara procedencia, rehusan la Gerencia de Urbanismo primero y el Consejo de Administración de la misma al resolver la alzada, alegando lo dispuesto en los artículos 56 y 57 de la Ley de Expropiación forzosa, que no transcurrió tiempo suficiente para originarse demora, y que habiéndose fijado el precio por avenencia, no procede devengar intereses del mismo, que deberán estar incluidos en el precio fijado o aceptado de común acuerdo, alegaciones de tal inconsistencia que no pueden en modo alguno ser aceptadas, pues no son operantes los artículos 56 y 57 de la Ley de Expropiación forzosa, dictados para otros supuestos, sino el artículo 52 de la misma Ley, que con referencia a la expropiación en que se declara la urgente ocupación de los bienes afectados por la misma, declara en su número 8.º que «en todo caso sobre el justiprecio acordado definitivamente para los bienes objeto de este artículo, se girará la indemnización establecida en el artículo 56 de esta Ley, con la especialidad de que será fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquella en que se hubiera producido la ocupación de que se trata», ante cuya paladina declaración consecuencia del distinto fundamento del devengo de los intereses, que en las expropiaciones de urgente ocupación, como ha declarado esta Sala en múltiples sentencias, no es la demora en la fijación del precio o en efectuar el pago de éste, sino la desposesión del bien expropiado con la pérdida de los rendimientos del mismo, lo que impone que deba satisfacerse el interés legal desde el día siguiente al de la ocupación hasta el pago del precio, siendo indiferente que haya existido o no conformidad en el mismo; y sin que pueda estimarse que al haber existido avenencia en el precio, en éste se hallan comprendidos los expresados intereses, pues ni los términos de la Ley permiten hacer distinción entre los casos de avenencias y los que el justiprecio se fijó en discordia, ni al acordarse el justiprecio existen términos hábiles para calcular la cuantía de los intereses, ya que puede haberse fijado éste por avenencia a los pocos días o meses de la ocupación, como acontece en el caso contemplado, y verificarse el pago, ya al año y medio como en el caso presente, ya muchos años después y siempre en número desconocido al perfeccionarse el convenio. (Sentencia de 9 de noviembre de 1968., Aranzadi 4.991).

4. JUSTIPRECIO: DERECHO ARRENDATICIO.

En asuntos de pareja naturaleza que el presente, según las sentencias del Tribunal Supremo y esta Sala, antes reseñadas, y otras

más, que han venido concretando los conceptos que deben tenerse en cuenta para encontrar el justo precio en la expropiación que lleva consigo la extinción del derecho arrendaticio (causa 9.^a del artículo 144 de la Ley de Arrendamientos urbanos) en aplicación de los artículos 44 de la Ley de Expropiación de 16 de diciembre de 1954 e igual guarismo de su Reglamento de 26 de abril de 1957 con remisión al artículo 73-3.º de la Ley de Arrendamientos urbanos, siendo ellos: a) La cantidad que deba abonarse en concepto de traspaso para obtener otro local de análogas características al expropiado; b) La capitalización de las diferencias de rentas; c) Gastos de traslado; d) Gastos de reinstalación en el nuevo local; e) Beneficios perdidos en el tiempo de inactividad y de la clientela. Ahora bien, habrá de tenerse en cuenta que la cantidad que haya de abonarse en concepto de traspaso y la capitalización de las diferencias de rentas, pueden en la mayor parte de los supuestos no coincidir, bien porque el interesado al arrendar el local no haya satisfecho cantidad alguna por traspaso (caso en el que no puede aplicarse el módulo del artículo 73-3.º *in fine* de la Ley de Arrendamientos urbanos), bien porque entonces la diferencia de renta viene normada por la propia Ley de Arrendamientos urbanos (art. 96-5.º), ora porque si el nuevo local que se haya de arrendar es en edificio nuevo y sin traspaso, la libertad de renta que está determinada en el artículo 97, hace innecesario tomar aquel dato y porque en definitiva se daría lugar al abono de un perjuicio no ocasionado, con el consiguiente enriquecimiento torticero en perjuicio de la entidad expropiante (sentencias del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1958 y 16 de mayo de 1964). (Sentencia de 23 de noviembre de 1968, Ar. 5.041).

5. JUSTIPRECIO: MOTIVACIÓN.

El justiprecio incide también en otro defecto, determinante de nulidad, pues según el artículo 35 de la Ley de Expropiación forzosa, la resolución del Jurado habrá de ser motivada, razonándose los criterios valorativos seguidos y el artículo 43 de dicha Ley, aplicado en el caso de autos, obliga a fundamentar con el mayor rigor y detalle las evaluaciones, pero en el acto recurrido se omiten cuantos antecedentes se han tenido en cuenta, limitándose el justiprecio a consignar que de la aplicación de los criterios estimativos adecuados se obtiene la cantidad en que fija la indemnización al expropiado, sin mencionar ni la situación y características de la finca, ni el valor de terrenos similares, por lo que si la motivación es una garantía procedimental exigida por la Ley de Expropiación, para conocer los fundamentos del justiprecio, tanto por sus antecedentes de hecho como por las razones jurídicas que lo justifican, la del acto impugnado, por su excesiva vaguedad, hace que la apreciación administrativa sea totalmente libre en una materia reglada y técnica, y proceda declarar la nulidad del justiprecio falto de motivación, como igualmente ha proclamado la jurisprudencia en sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiem-

bre de 1963 (Ar. 3.841), que se remite a doctrina legal en igual sentido. (Sentencia de 4 de noviembre de 1968, Ar. 4.904).

6. JUSTIPRECIO: TERRENOS COLINDANTES CON CARRETERA.

En cuanto al supuesto error de derecho en que ha incurrido el Jurado de Expropiación, al no haber tenido en cuenta la desvalorización de la zona de seguridad de la carretera, conforme a lo dispuesto en la Ley de 7 de abril de 1952, que prohíbe a los propietarios de las fincas colindantes construir en una determinada zona, que como ya declaró esta Sala al resolver el recurso número 92 de 1966, la desvalorización resultante de esta limitación legal actúa sólo frente a posibles terceros particulares adquirentes, porque la ínfima posibilidad de utilización de tales terrenos provoca su casi total desvalorización, toda vez que la limitación del dominio, no obstante la enajenación realizada, subsiste, pero no actúa frente a la Administración respecto de la cual la limitación no existe ni, por lo tanto, subsiste, siendo además ella la que estableció en su propio beneficio como veladora del interés público, para facilitar la modernización y ampliación de las carreteras, evitando que las zonas colindantes con éstas, en la concreta extensión pudiera aumentar artificialmente de valor para la expropiación por las construcciones realizadas en ella, por lo que resulta procedente y justo que el precio a satisfacer al expropiado por estos terrenos afectados por la zona de seguridad sea por lo menos el mínimo que como normal figure en el mercado inmobiliario. (Sentencia de 7 de octubre de 1968, Ar. 4.056).

IV. FUNCIONARIOS

PENSIONES: ACTUALIZACIÓN: SERVICIOS INTERINOS.

Si bien es cierto que la Ley de 12 de mayo de 1960, creadora de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, estableció en su disposición transitoria cuarta que la obligación de pago por parte de la Mutualidad Nacional sólo alcanzará a la cuantía estricta de la pensión abonable con arreglo a la legislación común y que si se tratase de pensiones graciables o superiores se aplicará lo prevenido en el párrafo primero de la disposición adicional cuarta, precepto cuya correcta aplicación dio lugar a una abundante doctrina de esta Sala, manifiesta entre otras en las sentencias de 6 de julio, 30 de septiembre y 18 y 25 de octubre de 1966 (Ar. 3.953, 4.364, 4.471 y 4.939) citadas por la parte actora y en las que se declaró ser a cargo de las respectivas Corporaciones el pago de los derechos pasivos por ellas reconocidos correspondientes a tiempo de servicios prestados por el funcionario con carácter interino, pero no es menos cierto que hacen inaplicable tal precepto de carácter general, otras previsiones del legislador para supuestos concretos, y así la Orden de 22 de abril de 1964, sobre actualización de pensiones de

los funcionarios de Administración local, dictada para la ejecución de la Ley 108/1963, de 20 de julio, dispone en su norma sexta que a los efectos de actualización a cargo de la Mutualidad sólo se toman en cuenta los servicios computables con arreglo a los Estatutos de aquélla y la disposición transitoria segunda de estos Estatutos, a los que se remite el precepto transcrito, contiene en su norma cuarta un precepto de carácter excepcional al establecer una distinción entre asegurados voluntarios y obligatorios, pues mientras con relación a los primeros reconoce como período de cotización y afiliación el tiempo de servicios en propiedad que tenga reconocidos por los organismos correspondientes, a los asegurados «obligatorios», como es el caso del titular de la pensión objeto del debate, les reconoce todo el tiempo de servicios computables a la Administración local que sumen en la fecha de constitución de la Mutualidad, por lo que dicho cómputo implica la apreciación tanto de los servicios en propiedad como de los prestados con carácter eventual, temporero o interino. (Sentencia de 10 de octubre de 1968, Ar. 4.113).

V. POLICIA URBANA

LICENCIAS: ACTOS CONTRARIOS A LA CONCEDIDA: DEMOLICIÓN.

Si la licencia municipal se otorgó con advertencia de que cualquier obra o reforma que se ejecutare contraviniendo dicha prohibición sería motivo suficiente para suspender pudiendo la Administración llegar a ordenar el derribo inmediato de la totalidad de la misma, las recurrentes realizaron, con evidente infracción de la transcrita condición, obras de elevación consistentes en una cuarta y quinta plantas, lo cual motivó la orden municipal de derribo de esta última que aquí se recurre, y de dicha relación fáctica se desprende la licitud de la expresada acción municipal, pues ésta aparece claramente respaldada, sin más disquisición jurídica, del fundamental principio del respeto debido a los actos propios, ya que, si de acuerdo con la propia solicitud de las recurrentes se les concedió a éstas por el Ayuntamiento demandado licencia para realizar las obras solicitadas, en la que se les imponía la condición, libremente aceptada por aquéllas, de ajustarse en su construcción al proyecto con arreglo al cual se les concedió la autorización y con advertencia de las consecuencias que podría traer su incumplimiento, es evidente que la fuerza jurídica de esa particular norma, voluntariamente creada y consentida por las recurrentes, debió ser respetada por éstas, y si estimaban tener derecho a obtener nueva licencia para efectuar obras de mayor elevación que las autorizadas, debieron en la forma legal establecida pedirlo, y en caso de denegación, promover la vía impugnatoria prevista para obtener su plena satisfacción, pero no realizar, por su propia autoridad y con desprecio de la situación jurídica constituida por su iniciativa, una actividad totalmente contraria a ésta: razón que obliga a desestimar la pretensión de ilegalidad del mentado acuerdo y, por

consiguiente, la petición de daños y perjuicios, únicamente prospe-
rable en caso de admisión de aquélla, todo ello sin prejuzgar el pro-
blema del derecho que las recurrentes puedan tener para llevar a cabo
obras de mayor elevación del edificio que las autorizadas por el
Ayuntamiento y que deberán ejercitar solicitando, si lo estiman perti-
nente, nueva licencia para su construcción. (Sentencia de 3 de octu-
bre de 1968, Ar. 4.209).

VI. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1. DESVIACIÓN DE PODER.

El recurrente se limitó en la demanda (Fundamento de Derecho VII) a alegar tal desviación de poder invocando el artículo 83 de la Ley jurisdiccional; mas es lo cierto que para la estimación de esta infracción se precisa acreditar debidamente que el órgano de que emana el acto denunciado, pretendió conseguir finalidades o propósitos ajenos a los que inspiraron el precepto aplicado; por existir la presunción «*juris tantum*» de que la Administración ejerce sus potestades con arreglo a Derecho, no pudiendo oponerse con éxito—dice la sentencia de 31 de enero pasado, que recoge doctrina reiterada—a tal presunción meras conjeturas o sospechas, pues preciso será al menos que se suministren al Tribunal o con precisión se le señalen datos fácticos ciertos y capaces de crear la convicción moral de que el órgano, si bien se ajustó a la legalidad extrínseca, en su interna motivación se apartó de la orientación teleológica de la norma. (Sentencia de 21 de noviembre de 1968, Ar. 5.187).

2. PLAZO.

Fijado en el artículo 58 de la Ley de la Jurisdicción el plazo de dos meses para interponer el recurso contencioso-administrativo, contados desde la fecha siguiente a la de notificación del acto recurrido, esos meses han de computarse de treinta días cada uno con arreglo al artículo 7.º del Código civil que sustituye en tal extremo al artículo 305 de la Ley de Enjuiciamiento civil como tienen sentado numerosas sentencias de estas Salas, cuales las de 7 de febrero de 1961 (Aranzadi 422); 14 de mayo y 23 de noviembre de 1963 (Ar. 3.173 y 4.733); 2 de julio y 29 de octubre de 1964 (Ar. 3.560 y 4.979); 26 de noviembre de 1965 (Ar. 5.572), y 17 de enero y 17 de mayo de 1966 (Aranzadi 219 y 5.520); con lo que aquellos dos meses del plazo suman sesenta días los que acabaron de correr el 27 de junio de 1965, día final que integra repetido plazo, conforme al artículo 303 de la mentada Ley de Enjuiciamiento civil, supletoria de la jurisdiccional; de consiguiente, el 28 del mismo junio, cuando se presentó el escrito inicial del recurso, a los sesenta y un días, se hallaba fuera del término de aquél, improrrogable según el artículo 121 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, a tenor del cual una vez corrido el tiempo seña-

lado de actuar, caduca el derecho y se pierde el recurso que hubiere dejado de utilizarse en su oportunidad determinando así la firmeza del acto objeto de la reclamación. (Sentencia de 2 de mayo de 1968, Aranzadi 4.043).

VII. URBANISMO

SISTEMAS DE ACTUACIÓN.

Carece de eficacia la nulidad del procedimiento que preferentemente se pide: porque, con independencia de que, a tenor del artículo 113 de la citada Ley de 12 de mayo de 1956, la elección del sistema de actuación en los planes de urbanismo es discrecional, según sentencias de 22 de enero de 1962 (Ar. 486), 25 de febrero de 1964 (Ar. 1.230), 13 de junio de 1967 (Ar. 3.339) y otras—y nada impidió, en su virtud, que la Administración, en este supuesto, optase por el de expropiación—, conviene subrayar que el principio de subsidiariedad que regulan los artículos 4.º y 137 de la expresada Ley del Régimen del suelo se refiere claramente a que la iniciativa privada se encargue de la gestión urbanística en su totalidad y conjunto, sin fraccionamiento y actuaciones individuales y aisladas, como patentiza la propia sentencia de 17 de febrero de 1962 (Ar. 1.062), registrada en la demanda, que enjuició la hipótesis—transcribiendo lo que se dice en aquel escrito—«de una expropiación utilizada por la Administración para ejecutar un plan de urbanismo, a pesar de existir constancia de la voluntad decidida de los propietarios afectados de realizar por sí las previsiones del plan»; y de aquí sólo aparece que, después de iniciados el 11 de enero de 1962 los trámites de delimitación, cual reconoce la representación de los actores, éstos, casi transcurrido un año, el 17 de octubre de 1963, fue cuando presentaron al Ayuntamiento de Elda el proyecto de urbanización de 14.249,76 metros cuadrados de la finca de que son dueños, pero en desconexión con aquellos otros de la restante extensión superficial del polígono, que abarca 100.000 metros cuadrados. (Sentencia de 23 de noviembre de 1968, Ar. 5.189).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.