

IV. JURISPRUDENCIA

1. COMENTARIO MONOGRAFICO

El contrato por el que un Ayuntamiento enajena mediante subasta pública unas parcelas de terreno con fines urbanísticos es de carácter administrativo

por

NEMESIO RODRIGUEZ MORO

Esta es la conclusión a que llega la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 1970 (Ar. 3.742), que es digna de alabanza por cuanto da de lado la simplista tesis, que ha venido manteniéndose durante mucho tiempo, de que la enajenación de bienes de propios de las Corporaciones locales es un contrato de carácter civil, introduciendo con indudable acierto el matiz teleológico, es decir, la finalidad que se persigue con tal enajenación, para deducir en consecuencia que, siendo como era fundamentalmente un fin de interés público, cual es el de urbanizar la zona, el que se perseguía con la enajenación de tales parcelas, y la obligación impuesta a los adquirentes conforme al pliego de condiciones de que habían de edificar en un plazo determinado, pues de otro modo se consideraría revertida automáticamente la parcela enajenada, resulta indudable que reviste una importancia tal desde el punto de vista administrativo que no puede por menos de considerarse el contrato como de naturaleza administrativa y no meramente civil.

Como es bien sabido, la Administración pública en cualquiera de sus esferas estatal, provincial o municipal, no actúa siempre de una manera unilateral, sino que muy a menudo ha de buscar la colaboración de otras personas físicas o colectivas en orden a la realización de las obras o servicios públicos, y entonces procura llegar a una convención o acuerdo a través de todo un procedimiento que se establece en la ley al efecto, y que da lugar a una figura contractual que en el fondo y sustancialmente es la misma que en el contrato civil. En tal relación jurídica la Administración entra como una parte, aunque con ciertas prerrogativas dada su preeminente posición en toda relación ju-

rídica, y viene obligada por los principios fundamentales de todo contrato, como el *pacta sunt servanda* y otros, pues si a primera vista pudiera parecer que el contrato en el que una de las partes es la Administración pública habría de ser un contrato administrativo regido por las normas del Derecho público, he aquí que la Administración puede actuar, bien en una posición casi de igualdad con las demás personas, o bien en una situación preeminente por razones del interés público. En el primer caso, la Administración entraría como parte en un contrato civil, y en el segundo, entraría en un contrato administrativo con prerrogativas respecto de la otra parte contratante. Es decir, que pasando ya de la zona polémica de si existe o no verdadero contrato administrativo, aunque la corriente doctrinal más admitida es la de que efectivamente puede hablarse de contrato administrativo, nos encontraríamos en esa cuestión dificultosa que es la de determinar cuándo se debe estimar que el contrato en que interviene la Administración es de carácter civil o de carácter administrativo.

Son muchos los autores que entienden que no es procedente tal distinción y que todos los contratos en que interviene la Administración debieran considerarse como contratos administrativos. La misma sentencia de 25 de septiembre de 1970 parece incardinarse en esta opinión cuando afirma que la dicotomía de los contratos administrativos civiles y administrativos en cuanto a aquellos en los que interviene la Administración es una diferencia que cada día que pasa va careciendo de sentido y finalidad práctica. Pero es lo cierto que, a pesar de ser ya muchas las voces que se levantan en tal sentido, sigue manteniéndose la tesis de que la Administración puede intervenir en contratos de naturaleza civil y en contratos de naturaleza administrativa. En relación con aquéllos la intervención jurisdiccional corresponderá a los Tribunales ordinarios, y cuando se trate de contratos administrativos, a la jurisdicción contencioso-administrativa. Ello plantea problemas indudablemente difíciles a la hora de dilucidar si debe someterse a una u otra jurisdicción la materia, y no deja de ser a veces sutil la diferencia para poder enjuiciar si se trata de un contrato civil o de un contrato administrativo. Tanto más cuanto que aun en aquellos contratos de carácter civil que celebra la Administración hay una parte separable de su actuación que puede ser sometida a la revisión jurisdiccional contencioso-administrativa, pues es ya reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo en el sentido de que, aun cuando se trate de un contrato civil, el acto o la sucesión de actos integrados en el proceso formativo de la voluntad del ente público se rige imperativamente por los preceptos administrativos establecidos al efecto, y, en consecuencia, toda esta actividad queda sometida a la revisión jurisdiccional contencioso-administrativa. Así puede verse en la sentencia de 4 de febrero de 1965 (Ar. 2.571), por no citar sino una en que se desarrolla con amplitud el tema.

Ante la dificultad antes apuntada hay mucha polémica sobre el modo de distinguir los contratos civiles celebrados por la Administración de los contratos administrativos. Desde luego, para que un con-

trato sea administrativo es necesario que una de las partes sea la Administración, pero no basta que la Administración sea parte en el contrato para que éste adquiera la naturaleza de administrativo. Y entonces se acude al objeto, alcance y finalidad del contrato, pues si éste tiene por objeto una finalidad inmediata y directa de ejecución de obras o de servicios públicos, la tesis jurisprudencial corriente es la de que habrá de considerarse como contrato administrativo y no como contrato civil el celebrado por la Administración. Incluso se aduce como motivo de distinción el que existan cláusulas exorbitantes que indican la posición preeminente en que se encuentra la Administración en el contrato, pero no parece que este matiz pueda ser suficiente para distinguir si se trata de un contrato administrativo o civil, pues si bien es verdad que el pliego de condiciones y la subasta pública, por ejemplo, no son corrientes en la contratación civil, sin embargo no es exclusivo este modo de actuar de la Administración pública, pues también a veces en la contratación civil se utiliza la subasta pública y el pliego de condiciones, y entonces nos encontraríamos igualmente con un contrato de adhesión que, como antes se indica, no es exclusivo del mundo administrativo, sino que se da también igualmente en el civil.

El razonamiento fundamental en que se apoya la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 1970 es digno, como antes se ha indicado, de alabanza. Resulta indudable que si una Corporación pública trata de realizar una finalidad eminentemente pública a través de un contrato, éste normalmente debe considerarse como contrato administrativo y no civil. Sea, pues, bien venida una sentencia como la presente, que se orienta en el sentido de dar su verdadero valor a la finalidad de carácter público perseguida en la enajenación de una parcela de terreno en donde el interés mínimo es la obtención de una cantidad mayor o menor, en este caso realmente pequeña, y el objetivo principalmente perseguido por la Administración es el de realización de fines y cometidos de interés público, cual es la urbanización de la zona construyendo una zona residencial, con todo lo que ello significa en varios aspectos para la comunidad municipal.

La sentencia antes indicada aduce en sus considerandos interesantes razonamientos no sólo en cuanto al tema del epígrafe, sino respecto de otros que igualmente ofrecen notorio interés, como el de la reversión automática de los bienes objeto del contrato cuando se incumplen las condiciones impuestas en el pliego de condiciones.

Considerandos de la sentencia apelada:

CONSIDERANDO: Que si bien en un principio el objeto de la cuestión controvertida podría circunscribirse al análisis y ponderación del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Carballino de 30 de enero de 1968, por virtud del cual se denegaba a don Juan Z. A. y a don Manuel C. L. la autorización solicitada por ellos a la Corporación de referencia con objeto de conseguir una prórroga del comienzo de las obras a realizar en el solar número 20 de la zona residencial de Carballino, preciso es ampliar el objeto de debate, habida cuenta que si bien la Corporación demandada denegó tal autorización, la denegación de la misma se basaba en la reversión operada a la sazón y pactada en el pliego de condiciones que había de

regir las enajenaciones de los solares ubicados en la zona antes aludida, concretamente en la cláusula cuarta de dicho pliego, reversión que, a juicio del Ayuntamiento de Carballino, ya había tenido lugar por incumplimiento de la aludida condición cuarta por los recurrentes, problemas, pues, que aparecen íntimamente unidos y que la Sala ha de enjuiciar y valorar, aunque sólo sea a efectos exhaustivos.

CONSIDERANDO: Que, por lo que se refiere al primero de los problemas enunciados, la Sala ha de proclamar el margen de discrecionalidad alrededor del cual se movió la Corporación recurrida al adoptar la denegación de la prórroga aludida, discrecionalidad que la Sala ha de respetar y declarar, pues ni existe derecho alguno a favor de los recurrentes para que se les otorgara la precitada prórroga (ya que se trataba de una gracia, de un privilegio o de una facultad reservada a la Corporación), ni tampoco existe una obligación correlativa impuesta al Ayuntamiento de Carballino para concederla, no siendo óbice a lo que razonado queda el hecho de que el Ayuntamiento demandado hubiera concedido prórroga a otros adquirentes de solares similares al que nos ocupa, pues aparte de que no consta que en todos los casos dicha Entidad concediera tales prórrogas, lo cierto es que a la Sala le consta que muchas fueron denegadas, y, en consecuencia, los solares revertieron al Ayuntamiento de Carballino, realidad que se deduce de la sentencia de esta Sala de 20 de enero del año en curso, reversiones algunas que no fueron recurridas y, a mayor abundamiento, el hecho de que tales prórrogas se concedieran en el lapso de tiempo de 1957 a 1965, ello en nada empece para que el Ayuntamiento de Carballino, moviéndose dentro de ese marco y esfera discrecional y sin duda por variar las circunstancias legitimadoras de aquéllas, diera cumplimiento a la citada cláusula reversional, ejercicio de la misma previamente pactado y sentado lisa y llanamente por el recurrente, de ahí que, como comparten los recurrentes, la concesión de la misma prórroga es algo gracioso y no obligatorio para la Corporación, sin que su existencia y regulación se pactara, ni en el pliego de condiciones regulador de las enajenaciones de los solares que nos ocupan, ni en el contrato que se dice celebrado el 29 de septiembre de 1964, siendo algo que cae en la esfera discrecional de la Administración y que sólo es dable de combatir por motivaciones espúreas de los fines perseguidos con tal negativa y canalizada tal impugnación por el instituto de la desviación de poder, cuestión que ni siquiera pretenden los recurrentes, por todo lo cual y aunque lo discrecional puede ser analizado por la Sala, pues como dice la exposición de motivos de la Ley de 1956, no hay actos totalmente discrecionales por cuanto, al menos, el fin de los mismos ha de ser reglado ampliándose en tal sentido el ámbito de la jurisdicción contenciosa, pues si con antelación a la Ley Jurisdiccional los actos discrecionales acampaban fuera del marco de la revisión jurisdiccional y los recursos sobre tal materia eran inadmisibles con arreglo al texto jurisdiccional vigente, la discrecionalidad «justifica la improcedencia, no la inadmisibilidad de las pretensiones de anulación y aquélla no en tanto el acto es discrecional, sino en cuanto por delegar el ordenamiento jurídico a la Administración la configuración según el interés público el elemento del acto de que se trata y haber actuado el órgano con arreglo a Derecho, el acto impugnado es legítimo», de todo lo cual se deduce que el acuerdo impugnado, en cuanto denegó la prórroga postulada por los recurrentes, se ajustó a Derecho.

CONSIDERANDO: Que si bien con arreglo a lo que razonado queda, la Sala quedaría relevada de entrar en el estudio de los demás problemas que el presente recurso jurisdiccional plantea, al fundamentarse tal negativa en la reversión ya operada del solar de autos al patrimonio del Ayuntamiento de Carballino y negarse la misma por los recurrentes, preciso es analizar todos los problemas concatenados con la reversión que nos ocupa, al menos desde el aspecto exhaustivo del análisis y resolución del recurso enjuiciado, principiando por el punto de partida de todos ellos, es decir, por el de la naturaleza pública o privada del contrato que se dice celebrado por el Ayuntamiento de Carballino con los recurrentes con fecha 29 de septiembre de 1964, ya que de ser privado el calendario contrato, la reversión que dice realizada y operada a favor del Ayuntamiento demandado habría de postularse de la jurisdicción ordinaria, tesis de los recurrentes, mientras que de ser administrativo la citada figura, sería esta Sala la competente para analizar la controvertida reversión, criterio del Ayuntamiento de Carballino y que no puede

por menos ser también el de la Sala, pues si bien la misma se hace eco de las posturas de revisar y a veces antitética esgrimidas por la doctrina y la jurisprudencia para diferenciar tal dicotomía de contrato—diferencia que cada día que pasa va careciendo de sentido y finalidad práctica—, lo cierto es que los matices diferenciadores de ambas clases de contratos han sido concretados y perfilados por la magistral sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1965 (Ar. 3.621), a cuyo tenor, «si bien no existe una línea divisoria para deslindar los campos de lo estrictamente civil y lo fundamentalmente administrativo, la doctrina y la jurisprudencia han establecido normas para determinar la naturaleza jurídica del contrato administrativo, atendiendo preceptivamente a los elementos subjetivos; al carácter y posición con que actúan las partes; al objeto, alcance y finalidad de los mismos, y si la relación contractual tiende directa e inmediatamente a la ejecución de una obra o a la prestación de un servicio público», de ahí que sea preciso el estudio de estos elementos en el contrato que nos ocupa para ubicarlo en el campo administrativo, todos ellos como se verá de matiz público y administrativo, pues, por un lado, es evidente que el Ayuntamiento de Carballino concertó tal contrato, no en una posición de igualdad con los recurrentes, sino con imperio y como persona pública, prueba de ello es que redacta un pliego de condiciones a modo de «cliché legal» y al cual habrían de sujetarse, si querían adquirir el solar de autos, constituyendo tal realidad una figura similar al contrato de adhesión, pliego de condiciones que no suele haber en el campo privado, posición de superioridad del Ayuntamiento de Carballino que también se deduce desde el contenido de la aludida figura contractual, al establecer una «cláusula exorbitante», la aludida cláusula cuarta del tantas veces repetido pliego de condiciones, cláusula reversional estereotipada en el artículo 97.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales, exigible en toda clase de enajenaciones de bienes de los Ayuntamientos de España y que opera por sí solo una vez cumplidos los plazos que se contienen en dicho precepto, cláusula resolutoria del artículo 1.124 del Código civil, cláusula que se impuso a los recurrentes y que ellos aceptaron por las condiciones y circunstancias de que se veía rodeada la enajenación del solar de autos, pues de no ser por aquélla y ésta, los recurrentes no hubieran aceptado, cláusula que no parece tenga contrapartida para el Ayuntamiento demandado, como no sea la de garantizar expresamente el fin público que con la urbanización de la zona pretendía llevar a cabo el Ayuntamiento de Carballino, la cual rompe con el principio de igualdad de las partes exigible y existente en los contratos de Derecho privado, y por otro, ni desde el punto de vista del objeto del contrato de autos, ni de su finalidad, el contrato referido tampoco puede subsumirse en el campo del Derecho privado, habida cuenta que por lo que respecta al objeto, es evidente que el mismo, para el Ayuntamiento recurrido, no fue el precio que en él se pactó—10.000 pesetas—, poco más de seis pesetas el metro cuadrado, cantidad irrisoria en el año 1955, pero mucho más si dicha cantidad es la que también se estipuló en el año 1964—los recurrentes cifran la cuantía del pleito en veinte veces más por tal cantidad—, si tenemos en cuenta la ubicación de la zona en donde estaba enclavado, frente al parque municipal y en el lugar más moderno de la villa carballeirosa y, por lo que se refiere a los recurrentes, aceptaron tal precio por lo que él representa en relación con la cláusula antes analizada, criterio extensible en cuanto al aspecto teleológico del recurso, pues la finalidad de dicho contrato no fue obtener esas aludidas 10.000 pesetas por parte de la Corporación, sino que con antelación a tal mediata finalidad, estrictamente crematística, el Ayuntamiento de Carballino perseguía la urbanización de la zona donde el solar y otros análogos estaban enclavados, finalidad pública que se impone a los Ayuntamientos en la Ley de Régimen local y en la vigente Ley del Suelo y lo cual constituía la finalidad principal del contrato que nos ocupa, constituyendo el precio de referencia una de las medidas de fomento que el Ayuntamiento de Carballino concibió para cumplir tal aspecto y finalidad pública, finalidad que por sí sola legitimaría la ubicación del contrato de litis en el campo real del Derecho administrativo, finalidad pública cuyo cumplimiento determinó se estipulara en el contrato de litis la «cláusula exorbitante» del epígrafe cuarto del pliego de condiciones, lo que no tendría sentido si el contrato fuera privado y que sólo fue aceptada por los recurrentes como contrapartida de las medidas de fomento que el Ayuntamiento de Carballino había dis-

puesto para la enajenación de los solares de autos y de los demás enclavados en la zona residencial de Carballino, cláusula que sólo tenía por destino garantizar la necesidad—la urbanización de la zona donde está enclavado el solar de autos—que determinó la celebración del contrato de litis y las condiciones y cláusulas en él pactadas, encuadrándose así el contrato litigioso en el espíritu y letra de los contratos administrativos y en el aspecto intencional del artículo 3.º de nuestra Ley Jurisdiccional; por ello, al ser administrativo el contrato de autos, el acuerdo recurrido adoptado en base de la reversión operada por incumplimiento de la cláusula cuarta del pliego de condiciones, tantas veces aludido, se ajustó a Derecho y en tal sentido ha de ser así proclamado por la Sala.

CONSIDERANDO: Que, contra lo que razonado queda, no cabe alegar lo dispuesto en el artículo 55, apartado 2, del *Reglamento de Bienes de 27 de mayo de 1955*, pues una cosa es que las Corporaciones recobren sus bienes patrimoniales por sí en el plazo de un año a contar desde el hecho de la usurpación, y otra, muy distinta, la reversión aquí analizada; aquélla proviene de la Ley, ésta del contrato; allí se trata de una usurpación de bienes patrimoniales de una Corporación, aquí de una posesión que se detenta en virtud de título legítimo, ejercitándose esta reversión en virtud de haberse así pactado en un contrato de naturaleza pública, pacto que no se crea por el Ayuntamiento de Carballino, sino que se establece y se estereotipa de manera general en el artículo 97.2 del aludido cuerpo legal, en el cual se establece la reversión que nos ocupa para todas las cesiones de bienes patrimoniales tan pronto se incumplan los plazos que en dicho precepto se contienen, cláusula reversional que escapa para el Derecho privado y que constituye un privilegio del régimen administrativo.

CONSIDERANDO: Que tampoco cabe acoger el hecho enervativo de la reversión que se dice operado por el Ayuntamiento, es decir, que no se incumplió el plazo del comienzo de las obras a que se alude en la tantas veces citada cláusula cuarta del pliego de condiciones que había de pautar el contrato de la litis, alegaciones que se sustentan y hace en la simple interpretación literal de la aludida cláusula, distinguiendo «obras» y «edificación», habiendo empezado las primeras y no las segundas, interpretación que no se acomoda a la realidad al prescindir de otros elementos dignos de tenerse en cuenta en toda correcta hermenéutica administrativa, a saber, los criterios sistemáticos y teleológicos del precepto en cuestión, pues bastaría cercar el solar de referencia para que, a juicio de los recurrentes, se cumpliera la finalidad que el Ayuntamiento de Carballino tuvo al confeccionar tal cláusula, prescindiéndose así de la finalidad de la enajenación que nos ocupa, la urbanización, siendo las obras tendentes a la construcción del chalet que se imprime a las que hace referencia dicha cláusula, obras de edificación que no se comenzaron cuando se adoptó el acuerdo recurrido; prueba de ello es lo manifestado al respecto por el Aparejador municipal y, en especial, de lo que se sustenta por los propios recurrentes, al solicitar la oportuna licencia después de expirar con mucho el plazo de comienzo establecido en la citada cláusula, criterio que se corrobora por los sendos escritos de ellos que obran en el expediente, sobre todo por el de reposición contra el calendado acuerdo recurrido en su día interpuesto.

Considerandos del Tribunal Supremo:

CONSIDERANDO: Que en esta apelación impugnan los recurrentes la sentencia de primera instancia porque encuentran que prescinde de los términos en que los acuerdos municipales se produjeron al decidir la reversión de la parcela de litis como fundamento de la denegación de la licencia instada para edificar en ella, con lo que abordó el Ayuntamiento aquel aspecto de fondo cuando con anterioridad ninguna actividad había desarrollado a fin de establecer por consumado el recobro; porque no existe en la reversión la discrecionalidad que dice la sentencia, tratándose de acto reglado, porque tampoco podía operarse la misma reversión para darla por realizada sin seguir antes el expediente acreditativo del acrecimiento cual se requiere para reivindicar bienes del patrimonio municipal y el cese de la posesión particular, porque dentro de los dos años señalados para el comienzo de las obras se efectuaron las de explanación y movimiento de tierras, accesorias a la edificación, sin poderse discriminar unas y otras, porque tampoco podían

haberse emprendido éstas hasta que el Ayuntamiento dotara al terreno de los servicios indispensables o calificarle de solar con arreglo a la Ley de Régimen del suelo y Ordenación urbana y porque en situaciones análogas se había permitido a otros adjudicatarios verificar la edificación fuera del plazo, faltándose ahora al principio de igualdad ante la ley.

CONSIDERANDO: Que en examen de esta temática es de notar en cuanto al primer punto que si en verdad puede aparecer que el Ayuntamiento de Carballino aprovechara coyunturalmente para declarar la reversión la solicitud que los hoy actores le formularon de autorización de obras en la parcela que se les adjudicó en 29 de agosto de 1964, ello sobrevino por el planteamiento que comportaba la licencia pedida porque al ser la misma reglada y apoyarse en la pertenencia del terreno facilitado por la Corporación a los interesados a condición de edificarle en plazo, lo que era necesario contemplar si éste quedaba guardado, y cuando el Aparejador municipal informó negativamente y el Ayuntamiento halló incumplido tal extremo se mostró de seguimiento obligado para motivar la denegación de licencia que de otro modo hubiera tenido que concederse, lo que no entraña, por tanto, irregularidad alguna ni la sentencia apelada consta que dejara de valorarlo así en su considerando primero, aunque no tratara más ampliamente ese punto concreto, pero tampoco tenía por qué hacerlo, toda vez que ni en la demanda ni en la contestación fue suscitado, y ajeno de tal suerte al debate lo era igualmente al enjuiciamiento del Tribunal en particular atendiendo al artículo 43 de la Ley de la Jurisdicción; de consiguiente no puede prosperar esta alegación.

CONSIDERANDO: Que es errónea la atribución a la sentencia por los apelantes de que ésta caracterice de discrecional a la reversión operada, ya que la simple lectura del considerando segundo evidencia que esa discrecionalidad la refiere estrictamente—y con acierto—a la potestad del ente local para denegar la prórroga del periodo fijado para iniciar la edificación, no al surgimiento de la recuperación de terreno, la que el Tribunal inferior fundamenta en el pacto y en norma reglamentaria (cual devino según se dirá a continuación), o sea en lo reglado exclusivamente, y así lo que arguyen los recurrentes en este orden carece por completo de base.

CONSIDERANDO: Que tampoco reviste consistencia la tesis de mayor amplitud en la apelación, de que una vez adjudicado a don Manuel C. y don Juan Z. en la sesión del Pleno del Ayuntamiento de Carballino de 29 de agosto de 1964 el solar número 20 del plano parcelario no podía revertir a la Corporación y menos darle por revertido sin la formalización previa de expediente justificativo del recobro, pues, por el contrario, de un lado en el número 2.º del acuerdo de tal adjudicación se somete ésta expresamente al pliego de condiciones económico-administrativas aprobado por el propio Ayuntamiento en 31 de agosto de 1955, reiterando no obstante que los adjudicatarios se obligaban a comenzar la edificación de dicho solar en plazo de dos años, y la condición cuarta del pliego después de imponer el término máximo de los dos años para empezar las obras y el de cuatro para acabarlas, añade que de no comenzar la edificación o no terminarla en esos tiempos se entenderá por no entrados en posesión del solar y revertirá el mismo al Ayuntamiento automáticamente, y claro que aceptada plenamente por los adjudicatarios tal cláusula enunciativa del evento resolutorio e implícitamente conminatorio, a ella quedaron vinculadas por entero en el alcance y en el *modus operandi* de la misma como ley rectora del caso, pero con idéntico sentido el artículo 97 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales de 27 de mayo de 1955, al señalar en el número 1 de condición imperativa para la cesión de bienes patrimoniales de ellas que los fines de otorgamiento se cumplan en plazo máximo de cinco años, dispone en el número 2 que transcurrido el plazo marcado sin que se hubiese cumplido su condicionado, los bienes revertirán automáticamente de pleno derecho al patrimonio de la entidad cedente, por lo que estipulada y preceptiva reglamentariamente tal reversión automática, recalándose esta locución con lo de que se efectuará de pleno derecho, es patente que se produce *ipso facto per se*, en cuanto los plazos queden incumplidos, ya que tal es el significado del automatismo y de la sobrevivencia de pleno derecho excluyentes de la necesidad de otra intervención para que el resultado reversional se dé y por eso pudo el Ayuntamiento de Carballino sentar fundadamente en su acuerdo de 30 de enero de 1968

que le había revertido el solar cuestionado; por lo demás, la invocación por los apelantes del artículo 55 del citado Reglamento no viene al caso por mirar a distinto supuesto cual la usurpación y como razona con manifiesta suficiencia la sentencia recurrida, y por ende es desechable igualmente al conjunto de la alegación tratada.

CONSIDERANDO: Que en lo atinente al comienzo de las obras que los recurrentes pretenden justificar como emprendidas en el término de dos años que se les marcó para principiárlas, es de resaltar, como considera el Tribunal inferior, que éstas eran las de edificación, según puntualizó con reiteración el acuerdo municipal otorgante de 29 de agosto de 1964 al que se ligaron los recurrentes, y a mayor abundamiento la comentada condición cuarta del pliego de condiciones remite también la reversión a «no efectuar el comienzo de la edificación», en plazo, de ahí que aunque se admitiera que el vallado de solar y movimiento de tierras lo ejecutaron dentro de los dos años, esto no implicaría la edificación tan especificada de obligación, pero tampoco se comprueba que los trabajos preliminares que se invocan se verificaron en los dos años establecidos para la iniciación de las referidas obras, ya que el testimonio recogido en acta notarial de 26 de septiembre de 1968, del que dijo haberlas comenzado en el invierno de 1964 con el cierre seguido de explanación y zanjado hállase contradicho por los propios actores quienes solicitaron del Ayuntamiento de Carballino en 4 de enero de 1968 la licencia para dar comienzo a la construcción de la casa-vivienda de litis según proyecto presentado que lleva fecha de diciembre de 1967, lo que se compagina mal con la versión de que las obras principiaron fuera de licencia y de proyecto en 1964, cuatro años antes, sin que la otra acta notarial, la de 24 de abril de 1968, también acompañada a la demanda, explicativa del estado en que se hallaba el terreno, vallado y explanado con una zanja abierta, lleve a otra conclusión, puesto que no se determina de cuándo pueden datar esos trabajos, no autorizados legalmente y por añadidura exigido en la condición 11 que para proceder a la construcción el interesado ha de obtener la propia licencia municipal, sólo su expedición puede implicar ante el Ayuntamiento el comienzo de la obra, para la que cabalmente se instó la autorización en febrero de 1968 por los interesados en ella.

CONSIDERANDO: Que, finalmente, en lo que concierne a que el Ayuntamiento no aplicara el mismo criterio de riguroso mantenimiento de plazos en otras concesiones de edificación en solares en la propia zona residencial con quebranto de la igualdad de proceder, es menester destacar, cual indica el Tribunal de primera instancia, que la concesión o denegación de prórroga tácita o expresa de semejantes plazos entre la mera contemplación de ella en la potestad de la Corporación local actuante, sin otra limitación que la de un sano y racional criterio en el ejercicio de esas facultades para la ponderación de circunstancias concurrentes en cada caso y aquí no se demuestra uso abusivo de ese arbitrio, puesto que si a veces el Ayuntamiento se dice concedió y permitió ampliaciones en el plazo inicialmente señalado, también en otras da noticia la sentencia apelada de que se denegaron, y ni el principio de igualdad ante la ley que encarga el artículo 2.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales impone imperativamente un obrar contradictorio de ésta—positivo o de contrato—, ni la diversidad en las decisiones que se invoca excluye que pueda obedecer a la valoración de acontecimientos o situaciones también variados, cuando no se vislumbra la desviación de poder ni se alude a ella en momento alguno por los recurrentes; aparte de lo que aquí pudiera creerse vinculados en otro aspecto el Ayuntamiento en la defensa de su derecho, en consecuencia con el artículo 370 de la Ley de Régimen local ante lo acaecido.

CONSIDERANDO: Que de lo expuesto se desprende que no pueden prosperar las alegaciones deducidas contra la sentencia recurrida y por ello, conforme ésta a Derecho, procede su confirmación a tenor del artículo 83, número 1, y del 100, número 6, de la Ley Jurisdiccional, con desestimación de la apelación, sin que, no obstante, sea de apreciar en la misma temeridad o mala fe a efectos de costas.

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. ACTOS ADMINISTRATIVOS: 1. ACTOS IRREGULARES. 2. SUSPENSIÓN: INFRACCIÓN MANIFIESTA DE LAS LEYES. 3. DICTAMEN DE LETRADO: ENTIDAD LOCAL MENOR. 4. DICTAMEN DE LETRADO: EXIGENCIA PARA RECURRIR EN REPOSICIÓN.—II. AGUAS: 1. NACIDAS EN MONTES MUNICIPALES. 2. RESIDUALES INDUSTRIALES: DENUNCIA.—III. BIENES: 1. ENAJENACIÓN DE SOLAR POR UN AYUNTAMIENTO: NATURALEZA DEL CONTRATO. 2. DESAHUCIO ADMINISTRATIVO: JUSTIPRECIO. 3. REIVINDICACIÓN ADMINISTRATIVA.—IV. EXPROPIACIÓN FORZOSA: 1. JURADO: VALOR DE SUS RESOLUCIONES. 2. JUSTIPRECIO: LOCATARIOS DE NEGOCIO. 3. JUSTIPRECIO: CONFORMIDAD DE OTROS PROPIETARIOS.—V. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO CON FIN NO FISCAL: EDIFICACIÓN DEFICIENTE. 2. DEFRAUDACIÓN. 3. PLUS VALÍA: ENAJENACIÓN DE TERRENO DE CONGREGACIÓN RELIGIOSA. 4. PLUS VALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA. 5. PLUS VALÍA: TERRENOS SUJETOS AL ARBITRIO.—VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1. PLAZOS: ÚLTIMO DÍA INHÁBIL. 2. PREVIO PAGO: AVAL BANCARIO. 3. PREVIO PAGO: AYUNTAMIENTO.—VII. M. U. N. P. A. L.: 1. ACTUALIZACIÓN: HUÉRFANA MAYOR DE VEINTITRÉS AÑOS. 2. ACTUALIZACIÓN: QUINQUENIOS. 3. ACTUALIZACIÓN: QUINQUENIOS; FRACCIÓN.—VIII. POLICIA MUNICIPAL: 1. EDIFICIO RUINOSO. 2. EDIFICIO RUINOSO: INFORMES TÉCNICOS. 3. GALERÍAS DE SERVICIOS: TELEFÓNICA. 4. LICENCIA DE OBRAS: EFICACIA.—IX. REGIMEN JURIDICO: 1. ERROR DE HECHO. 2. REPOSICIÓN CONTRA ACTO DE DIPUTACIÓN: PLAZO. 3. RESPONSABILIDAD CIVIL SUBSIDIARIA: AYUNTAMIENTO.—X. URBANISMO: 1. APROBACIÓN POR SILENCIO ADMINISTRATIVO. 2. PLANES DE ORDENACIÓN: TRANCURSO DE DIEZ AÑOS SIN EXPROPIAR.—XI. VIVIENDAS: AUTORIZACIÓN DEL GOBERNADOR PARA DEMOLER.

I. ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. ACTOS IRREGULARES.

La Ley de Procedimiento administrativo (art. 48) y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales (art. 293), textos que completan, por su carácter de Derecho de común aplicación, el específico del Reglamento de Edificación forzosa y Registro municipal de Solares, permiten sostener que como distintos de los dos casos de actos inválidos por defectos de forma que aquella Ley define (arts. 47 y 48), existen, en el ámbito administrativo, los actos irregulares, pero eficaces, que aunque infringen, en cierta medida, un precepto legal, no inciden en anulabilidad; y en esta distinción, la frontera entre el acto irregular y el acto anulable debe situarse en la esencialidad del requisito omitido, para que las infracciones no esenciales, cuales son las que no afectan a la defensa de los particulares o a indispensables requisitos para que el acto consiga su fin, no acarreen una anulación del procedimiento que sería estéril, pues subsanado el defecto no esencial volvería a producirse—lógicamente—un acto igual al que anulara. (Sentencia de 8 de abril de 1970, Ar. 2.151).

2. SUSPENSIÓN: INFRACCIÓN MANIFIESTA DE LAS LEYES.

De acuerdo con lo que ya declaró la sentencia de 17 de noviembre de 1966, «la infracción recogida en los artículos 362 y 365 de la Ley

de Régimen local, así como en el 118 de la de 27 de diciembre de 1956 no hace referencia exclusiva a leyes en sentido formal, sino a cualquier disposición o norma jurídica capaz de obligar en Derecho», y esto con la ordenanza municipal cuya infracción se acusa, porque siendo esta regla una manifestación de la actividad normativa de los Ayuntamientos no puede desconocerse, en primer término, por los propios elaboradores de ella, que vienen obligados a su acatamiento y respeto. (Sentencia de 20 de junio de 1970, Ar. 3.425).

3. DICTAMEN DE LETRADO: ENTIDAD LOCAL MENOR.

El artículo 370 de la Ley de Régimen local en relación con el 338 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico y sus concordantes, establece que las Corporaciones locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, y que el acuerdo correspondiente debe ir precedido del dictamen de un Letrado, con lo cual es forzoso llegar a la conclusión de que si la Entidad local menor recurrente es Corporación municipal el precepto invocado le obliga, y la omisión de lo que se preceptúa lleva a la consecuencia de que la causa de inadmisibilidad debe ser estimada, sin que sea procedente entrar a decidir sobre el fondo del asunto y sin que se aprecien motivos para una especial imposición de costas. (Sentencia de 23 de junio de 1970, Ar. 3.057) .

4. DICTAMEN DE LETRADO: EXIGENCIA PARA RECURRIR EN REPOSICIÓN.

Según el apartado j) del artículo 121 de la Ley de Régimen local, «corresponderá al Ayuntamiento pleno, como órgano deliberante de la Administración municipal, el ejercicio de acciones judiciales y administrativas, la defensa en los procedimientos incoados contra el Ayuntamiento y la interposición de los recursos». Precepto que ha sido interpretado por numerosa jurisprudencia reiterada en sentencia de 17 de febrero de 1968, en el sentido de que los recursos son tanto los judiciales como los administrativos, por lo cual y habiéndose presentado el de reposición directamente por el Alcalde sin acuerdo ni intervención del Pleno y sin dictamen previo de Letrado como exigen los artículos 370 de aquella Ley y 338-1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, procede, sin hacer pronunciamiento sobre costas, desestimar el recurso contencioso-administrativo. (Sentencia de 3 de junio de 1970, Ar. 2.797).

II. AGUAS

1. NACIDAS EN MONTES MUNICIPALES.

Al declarar la Orden del Ministerio de Agricultura de 26 de octubre de 1933 como patrimoniales de dominio privado del Ayuntamiento

de Benasque las aguas de la cabecera del río Esera que tuvieron ese carácter desde su nacimiento hasta llegar al sitio denominado Palanca de Estós, que nacen y discurren por los montes públicos catalogados con los números 27 al 30, ambos inclusive, y de la propiedad de la Corporación recurrente, ese reconocimiento efectuado por la Orden en el proceso de deslinde de los montes, constituye verdadero título administrativo que no sólo no puede ser discutido, sino que ha de ser forzosamente respetado por ser declaratorio de derechos, mientras no exista una declaración de lesividad y en acatamiento a lo dispuesto por la Sala en su sentencia de 1 de febrero de 1946, determinativa del alcance de la disposición ministerial indicada. (Sentencia de 24 de abril de 1970, Ar. 2.310).

2. RESIDUALES INDUSTRIALES: DENUNCIA.

Tampoco produce defecto alguno que invalide el acto realizado, el que se presentase dicha denuncia en la Alcaldía de Berástegui, en vez de hacerlo en la de Leiza, que es donde se encuentra instalada la fábrica transgresora, ya que, según el artículo 99 del Reglamento de Pesca fluvial, la denuncia se puede presentar indistintamente ante el Alcalde del término municipal en que se cometió la falta o en el que fue conocida la infracción y que en este caso lo era el de Berástegui, estando por ello correctamente presentada. (Sentencia de 21 de abril de 1970, Ar. 2.347).

III. BIENES

1. ENAJENACIÓN DE SOLAR POR UN AYUNTAMIENTO: NATURALEZA DEL CONTRATO.

El contrato tuvo por causa y fin la enajenación por el Ayuntamiento de un bien patrimonial de propios de su pertenencia, siguiéndose de ello la consecuencia trascendental y decisiva, a los efectos de la resolución de la presente controversia, de haber de atribuirse al negocio realizado la naturaleza de contrato de compraventa regulado por el Derecho civil, de modo que la Corporación municipal, y a salvo, naturalmente, de las peculiaridades ontológica o legalmente justificables, se halla inserta en tal relación negocial por efecto del ejercicio de su capacidad jurídica privada respecto de la parcela de su dominio sujeta al régimen común, sometida en cuanto a las diversas situaciones jurídicas subjetivas dimanantes del citado contrato a las normas del Derecho privado, y al margen del Ordenamiento administrativo, el cual únicamente es aplicable cuando la Administración actúa dotada de *imperium* en el desarrollo de su función propia conducente a la satisfacción del interés público, y dado que a dicho negocio no conviene la calificación jurídica de contrato administrativo a la vista de que el mismo no tiene por finalidad la ejecución de obras ni la prestación de servicios públicos, deberán ser decididos por los órganos jurisdiccionales civiles que fueren competentes, sin que, en modo alguno,

la circunstancia de que la enajenación contenida en la convención celebrada se hubiere llevado a cabo con la carga modal de afectar el solar vendido a un específico uso y destino que tangencial y relativamente pudiera trascender el fomento del turismo, sea idónea y suficiente para teñir de público el fin e interés directo e inmediato de la relación jurídica engendrada entre Municipio y C. O. R. O. S. A., a saber, el percibo por la Corporación, y en concepto de ingreso privado, del precio pagado por la Sociedad como contraprestación de la adquisición del dominio de un bien patrimonial de propios sujeto al régimen jurídico-privado, ni mucho menos, para fundamentar la calificación de obra pública del hotel que el comprador se obligaba a edificar en el solar objeto de la compraventa.

Pero no puede caber duda en orden a la sujeción de tales actos al Derecho administrativo, y en consecuencia, de la atribución de la revisión de su legalidad y validez a la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que, como dicen las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1961 (Ar. 3.677), 27 de diciembre de 1963 y 9 de noviembre de 1964, y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 1.º del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, el cumplimiento de las formalidades exigidas a la Administración para contratar está regulado por el Derecho administrativo, y a tal normativa es preciso que se someta en todo caso el proceder del ente público, siguiéndose de ello que aun cuando al negocio de que se trate convenga la calificación de civil, sin embargo el régimen de cuantos actos realice aquél en el marco de ordenamiento singularmente rector de la forma procedimental de la actividad de dichos entes es el jurídico-administrativo, y que, por tanto, los mismos son susceptibles de individualización para sujetarlos, con independencia del contenido, interpretación y efectos del contrato, al control de los órganos de esta jurisdicción. (Sentencia de 11 de junio de 1970, Ar. 3.373).

2. DESAHUCIO ADMINISTRATIVO: JUSTIPRECIO.

Tanto el Ayuntamiento expropiante como el beneficiario de la expropiación, pretenden que se anule el acuerdo del Jurado por entender que el justiprecio debe fijarse, según las reglas del artículo 117 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales, en 78.240,22 pesetas, suma de dos anualidades de renta, incrementadas en un 6 por 100 de afección, más 10.000 pesetas por gastos de traslado. Sin embargo, tal pretensión carece de apoyo legal que la justifique, pues como repetidamente ha tenido ocasión de decir esta Sala (así en sentencias de 31 de octubre de 1963, 22 de noviembre de 1963, 8 de febrero y 11 de noviembre de 1964) siguiendo la reiteradísima jurisprudencia del Tribunal Supremo—entre otras, sentencias de 15 de mayo y 22 de abril de 1960, 6 de junio de 1961 y 15 de febrero de 1965—, si bien en el capítulo VI del título III de la Ley de Expropiación forzosa se mantiene como procedimiento especial el de «expropiación por Entidades locales o por razón de urbanismo», tal como lo regulan la Ley

de Régimen local y demás aplicables, en el artículo 85 de aquélla se dice que «para la determinación del justo precio se seguirán las reglas y el procedimiento establecidos en el capítulo III del título II de esta Ley», artículo lo suficientemente expresivo como para evidenciar, sin necesidad de más razonamientos, el acierto del Jurado al seguir en su valoración el sistema previsto en el artículo 44 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 en lugar de ceñirse a los preceptos, ya inaplicables, que, sobre tal extremo, se contiene en el Reglamento de Bienes. (Sentencia de 7 de julio de 1970, Ar. 3.357).

3. REIVINDICACIÓN ADMINISTRATIVA.

Al tratar de recuperar administrativamente un Ayuntamiento sus bienes asume la carga de justificar la posesión quieta y pacífica. (Sentencia de 4 de julio de 1970, Ar. 3.454).

IV. EXPROPIACION FORZOSA

1. JURADO: VALOR DE SUS RESOLUCIONES.

Como bien dice el señor Abogado del Estado y reitera la doctrina del Tribunal Supremo, los Jurados provinciales de Expropiación son los órganos llamados por la ley a fijar el precio justo de lo expropiado, y están integrados por especialistas imparcialmente seleccionados, y si bien la jurisdicción contencioso-administrativa tiene potestad para revisar tales acuerdos, la tiene sin suplir su criterio, y solamente en el caso que se aprecien infracciones de ley o probados errores en la estimación de los hechos. (Sentencia de 23 de junio de 1970, Aranzadi 2.991).

2. JUSTIPRECIO: LOCATARIOS DE NEGOCIO.

La indemnización a percibir por los arrendatarios de locales de negocio, a tenor de los artículos 44 de la Ley de Expropiación forzosa y 73 de la Ley de Arrendamientos urbanos, y de la doctrina jurisprudencial que concreta el alcance de estos preceptos, debe quedar integrada por la prima de traspaso, la diferencia de elevación de rentas, los gastos de traslado, los de nueva instalación y los perjuicios derivados del desplazamiento. (Sentencia de 20 de mayo de 1970, Aranzadi 2.433).

3. JUSTIPRECIO: CONFORMIDAD DE OTROS PROPIETARIOS.

No encierra eficacia, en favor de su tesis, el argumento final que invoca el representante de la Administración relativo a que de 73 personas afectadas por la expropiación, aceptaron voluntariamente 70 el precio que ofreció la Confederación Hidrográfica del Júcar, porque, a tenor de las sentencias, entre otras, de 4 de mayo de 1959 (Ar. 1.884),

23 de enero de 1962 (Ar. 489) y 3 de diciembre de 1965 (Ar. 6.039), no se trató de compraventas concertadas a base de la espontánea y libre relación de la oferta y la demanda, sino de transacciones efectuadas mediante avenencias en la misma expropiación, con la consiguiente falta de libertad que, en hipótesis de esa índole, constriñe a los propietarios. (Sentencia de 17 de junio de 1970, Ar. 2.974).

V. HACIENDAS LOCALES

1. ARBITRIO CON FIN NO FISCAL: EDIFICACIÓN DEFICIENTE.

Como en la propia Ordenanza del Arbitrio se declara se trata de un arbitrio no fiscal, que responde y tiene como causa, según el artículo 162 de la Ley del Suelo que lo crea, el fomentar la edificación conforme a los planos de urbanización, luego en rigor no cabe, al no ser arbitrio fiscal propiamente dicho, hablar de su devengo o al menos de su devengo en sentido técnico fiscal cual de si de un arbitrio de esta clase se tratara, pues para su efectividad a lo que habrá que atender será a la causa final del mismo, concepto bien distinto del devengo, pues así como éste es determinante por sí solo del nacimiento de una carga u obligación netamente tributaria, en cambio en los arbitrios no fiscales es esencial la existencia de una causa final específica del mismo, y lo que origina es una mera obligación de pago (no interesa ni cambia la naturaleza dicha cuál sea el destino o aplicación que se dé a su contenido o importe económico), encaminado tal pago, y ésta es su verdadera razón de existencia, a obtener mediante la coacción o estímulo que supone su efectividad sobre el ánimo del obligado la realización de una determinada actuación, concretamente en el de edificación deficiente y en cuanto que es propietario del solar de que se trata, la de que construya sobre él. (Sentencia de 22 de abril de 1970, Aranzadi 2.306).

2. DEFRAUDACIÓN.

Tampoco puede estimarse de simple infracción la falta cometida por la entidad recurrente, consistente en no presentar la pertinente declaración tributaria, porque al definir el artículo 758 de la Ley de Régimen local lo que constituye defraudación, expresa que son los actos u omisiones de los obligados a contribuir por cualquier concepto, con propósito de eludir totalmente o de aminorar el pago de las cuotas o liquidaciones correspondientes, de lo cual resulta evidente que esta omisión constituye defraudación, sin que pueda ser nunca infracción, porque esta figura requiere, según expresa el propio artículo 758 citado, que las omisiones o actos del contribuyente se refieran exclusivamente al cumplimiento defectuoso de principios reglamentarios, y la no declaración no es el cumplimiento defectuoso de un precepto legal o reglamentario, sino el incumplimiento total de una obligación. (Sentencia de 3 de julio de 1970, Ar. 3.312).

3. PLUS VALÍA: ENAJENACIÓN DE TERRENO DE CONGREGACIÓN RELIGIOSA.

Si se trata de una enajenación onerosa debe quedar sujeta al arbitrio, sin que sea deducible del aumento de valor el tiempo en que pudo estar sujeta la Congregación a la tasa de equivalencia, al hallarse exenta de satisfacer cuota alguna en tal concepto, pues «al enajenarse por la entidad religiosa el solar con el fin de ser destinado a la construcción de viviendas la transmisión quedaba ya, según dispone el artículo 520-1 de la Ley de Régimen local, sometida al arbitrio en su modalidad de plus valía que deberá liquidarse como si aquella exención no hubiera existido». (Sentencia de 8 de junio de 1970, Aranzadi 3.123).

4. PLUS VALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA.

Reiteradamente se ha declarado por esta Sala—entre otras sentencias en las de 20 de abril de 1961, 30 de junio de 1964 (Ar. 3.512) y 26 de mayo de 1969—que la fecha inicial del período impositivo en virtud de la disposición transitoria 8.^a de la Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955, «es la de 1 de junio de 1954», ya que la modalidad tributaria, para las sociedades civiles y mercantiles, fue establecida en la Ley de 3 de diciembre de 1953 y desarrollada por el Decreto de 18 de diciembre del mismo año, cuyas disposiciones transitorias vienen a complementar e interpretar el artículo 516, número 2.º, de la referida Ley de Régimen local. Y si existía con anterioridad una ordenanza en que se recogía tal modalidad de imposición, no es precisa adaptación ninguna para que el inicio del período sea el 1 de enero de 1954, legalmente establecido. (Sentencia de 11 de junio de 1970, Ar. 3.125).

5. PLUS VALÍA: TERRENOS SUJETOS AL ARBITRIO.

Debe exponerse una vez más, con carácter general para los tres recursos, la doctrina de esta Sala con respecto a dicho fundamento, siguiendo la establecida por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, es decir, el principio general de sujeción al arbitrio llamado de plus valía, de las transmisiones de todos los terrenos situados en el término municipal, con la única exclusión de los afectos a las explotaciones enumeradas en el artículo 510 de la Ley de Régimen local, entre las que se hallan las agrícolas y las forestales, siempre que estos terrenos, a su vez, no tengan la consideración legal de solares, correspondiendo a los interesados, por tanto, y no al Ayuntamiento, la carga de la prueba de la excepción, de acuerdo con el número 1.º del artículo 114 de la Ley General Tributaria para la vía administrativa, y con el artículo 1.214 del Código civil para la jurisdicción, a lo que debe añadirse que las circunstancias que tienen que concurrir en el terreno para que su transmisión esté exceptuada del tributo, han de darse en el momento en que aquélla se efectúe—sentencias de la Sala Tercera del

Tribunal Supremo de 14 de mayo y 9 de junio de 1965 (Ar. 2.312 y 3.251) y 29 de marzo de 1966 (Ar. 1.641), entre otras—, doctrina no discutida además por las partes en este proceso. (Sentencia de 8 de mayo de 1970, Ar. 2.482).

VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. PLAZOS: ÚLTIMO DÍA INHÁBIL.

En cuanto al modo de computarse el plazo de los dos meses para la interposición del mencionado recurso, conforme a una reiterada y conocida jurisprudencia de las Salas de esta jurisdicción del Tribunal Supremo, que resulta innecesario citar, los meses tienen que contarse por treinta días naturales, siempre que no se determinen por sus nombres, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7.º del Código civil, que sustituye en este particular al artículo 305, párrafo 1.º, de la Ley de Enjuiciamiento civil y que procede aplicar por el carácter de legislación supletoria que le atribuye la disposición adicional 6.ª de la Ley rectora de esta jurisdicción; por lo cual el término de los dos meses expira a los sesenta días naturales a partir del siguiente al de la notificación del acto administrativo que se recurre, y como en el caso que ahora se ventila tal notificación tuvo lugar el día 16 de marzo de 1966 y presentado el escrito inicial del recurso en el Juzgado de guardia de Madrid el día 16 de mayo siguiente, está claro que habían transcurrido los sesenta días en uno más de los señalados para su interposición, contados desde el siguiente a la aludida notificación y hasta que el referido escrito fue presentado, es obvio no encuentra promovido este recurso fuera del expresado plazo legal.

Y partiendo de la anterior realidad, la parte recurrente sostiene que el plazo legal para interponerlo está observado, por cuanto fue inhábil, como efectivamente lo fue, el último día para presentar el escrito promoviéndolo y, por consiguiente, ha de estimarse prorrogado tal plazo el siguiente día hábil, de acuerdo con lo previsto para este supuesto por el artículo 305, párrafo 2.º, de la Ley de Enjuiciamiento civil, supletoria de esta jurisdiccional; por lo que, en vista de ello, el problema solamente radica en si este precepto procesal civil debe ser aplicado igualmente a esta jurisdicción contencioso-administrativa, para lo cual es preciso tener en cuenta que existe verdadera reiteración en la Jurisprudencia con respecto a la doctrina, que es además aceptada en su totalidad por esta Sala en casos análogos, de rechazar la tesis que sustenta la parte recurrente, en base de los siguientes razonamientos: primero, que no es dable aplicar una prórroga, según preceptúa el citado artículo 305 de la Ley Procesal civil, a este tan importante plazo establecido en una Ley como la Jurisdiccional, cuyo artículo 121 declara los plazos improrrogables y que una vez transcurridos se tendrá por caducado el derecho y por perdido el recurso que hubiera dejado de utilizarse; segundo, que la vigencia supletoria de la Ley de Enjuiciamiento civil contenida en la disposición adicional

sexta de la Ley reguladora de esta jurisdicción, no puede extenderse el señalamiento de un término del que no puede afirmarse que no esté previsto en ella, sino que se encuentra claramente fijado en dicha Ley, por lo cual es evidente que cae por su base cualquier argumento apoyado en la vigencia supletoria de un precepto ajeno que tiene en la normativa propia de esta jurisdicción en su correlativa de signo antagónico; y tercero, que el criterio de esta Sala ha de ser congruente con el que antes sostuvo y mantiene inalterable, afirmando la improcedencia en supuestos como el contemplado en autos, de la mencionada prórroga, coincidiendo también en principio con las otras Salas de esta misma jurisdicción, como lo prueban, entre otras muchas más, las sentencias de 13 de junio de 1959 (Ar. 2.404), 18 de marzo, 21 de octubre y 7 de diciembre de 1966 (Ar. 1966, 1.805 y 4.264 y Aranzadi 1967, 924), 28 de febrero y 10 de abril de 1967 (Ar. 1.329 y 2.160) y 12 y 17 de febrero de 1969 (Ar. 642 y 817); y por lo tanto, es forzoso concluir que pese a ser inhábil el último día en el que venció el plazo para interponer el presente recurso—por cuanto pudo también presentarse en ese día en el Juzgado de guardia como se hizo al siguiente—, está el mismo interpuesto fuera del plazo marcado en el artículo 58 y de pleno derecho dentro de la causa de inadmisibilidad del artículo 82, ambos de la Ley Jurisdiccional. (Sentencia de 16 de junio de 1970, Ar. 3.379).

2. PREVIO PAGO: AVAL BANCARIO.

Es suficiente al efecto el aval bancario por cantidad bastante, pues conforme la jurisprudencia del Tribunal Supremo en sus sentencias, entre otras, de 17 de abril de 1964 (Ar. 2.446) y 2 y 14 de noviembre de 1968 (Ar. 4.968), es admisible tal aval para afianzar la cantidad que en su día hubiera de satisfacerse, singularmente cuando el mismo fue presentado, como queda expuesto, precedentemente a la interposición del recurso. (Sentencia de 25 de junio de 1970, Ar. 3.211).

3. PREVIO PAGO: AYUNTAMIENTO.

Por lo que se refiere a la segunda causa de inadmisibilidad, o sea la correspondiente a la falta de ingreso de la cantidad de 10.000 pesetas en que la multa consiste, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 57, e), de la Ley Jurisdiccional, que, tratándose de las Corporaciones locales—y tal el Ayuntamiento de Castilleja de la Cuesta—, el artículo 661, número 4, de la Ley de Régimen local los exceptúa de depósitos y cauciones ante los Tribunales y ante otros órganos de la Administración; con lo que, igualmente, es vista la procedencia de desestimar esta otra alegación de causa de inadmisibilidad del recurso. (Sentencia de 1 de julio de 1970, Ar. 3.449).

VII. M. U. N. P. A. L.

1. ACTUALIZACIÓN: HUÉRFANA MAYOR DE VEINTITRÉS AÑOS.

La actora fundamenta su pretensión en el artículo 49 de los Estatutos de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, a los que se remite el artículo 10, apartado 3, de la Ley 108/1963, de 20 de julio, que establece para la actualización de las pensiones de orfandad el 45 por 100 del haber del causante. Pero como este artículo está condicionado a la concurrencia de los requisitos exigidos por el 48, que no concede esos beneficios a las solteras mayores de veintitrés años que no estén impedidas para todo trabajo antes de cumplir esa edad, procede, sin hacer pronunciamientos sobre costas, desestimar el recurso contencioso-administrativo, conforme con la doctrina que ya tiene establecida esta Sala en jurisprudencia reiterada en sentencia de 5 de mayo de 1970 (Ar. 2.328) en que se resuelve un caso idéntico, sin que a ello se oponga el respeto debido a las situaciones anteriormente adquiridas, puesto que ello obliga a no modificarlas, y esto es lo que se hace por la Administración al respetar la situación anterior, que ya no se produciría con la normativa vigente, pero no a ampliar el derecho anteriormente reconocido a situaciones de futuro que ya no reconocen aquellos beneficios, como sucede con respecto a las huérfanas solteras mayores de veintitrés años y no impedidas para todo trabajo. (Sentencia de 10 de junio de 1970, Ar. 2.930).

2. ACTUALIZACIÓN: QUINQUENIOS.

Desaparecido el límite de ocho quinquenios deben computarse los que excedan de aquel número al actualizarse la pensión. (Sentencia de 9 de mayo de 1970, Ar. 3.616).

3. ACTUALIZACIÓN: QUINQUENIOS; FRACCIÓN.

En cuanto al fondo del asunto—si la base reguladora de la actualización de la pensión del actor ha de aumentarse en un 6 por 100, más la sexta parte de pagas extraordinarias—, es necesario advertir que, aunque el artículo 81 del Reglamento de 30 de mayo de 1952, según se manifiesta por el representante de la Administración, determina que la suma de sueldo base y quinquenios constituirá el sueldo del funcionario municipal, concurre en este caso la circunstancia de que el Ayuntamiento de Valencia acordó en 1 de agosto de 1956 que en la «liquidación de haberes pasivos deberá computarse la parte proporcional ya transcurrida del quinquenio en curso de vencimiento, a base de un 1 por 100 por cada semestre de servicios prestados desde el vencimiento del quinquenio anterior», por lo que el número de éstos, en el supuesto que se contempla, no pueden ser los cuatro acumulativos que se le reconocieron, atendiendo a los veintitrés años de servicios,

sino que a ellos ha de añadirse el 6 por 100 que corresponde a los tres años del quinquenio no completado y, consiguientemente, la sexta parte de las pagas extraordinarias. (Sentencia de 2 de junio de 1970, Aranzadi 2.796).

VIII. POLICIA MUNICIPAL

1. EDIFICIO RUINOSO.

La declaración administrativa de ruina consiste en el verdadero estado ruinoso del edificio, con independencia de las supuestas causas que hayan podido ocasionarlo y que para nada afectan por ser inoperantes en lo que se refiere a dicha declaración, y el comprobar este resultado o el apreciar dicho presupuesto fáctico no sólo concierne a los organismos administrativos, sino también a la jurisdicción revisora, para fiscalizar el posible error que pueda haberse cometido en su apreciación o calificación, lo que obliga a examinar en el procedimiento tanto las pruebas que sirvieron de base a los actos recurridos como las aportadas en los autos, para de su conjunto y razonado estudio decidir lo que sea más procedente en derecho. (Sentencia de 16 de junio de 1970, Ar. 3.398).

2. EDIFICIO RUINOSO: INFORMES TÉCNICOS.

De conformidad con el criterio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en caso de disconformidad en las peritaciones, como regla general ha de darse preferencia a los dictámenes de los técnicos de la Administración, que por ser ajenos a las contiendas de los particulares, y en su indiscutible objetividad, ofrecen una mayor garantía de imparcialidad y acierto. (Sentencia de 17 de junio de 1970, Ar. 3.401).

3. GALERÍAS DE SERVICIOS: TELEFÓNICA.

Puede el Ayuntamiento obligar a la Compañía Telefónica Nacional de España a que las instalaciones telefónicas se hagan precisamente a través de las galerías de servicios. (Sentencia de 29 de abril de 1970, Aranzadi 2.465).

4. LICENCIA DE OBRAS: EFICACIA.

Es visto que una vez otorgada la licencia, no puede luego decirse, *a posteriori* de ella, que la obra iniciada arregladamente a la misma constituya una infracción urbanística por el mero hecho de resultar disminuida la edificación en ocho metros cuadrados de superficie en relación a la proyectada, pues tal diferencia en nada altera el condicionado de la licencia otorgada con todos los requisitos legales y con el previo informe técnico de ajuste con las Ordenanzas municipales; con todo lo cual, a lo más que se podría llegar es a que el Ayunta-

miento hubiese acordado su posterior anulación o revocación, por error al concederla, atemperadamente al contenido del artículo 16 del Reglamento de Obras y Servicios municipales de 17 de junio de 1955; mas ello no ha ocurrido en el caso de autos, ni menos se ha ofrecido la correspondiente indemnización por daños y perjuicios que tal medida de nulidad debe llevar consigo, por lo cual evidentemente resulta que la licencia susodicha no se ha estimado improcedente por el Ayuntamiento de su razón—que es el supuesto primero del artículo 171, número 2, a), de la Ley del Suelo—, ni tampoco aparece que las obras ejecutadas puedan considerarse infractoras de las condiciones legítimas señaladas al concederla por la mera diferencia hallada de ocho metros cuadrados en menos de su superficie proyectada, impuesta por la realidad dimanada de la alineación oficial establecida, sin trascendencia de infracción prevista en el repetido artículo 171 de la Ley del Suelo. (Sentencia de 6 de abril de 1970, Ar. 2.145).

IX. REGIMEN JURIDICO

1. ERROR DE HECHO.

A la luz de la doctrina jurisprudencial reiterada, entre otras, en las sentencias citadas en los vistos—sentencias del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 1959 (Ar. 4.325), 14 de octubre de 1961 (Ar. 3.241), 18 de noviembre de 1965 (Ar. 5.148), 13 de octubre de 1966 (Ar. 4.460), 23 de noviembre de 1967 (Ar. 4.792), 13 de mayo de 1968 y 7 de mayo del mismo año (Ar. 2.290)—, la figura técnica del error de hecho no sólo impone que el error sea evidente, indiscutible, manifiesto y observable teniendo exclusivamente en cuenta los datos del expediente administrativo, al margen de toda comprobación exterior, sino que exige sobre todo «tenga realidad independiente de la opinión o criterio de interpretación de las normas jurídicas aplicables» y pueda, además, rectificarse sin que padezca la subsistencia jurídica del acto que lo contiene. (Sentencia de 16 de junio de 1970, Ar. 3.027).

2. REPOSICIÓN CONTRA ACTO DE DIPUTACIÓN: PLAZO.

Con arreglo a la reiterada doctrina del Tribunal Supremo, el plazo de un mes para interponer el recurso de reposición es el de treinta días naturales, aplicando al artículo 52 de la Ley Jurisdiccional la norma de cómputo señalada en el artículo 7.º del Código civil, con doctrina idéntica a la señalada respecto al cómputo del plazo señalado en el artículo 58, apartado 1, de la Ley; doctrina perfectamente señalada en numerosas sentencias de las tres Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de las que pueden citarse *ad exemplum* las de 18 y 23 de febrero de 1965 (Ar. 750) y la de 12 de abril de 1965 (Ar. 1.865), que se refiere al criterio unificador establecido jurisprudencialmente. (Sentencia de 29 de abril de 1970, Ar. 2.343).

3. RESPONSABILIDAD CIVIL SUBSIDIARIA: AYUNTAMIENTO.

Es responsable civil subsidiario el Ayuntamiento del que depende un sereno que fue condenado por delito cometido en acto de servicio; pues, como declaró la sentencia de 3 de marzo de 1963 (Ar. 974), los Ayuntamientos y demás Corporaciones públicas u oficiales son responsables, con carácter subsidiario, por los hechos delictivos que cometan sus funcionarios, dependientes o empleados con motivo u ocasión de los servicios que tuvieran encomendados, puesto que el citado precepto legal incluye en esta obligación entidades y organismos, sin excluir los públicos u oficiales. (Sentencia de 6 de julio de 1970, Ar. 3.205).

X. URBANISMO

1. APROBACIÓN POR SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Si dentro del plazo de seis meses de tener entrada en el Registro del Ministerio el expediente, no fue comunicada la pertinente resolución sobre el Plan parcial aprobado inicialmente por el Ayuntamiento, ha de entenderse aprobado definitivamente, por aplicación del artículo 32-2 de la Ley del Suelo, sin que valga la resolución tardía adoptada por el Ministerio. (Sentencia de 29 de mayo de 1970, Ar. 3.000).

2. PLANES DE ORDENACIÓN: TRANCURSO DE DIEZ AÑOS SIN EXPROPIAR.

Es forzoso reconocer la concurrencia en el caso presente de las circunstancias todas exigidas por el artículo 56 de la Ley del Suelo, por lo que conforme a su tenor y según tiene declarado el Tribunal Supremo en sus sentencias de 11 y 18 de abril de 1964 (Ar. 1.729 y 1.853), 1 de febrero y 12 de junio de 1967 (Ar. 455 y 3.135) y las muy recientes de 5 y 14 de febrero de 1968 (Ar. 1.765), procede afirmar que en su momento, y tras producirse el supuesto de hecho contemplado por dicho precepto, se operó *ipso jure* a favor del interesado la recuperación de las facultades dominicales del mismo respecto del terreno de su propiedad hasta entonces sujeto a las limitaciones derivadas del Plan. (Sentencia de 2 de junio de 1970, Ar. 3.034).

XI. VIVIENDAS

AUTORIZACIÓN DEL GOBERNADOR PARA DEMOLER.

La finalidad o aspecto teleológico de los artículos 78 y 79 de la Ley de Arrendamientos urbanos a tener en cuenta por los Gobernadores civiles para conceder o denegar la autorización de derribo, son los intereses sociales, urbanísticos y económicos que con la obra de reedificación se promueven y amparan puestos al servicio del bien común.



del aumento de viviendas, por lo que es manifiesto que, como enseñan las sentencias del Tribunal Supremo que se citan en los vistos de la presente resolución, si aquella finalidad social o aspecto teleológico no existe, no se debe dar lugar a la autorización para el derribo, tal sucederá cuando la solicitud no se formule para edificar o la edificación que se pretenda construir sea imposible por razones técnicas o legales, porque en tales supuestos, conceder la autorización sería igual a crear una nueva causa de resolución de los arrendamientos o dejar al arbitrio o liberalidad del propietario arrendador la obligación de construir nuevamente y de aumentar el número de viviendas, que es la finalidad social expresamente perseguida por la Ley de Arrendamientos urbanos, y, por ello, la fundamental atribución de las autorizaciones que se otorguen por la autoridad gubernativa son permitir la construcción de nuevos edificios aumentando el número de viviendas. (Sentencia de 17 de abril de 1970, Ar. 2.277).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.