

IV. JURISPRUDENCIA

1. COMENTARIO MONOGRAFICO

El régimen de impugnación jurisdiccional de los actos que aprueban Planes de Ordenación urbana

351.941:711 (46) (094.9)

por

NEMESIO RODRIGUEZ MORO

Esta cuestión, de tanta importancia para las Corporaciones locales, ha venido siendo objeto de honda polémica, produciéndose una situación de vacilación y de duda, con graves repercusiones de todo orden, tanto para la Administración como para los particulares interesados.

La controversia se ha producido no sólo en el ámbito doctrinal, sino en el jurisdiccional, siendo varias las sentencias del Tribunal Supremo de signo diferente. Pero ahora, después de la sentencia de 28 de diciembre de 1970 (Ar. 5.580), en la que ha sido Ponente el Magistrado excelentísimo señor don José Luis Ponce de León y Belloso, y que ha venido a confirmar el punto de vista que ya mantuvo la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1968, puede afirmarse que la situación dudosa ha terminado, pues después de estas sentencias no puede mantenerse otra tesis que la consignada en aquéllas, y que en sus líneas generales puede sintetizarse en los puntos siguientes:

1.º Que el artículo 225 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, en cuanto regulaba aspectos relativos a la jurisdicción contencioso-administrativa, está derogado por la Ley de dicha jurisdicción de 27 de diciembre de 1956, que es posterior y específica.

2.º Que ha de estimarse como jurídicamente correcta la posición de quienes mantienen que, conforme al artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción, si el acto municipal aprobando el Plan de Ordenación urbana es a su vez aprobado por el órgano de control, Comisión provincial de Urbanismo o Ministerio de la Vivienda, la competencia para entender en la revisión jurisdiccional del acto corresponde a la Sala Territorial, ya que es el acto municipal el recurrible y no el acto de control.

Como fundamento de este último aserto la sentencia consigna:

a) Que el acto sujeto a aprobación y el que emana del órgano encargado de dar la aprobación no es un acto complejo.

b) Que ha de estimarse que el acto de fiscalización no es requisito para la existencia del acto sujeto a aprobación, sino solamente condición para la eficacia del mismo.

c) Que el acto emanado del ente municipal y sujeto a aprobación no es acto de trámite, como parte de un proceso que termina en el acto de control, que sería el definitivo y, por tanto, recurrible, sino que aquel acto tiene propia entidad; y si el acto de control es meramente aprobatorio del acto controlado, éste y no aquél será el recurrible.

3.º Que la tesis contraria a la que se sustenta por el Tribunal conduciría a resultados cuya importancia no puede desdeñarse, y entre ellos cita los siguientes:

a) Se echaría sobre el Tribunal Supremo la grave carga de conocer en única instancia de Planes de Ordenación urbana que deben someterse a conocimiento y resolución de la primera instancia.

b) Se obligaría a comparecer en defensa del Plan a órgano que no es autor del mismo, relegando a una posición subordinada a la Administración municipal, directamente y de modo principal interesada en tal defensa; y

c) Ello sería contrario al principio de prudente autarquía concedida por la ley a las Corporaciones locales.

La argumentación de la sentencia de que se trata, tanto en los considerandos aceptados de la sentencia apelada como en los de la propia sentencia del Tribunal Supremo, resulta definitiva y elimina toda duda al respecto. Es un gran acierto el desplazar la cuestión, que ha venido girando en torno a la interpretación de los artículos 219 y 225 de la Ley del Suelo, que habían dado lugar a conclusiones ahora ya desechadas, y centrarla en el artículo 29 de la Ley Jurisdiccional de lo Contencioso-administrativo. Con ello se evita que pueda afirmarse, como lo hizo la sentencia de 9 de febrero de 1965 y las allí citadas, que el único acto que agota la vía gubernativa en materia de proyectos de ejecución de obras urbanas es el que dicta la Comisión Central de Urbanismo en el recurso de alzada que se utiliza contra el acto de la Comisión provincial, confirmatorio o denegatorio de la aprobación provisional dictada por la entidad municipal... acuerdo que en otro lugar se califica de «inicial o provisional, que no causa estado sin el refrendo de los referidos organismos superiores directivos».

De igual modo es por demás interesante que se afirme, como lo hace la sentencia de 28 de diciembre de 1970, que no hay aquí un acto complejo, sino que el acto de control y el del órgano controlado son actos independientes, y que cuando el acto de control es meramente aprobatorio del acto controlado nada se añade a éste por aquél. Y aun cuando ciertamente ha habido autores que han mantenido la tesis de que el acto de control y el acto controlado se funden, naciendo entonces el acto complejo, sin embargo la doctrina más común-

mente admitida, tanto entre los tratadistas nacionales como extranjeros, es que no puede en realidad hablarse de un acto complejo, sino de dos actos independientes, actuando el acto del órgano controlante como una condición de la eficacia del acto controlado, el cual, ya de por sí, es perfecto y sólo está pendiente de su puesta en ejecución cuando el acto de control consigna la conformidad o *nihil obstat* de la autoridad encargada de llevarlo a cabo.

Así, pues, es de alabar la sentencia del Tribunal Supremo antes citada, porque da ya un definitivo espaldarazo a esta cuestión que ha sido objeto de tanta controversia.

Los considerandos de la sentencia de la Sala Territorial y los del Tribunal Supremo, en cuanto se refieren al tema objeto de estudio, son del tenor literal siguiente:

Considerandos de la sentencia apelada:

1.^o Que la promulgación de la Ley de 27 de diciembre de 1956, inspirada en el deseo de dar unidad al régimen del recurso contencioso-administrativo, cual muestra la segunda de sus disposiciones finales; la distribución de competencias, en esta Ley, atendiendo al ámbito territorial del órgano del que emana el acto recurrido, según disponen los artículos 10 y 14; la aprobación definitiva de los Planes de Ordenación urbana por organismos distintos de los locales, con acceso a una instancia administrativa a un órgano, cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional, a tenor de la regulación de los artículos 28 y 219 de la Ley del Suelo y Ordenación urbana, han deparado una pluralidad de hipótesis, en orden al régimen de impugnación jurisdiccional de los Planes de Ordenación urbana, que encuentran, en la doctrina y en la jurisprudencia, una disparidad de soluciones de las que, las más comúnmente defendidas, llevan—con soluciones totalmente opuestas—o a atribuir la revisión jurisdiccional de los Planes, en todo caso, y en única instancia, al Tribunal Supremo (con la salvedad derivada de la delegación de la Orden de 11 de octubre de 1957, que ha conducido, para Barcelona, en algunos supuestos, a otro resultado práctico), puesto que en vía administrativa sería un organismo central el que daría el refrendo último al Plan, o a residenciar esta impugnación jurisdiccional en las Salas Territoriales, cuando el organismo estatal conforma, esto es, visa la aprobación provisional que al Plan de Ordenación urbana dio el ente local, juzgándose entonces que es este acto el determinante de la competencia jurisdiccional.

2.^o Que en tanto el precepto específicamente ordenador fue el artículo 225 de la Ley del Suelo y Ordenación urbana, la respuesta a este tema de competencia era diáfana, pues la distribución se hacía atendiendo al ámbito territorial del planeamiento; mas la promulgación de la Ley de 27 de diciembre de 1956, expresión de un anhelo de uniformidad que sirviera a través de ella a la justicia, permitió sostener, por de pronto, atendido el texto de su disposición final segunda, que el artículo 225 de aquella, en cuanto regulador de materia propia de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, había quedado derogado, tesis que halló en la doctrina y en la jurisprudencia fundadas razones, pues se dijo que esta Ley—posterior y específica—habría de prevalecer sobre el régimen de los recursos de la Ley del Suelo—sentencias del Tribunal Supremo (Sala 5.^a) de 22 de enero de 1962 (Ar. 486), (Sala 4.^a) sentencia de 13 de noviembre de 1964 (Ar. 4.986), (Sala 4.^a) sentencia de 23 de enero de 1967 (Ar. 170)—, y despejó el problema, en orden a las normas a aplicar, en cuanto sólo a la Ley de 27 de diciembre de 1956 habría de acudir para dar respuesta a este problema.

3.^o Que moviéndose dentro de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, se han defendido una dualidad de soluciones, pues en frecuentes litigios que llegaron al Tribunal Supremo se resolvió el problema acudiendo a la armónica interpretación de los artículos 10 y 14, y, con base en ellos, se dijo que, aprobados los Planes por órganos cuya jurisdicción se extiende a todo el terri-

torio nacional (como acontece con el Ministerio de la Vivienda), es el Tribunal Supremo el órgano jurisdiccional revisor, mas en otros—en que se invocó el artículo 29, específico de los actos administrativos de fiscalización—se sostuvo como aserto, que se calificó de jurídicamente correcto, que el acuerdo municipal, aprobado definitivamente por órganos centrales, es el determinante de la competencia objetiva de la Sala Territorial, contraposición que pone en la naturaleza de los actos de los organismos urbanísticos centrales el *quid* de la cuestión, pues si la actuación de éstos (como se mantiene en las sentencias del Tribunal Supremo, Sala 4.ª, de 9 de noviembre de 1963 (Ar. 1964, 3.426) y 27 de mayo de 1966) se comprende dentro de la típica forma de fiscalización administrativa que el artículo 29, 2), ha querido regular, y el resultado de la fiscalización es aprobatorio del quehacer municipal, la competencia jurisdiccional será de la Sala Territorial, porque entonces el acto recurrido es el municipal conformado o aprobado por el organismo central, cual en buena lógica debe inferirse de la armónica interpretación de este precepto con los artículos 10 y 14.

4.º Que aunque no ha faltado quien ha creído que el acto de aprobación y el aprobado se funden en uno solo, dando vida al acto complejo, es lo cierto que la doctrina más autorizada conviene en asignar al acto de fiscalización individualidad jurídica propia y lo califica no de requisito para la existencia del acto aprobado, sino de requisito que afecta a su eficacia, y, en este sentido, nuestra legislación, acorde con esta doctrina, califica explícitamente de requisito de eficacia a este acto en el artículo 45, 2), de la Ley de Procedimiento administrativo y en el artículo 361 de la Ley de Régimen local, conclusión que permite rechazar cuanto pretende argüirse, en orden a que el acto aprobado y el aprobatorio es un acto complejo o que aquél es un acto de trámite de un procedimiento que culmina en un posterior acto definitivo, y, con fundamento en esta argumentación, afirma que el acto recurrible es el acto aprobatorio, pues la aprobación de los actos municipales—emanados de entes con propia personalidad—, a la que se refiere el artículo 28 de la Ley del Suelo y Ordenación urbana es un modo de fiscalización de eficacia definitiva, que cuando es confirmativa da lugar—cualquiera que sea el ámbito territorial del órgano de quien emana—a que la Administración demandada, y, por ende, la determinante de la competencia jurisdiccional, sea la Corporación que dictó el acto fiscalizado, esto es, el de provisional aprobación del Plan, como en términos inequívocos dice el artículo 29 citado.

5.º Que la solución contraria, que pone empeño en enfocar el problema de competencia desde el ángulo del acto de aprobación, sin aludir al texto del artículo 29, 2), de la Ley de 27 de diciembre de 1956, conduce además a unos resultados cuya importancia no puede desdeñarse, pues, por de pronto, recarga al Tribunal Supremo con el conocimiento en única instancia de las impugnaciones de Planes de Ordenación urbana, cuando es lo cierto que primero la Ley del Suelo (art. 225) y hoy la Ley Jurisdiccional (art. 29, 2), sentó las directrices (que no es razonable quisieran modificarse en el breve tiempo entre una y otra Ley) para que su impugnación, en primera instancia, en el mayor número de supuestos, se hiciera ante un grado jurisdiccional inferior; pero es que, además, si se sostuviera que el acto recurrido es el del órgano central, y, por ende, la Administración demandada, ésta, que ni es la autora del «Plan» ni directamente titular y gestora de los intereses urbanísticos a los que da cauce normativo el «Plan», se vendría a postular que defendiera a éste—que es el acto realmente impugnado—quien no es su autor, relegando a la Administración directamente interesada a una posición subordinada; tesis, por último, contraria al principio de prudente autarquía que debe presidir la vida de las Corporaciones locales, inspirador, entre otros, de los artículos 361 y 386 de la Ley de Régimen local.

Considerandos del Tribunal Supremo:

CONSIDERANDO: Que aun no habiendo sido alegado por las partes intervinientes en este proceso administrativo, la Sala de primera instancia, por tratarse de presupuesto procesal de imprescindible y previa decisión, suscitó el tema procesal

de la competencia de dicho órgano jurisdiccional para conocer de la pretensión actuada en el presente litigio, a fin de ver si daba en el caso de autos la referida competencia, y en efecto entendió existía la misma a su favor en cuanto a la cuestión de fondo planteada, criterio que asimismo comparte esta Sala al conocer de la alzada, por virtud de las razones que, además de las que se aducen y se dan ahora por reproducidas en la sentencia impugnada, se consignan a continuación: *a)* el haber sido derogado en este particular el artículo 225 de la Ley del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956 por la Disposición final 2.ª de la Ley Jurisdiccional vigente de 27 de diciembre de 1956, al ser regulador de una materia propia de procedimiento contencioso-administrativo y tratarse de una norma posterior y específica del mismo, que, por tanto, ha de prevalecer con respecto al régimen de recursos establecido en la citada Ley del Suelo, doctrina sustentada por reiterada jurisprudencia, como entre otras por la sentencia de 22 de enero de 1962 (Ar. 486), de la Sala 5.ª del Tribunal Supremo, y las de 23 de enero de 1967 (Ar. 170) y 4 de marzo de 1970 (Ar. 1.501) de esta misma Sala, y por las que se atribuye con exclusividad a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa la regulación de esta materia de competencia jurisdiccional; *b)* que de la armónica interpretación del artículo 29, párrafo 2.º, con los artículos 10 y 14 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, lógicamente se infiere que, cuando se trata de supuesto como el contemplado en autos, la competencia es atribuida a la Sala de la Audiencia Territorial correspondiente, toda vez que entonces el acto recurrido es el municipal, porque la aprobación definitiva por el Ministerio de la Vivienda al confirmar aquel acto no constituye requisito que afecte a su existencia, sino sólo a su eficacia, y, por consiguiente, la determinante de la competencia jurisdiccional es la Corporación que dictó el acto fiscalizado y no el organismo fiscalizador, conforme con el carácter y efectos que se asigna a los mismos en el artículo 45, número 2.º, de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de junio de 1958 y en el artículo 361 de la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950, texto refundido de 24 de junio de 1955 y acorde con abundante jurisprudencia que también sustenta esta doctrina, como las sentencias de 9 de noviembre de 1963 (Ar. 1.964, 3.426), 27 de mayo de 1966 (Ar. 2.869) y 30 de marzo de 1968 (Ar. 2.832), todas ellas coincidentes en que estos actos aprobatorios, como es el del Ministerio de la Vivienda en el caso aquí contemplado, no tienen propia individualidad, ya que en sí sólo constituyen un requisito de perfectibilidad del acto aprobado, siendo éste el que por la confirmación de aquél adquiere plena eficacia y el que, por tanto, ha de ser objeto de acatamiento y ejecución o de impugnación, lo que hace que la competencia para conocer de esta última venga determinada por el acto que verdaderamente es objeto de ello y no por el que sólo constituye un requisito de perfectibilidad y eficacia; *c)* además, el acto de aprobación definitiva, emanando de la Administración Central, es una típica forma de tutela sobre la actividad de los entes locales, de carácter controlador o fiscalizador, que tiene como virtualidad la de conferir eficacia al acuerdo municipal objeto de fiscalización, de suerte que es el acto o acuerdo aprobado al cual ha de vincularse la producción de efectos jurídicos y al que, por tanto, ha de referirse la impugnación jurisdiccional, porque en materia urbanística la acción tutelar del Estado actúa con un fin de coordinación para mantener la unidad necesaria en la ordenación urbana, según se dice en la exposición de motivos de la propia Ley del Suelo, y por ello es claro que el acto fiscalizado del Ayuntamiento que se dictó en el ejercicio de sus propias funciones y supeditado al Ministerio de la Vivienda en su aspecto exclusivamente técnico, el de su fuerza ejecutiva, cuando es confirmatorio, es el único que en pureza de doctrina pone fin a la vía administrativa, y, en consecuencia, el único también que puede ser objeto del recurso jurisdiccional; y *d)*, que todavía hay otras razones que abonan este criterio, porque cuando el acto fue aprobado subsiste íntegramente, sin que por parte del organismo fiscalizador se hubiera añadido ni modificado nada salvo su ejecutividad, por lo que el acto combatido es sólo imputable a la Corporación local, verdadera creadora del mismo, y por esto ha de ser la que determine la competencia, como también resulta evidente que al referirse el párrafo 2.º del artículo 29 de la Ley Jurisdiccional a las Corporaciones en general no existe razón alguna para excluir a las locales, que en definitiva son las que

dan un mayor porcentaje de actos fiscalizables en la esfera administrativa, y finalmente, el legislador, a través de tal precepto, es indudable que trató de lograr una mayor inmediación de la justicia, que se aleja y disipa en el caso de que la competencia jurisdiccional se atribuyese por consecuencia del organismo fiscalizador, que generalmente corresponde a la Administración Central, y sin que pueda enervar la consistencia de tal argumentación, la que principalmente se sostiene por la tesis contraria, puesto que parte de la base de que el acto de aprobación y el aprobado se funden en uno solo, dando vida al acto complejo, o también, que aquel acto lo es de trámite de un procedimiento que culmina en un posterior acto definitivo, y con este razonamiento poder afirmar que el acto recurrible es el acto aprobatorio, pues esta tesis, además de lo antes expuesto, es contraria al principio de prudente autarquía que debe presidir la vida de las Corporaciones locales, inspirador, entre otros, de los artículos 361 y 386 de la Ley de Régimen local.

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. BIENES: 1. DESAFECTACIÓN. 2. PROPIEDAD MUNICIPAL FRENTE AL ESTADO. 3. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA.—II. CODIGO DE CIRCULACION: SANCIONES: NOTIFICACIÓN.—III. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: 1. DERECHO DE TANTEO. 2. PLIEGO DE CONDICIONES: SU NATURALEZA JURÍDICA.—IV. EXPROPIACION FORZOSA: 1. JUSTIPRECIO: DAÑOS DEL ARTÍCULO 107 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA. 2. JUSTIPRECIO: OBRAS PÚBLICAS. 3. UTILIDAD PÚBLICA: FALTA POR MODIFICACIÓN DEL PLAN.—V. FUNCIONARIOS: 1. ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES. 2. ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES: GRAN INVALIDEZ. 3. ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES: QUINQUENIOS. 4. M. U. N. P. A. L.: PLAZOS PARA RECLAMAR. 5. PLANTILLAS: APROBACIÓN POR EL MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN. 6. TRIENIOS DE LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO: SERVICIOS PRESTADOS EN EL EJÉRCITO QUE DEBEN COMPUTARSE A UN FUNCIONARIO CIVIL.—VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1. SUSPENSIÓN DEL ACTO. 2. RECURSO DE OPORTUNIDAD. 3. RECURSO DE REPOSICIÓN PREVIO: PLAZO.—VII. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO DE PLUS VALÍA: ADQUISICIÓN DE TERRENOS POR CONGREGACIÓN RELIGIOSA: SUJECCIÓN. 2. DERECHOS Y TASAS: OCUPACIÓN DE PORCIÓN DE VÍA PÚBLICA RESERVADA A AUTOBUSES. 3. DERECHOS Y TASAS: SERVICIOS DE LONJA MUNICIPAL.—VIII. POLICIA MUNICIPAL: 1. EDIFICIO RUINOSO: INFORMES TÉCNICOS. 2. EDIFICIO RUINOSO: VALORACIÓN POR AGENTE DE LA PROPIEDAD. 3. SUSPENSIÓN DE OBRAS QUE SE REALIZAN CON LICENCIA.—IX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. PRESENTACIÓN DE ESCRITOS. 2. RECURSO DE REPOSICIÓN: PLAZO.—X. SERVICIOS MUNICIPALES: 1. DE AGUA: CONCEPTO Y NATURALEZA. 2. CEMENTERIOS: COMPETENCIA MUNICIPAL. 3. PLAZA DE TOROS: COMPETENCIA MUNICIPAL. XI. URBANISMO: 1. CESIÓN DE VIALES. 2. VALOR COMERCIAL EN LA EXPROPIACIÓN. 3. PLANES: APROBACIÓN POR LA CORPORACIÓN MUNICIPAL. 4. RASANTE DE CALLE: CAMBIO QUE ORIGINA PERJUICIOS.

I. BIENES

1. DESAFECTACIÓN.

Si el Ayuntamiento convirtió en bien de propios uno destinado al uso público sin tramitar el expediente de desafectación del artículo 8.º del Reglamento de Bienes, tal actuación es nula. (Sentencia de 5 de diciembre de 1970, Ar. 5.376.)

2. PROPIEDAD MUNICIPAL FRENTE AL ESTADO.

La Torre de Boabdil, que el Ayuntamiento de Porcuna venía considerando como suya, fue reivindicada por el Estado, pero se dictó sentencia estimando que pertenecía al Ayuntamiento.

El Tribunal Supremo consigna en su sentencia: que la aludida Torre no ha estado afectada a servicio público alguno, y que ha sido poseída por el Ayuntamiento en concepto de dueño, pues como tal hizo en ella cuantas reparaciones y restauraciones creyó oportunas y a sus expensas, y siempre la utilizó como dueño de ella, y el hecho de la no inclusión de dicha Torre, en el Inventario de Bienes Municipales, no prejuzga lo más mínimo la cuestión de su dominio, ni mucho menos puede constituir demostración alguna en favor del dominio del Estado. (Sentencia de 28 de enero de 1971, Ar. 287.)

3. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA.

Se trata del ejercicio del recobro de una posesión de terrenos destinados a calle por el Ayuntamiento de Trespaderne, en vía administrativa, que para que prospere la acción se precisa, en primer lugar, que el citado Ayuntamiento se encuentre en posesión de los mismos; que sean destinados a uso público; que hubieren sido ocupados por un particular, y que hubiere una completa identificación de que lo poseído es lo que figura en los títulos de adquisición; por último, que en el supuesto de que no coincidieren y hubiere discrepancias entre este título y el que ostentara el ocupante, que previamente se proceda al deslinde de lo que hubiere confuso, antes del ejercicio de dicha acción, y si la acción ejercitada por el Ayuntamiento es la de un verdadero interdicto administrativo, como procedimiento excepcional que es, ha de demostrarse cumplidamente el hecho de la posesión y del despojo; y en el caso de autos se empieza por hacer un requerimiento al interesado para que abandone unos terrenos sin existir un previo acuerdo municipal que así lo ordenare, aunque es de reconocer que se previno la posibilidad de interponer un recurso de reposición que al ejercitarse por el interesado, ratificaron en un acuerdo el que se debía haber tomado primeramente; y después, sin acreditar el hecho de la posesión y del despojo, que tampoco se ha precisado en qué fecha se ha realizado éste y por quién, si lo fue de terrenos de uso público o privativo del Municipio, se ejercita una acción reivindicatoria con todas sus consecuencias cuando tiene establecido este Tribunal con reiteración y especialmente en sus sentencias de 5 de octubre de 1965 (Ar. 1.966, 322) y 20 de marzo de 1969 (Ar. 1.713), que el ejercicio de esta acción, por ser extraordinaria, sólo será viable cuando se pruebe cumplidamente y a ser posible en forma documental la pacífica posesión y el despojo, extremos los dos que como se ha puesto anteriormente de manifiesto, no han sido cumplidos por el Ayuntamiento de Trespaderne. (Sentencia de 30 de noviembre de 1970, Ar. 4.923.)

II. CODIGO DE CIRCULACION

SANCIONES: NOTIFICACIÓN.

El tema único y de indudable interés normativo es el de si desde el 28 de diciembre de 1965, en que se cometió el hecho y formuló la

denuncia, y el 22 de enero de 1966, en que se notificó la sanción, al transcurrir con exceso el plazo de treinta días que se establece en el artículo 290 del mismo Código, ha quedado sin efecto la denuncia; o si, por el contrario, el plazo computable a tal efecto es el propio de la Ley de Procedimiento administrativo, sólo supletorio del procedimiento específico con arreglo al artículo 1.º, número 3.º de su disposición final, en relación con el número 12 del artículo 1.º del Decreto de 10 de octubre de 1958, y 13 del Decreto de la misma fecha, lo que ha de decidir consecuentemente la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos recurridos, acuerdo de la Jefatura de Tráfico de 4 de febrero de 1965, que impuso la multa, y resolución de la Jefatura Central de Tráfico del Ministerio de la Gobernación de 25 de mayo de 1966, que desestimó la alzada contra el anterior.

CONSIDERANDO: Que aun cuando el artículo 289 y siguientes del Código de la Circulación establecieron un procedimiento específico para la tramitación y exención de las sanciones que se impusieron por infracción de dicho Cuerpo legal bajo una regulación sencilla, el problema que se plantea no es el de si es de aplicar en la actualidad tal sistemática, sino exclusivamente el de apreciar la indudable aplicación de una norma concreta de caducidad, la señalada en el artículo 290 del Código de Circulación, ya que al establecer éste un término extremo para las notificaciones en esta materia, con el aditamento de que quedará sin efecto la denuncia que no se notifique en la forma que en su párrafo 2.º se indica—según el Decreto de 9 de diciembre de 1935—, ha de prevalecer tal norma como precepto de carácter positivo y en consecuencia, en el caso de referencia, en este recurso contencioso-administrativo es obvio que no se cumplió por la Administración y por tanto quedó caducada la sanción puesto que no se notificó en el plazo a que tal efecto se previene. (Sentencia de 24 de diciembre de 1970, Ar. 5.576.)

III. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1. DERECHO DE TANTEO.

Por lo excepcional del caso, es legal el concedido por la Diputación en el Pliego de condiciones. (Sentencia de 4 de diciembre de 1970, Ar. 5.305.)

2. PLIEGO DE CONDICIONES: SU NATURALEZA JURÍDICA.

Al ser la aprobación del Pliego de condiciones de la subasta acto sustancial, de fondo y esencial, para que proceda el recurso contencioso-administrativo ha de ejercitarse previamente y en plazo, el recurso de reposición, como exige el artículo 52 de la Ley de esta Jurisdicción, al no estar excluido por el artículo 53; y al no haber recurrido en reposición contra el acuerdo que aprobó el Pliego de condiciones, los recurrentes señores C., M. y J., lo han dejado firme y consentido. (Sentencia de 4 de diciembre de 1970, Ar. 5.305.)

IV. EXPROPIACION FORZOSA

1. JUSTIPRECIO: DAÑOS DEL ARTÍCULO 107 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA.

Acreditado, como fehacientemente consta en el expediente administrativo, que el Consejo de Ministros, en su remisión de 27 de mayo de 1964, de conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado, aprobó la propuesta de la Confederación Hidrográfica del Júcar de determinación de los tipos de indemnización abonables a los vecinos de H., por los perjuicios que se han irrogado a los mismos con motivo del embalse de Alarcón, según la propuesta de la Comisión designada al efecto a tenor de lo dispuesto en el artículo 107 del Reglamento de la Ley de Expropiación forzosa, es indudable que el único acto administrativo susceptible de cualesquiera clase de recurso ordinario o extraordinario lo constituye el mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros. (Sentencia de 21 de enero de 1971, Ar. 91.)

2. JUSTIPRECIO: OBRAS PÚBLICAS.

Tratándose de una expropiación con motivo de obras públicas el justiprecio es el valor real de la casa expropiada en el mercado inmobiliario como ha declarado la jurisprudencia invocada por la recurrente (sentencias de 9 y 25 de junio de 1964, etc.), y no el de otros módulos estimativos, definidos para las expropiaciones urbanísticas, que tienen una finalidad antiespeculativa. (Sentencia de 30 de enero de 1971, Ar. 89.)

3. UTILIDAD PÚBLICA: FALTA POR MODIFICACIÓN DEL PLAN.

Que conforme a distintos preceptos legales la aprobación de planes y proyectos de ordenación urbana y de polígonos de expropiación implica la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes a los fines de la expropiación; así lo declaran el artículo 52 de la Ley del Suelo, el 10 de la Ley de Expropiación y el 143 de la de Régimen local; por ello si un nuevo Plan interfiere la actividad y en él, como se constata en la certificación municipal aportada a las actuaciones, «la casa en cuestión ha dejado de ser afectada por el ensanche de la calle Ramón y Cajal por haber quedado suprimido el mismo», ha de convenirse en que ha desaparecido la utilidad pública que lleva implícita todo Plan, utilidad que es presupuesto fundamental que legitima el ejercicio de la potestad expropiatoria y constituye la causa que invade de legalidad la actuación del órgano expropiante, deviniendo infringidos los preceptos sustantivos que la proclaman como de previa necesidad (artículos 349 del Código civil, 32 del Fuero de los Españoles y 9 y 124 de la vigente Ley de Expropiación). Y como no existe otra posibilidad legitimadora de la expropiación, la actividad municipal posterior a la aparición del nuevo Plan queda jurídicamente desamparada, produciéndose con ella un sacrificio para el propietario

expropiado al que se le impone coactivamente la venta de su bien, sin el correlativo beneficio de la sociedad—cualquiera que sea el del solicitante de la expropiación—al no producirse el ensanche y nueva alineación de la calle, causa justificante de ella.

Que falta de utilidad pública, no parece suficiente argumento para la expropiación impugnada el que el expropiado pueda acogerse al derecho de reversión de los artículos 54 y 55 de la Ley y 63 y siguientes del Reglamento: Un principio de economía procesal y sobre todo el derecho que todo administrado tiene a que se le respete su paz jurídica, evitándole situaciones de necesaria inquietud, como sería la de obligarle a que transcurriera un largo lapso de tiempo, pasado el cual la reversión pudiera resultar imposible, y teniendo en cuenta que en este momento no se consumó la expropiación y se está aún tratando de fijar el justo precio, todo ello hace que, por las argumentaciones expuestas, deban de darse por terminadas las actuaciones, dejando sin efecto la ocupación administrativa con todas sus consecuencias, y sin perjuicio de las acciones que puedan corresponder a los afectados por la expropiación. (Sentencia de 27 de enero de 1971, Aranzadi 126.)

V. FUNCIONARIOS

1. ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES.

Al actualizar las pensiones «es obvio que se abrió un nuevo cauce a los interesados para extender la revisión a otros extremos como lo son el reconocimiento de mayor número de años de servicio u otros elementos sobre los que giran los haberes pasivos; todo ello atendida la finalidad de la actualización y que, si bien en la misma—por imperativo de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de 20 de julio de 1963—no podrán variarse los elementos o circunstancias personales determinantes de la pensión, tal inmutabilidad se establece—agrega el precepto—para el caso de que aquéllos «hubieran sido los legalmente establecidos»; de lo que lógicamente se sigue, que provocada la revisión por la propia Mutualidad puede y debe examinarse el extremo de tal legalidad, máxime si se tiene en cuenta que la Ley articulada de Funcionarios, en su artículo 2.3. extiende tal normativa, con carácter supletorio, a los que prestan sus servicios en cualquier «entidad administrativa» y es lo cierto que tanto el artículo 7.º del Reglamento de Clases Pasivas de 21 de noviembre de 1927, como el 10 del Texto refundido de la Ley de Derechos pasivos de los funcionarios estatales, sientan un claro criterio orientador que avala el seguido, en el presente caso, por el Ministerio de la Gobernación, el cual al resolver la alzada, se limitó a decidir que procedía la admisión y resolución del recurso entablado ante el Consejo de la Mutualidad por los señores F. D., y U. S., contra las resoluciones de la Dirección Técnica en orden a la revisión de sus pensiones actualizadas». (Sentencia de 30 de enero de 1971, Ar. 128.)

2. ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES: GRAN INVALIDEZ.

El apartado c) del artículo 40 de los Estatutos de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, establece el porcentaje del 150 por 100 del haber regulador para la gran invalidez, caso en el que se halla el recurrente en estos autos; y en el número 3.º del artículo 10 de la Ley 108/1963 dispone que «en cualquier supuesto regirán las disposiciones generales sobre las materias contenidas en la Ley de 12 de mayo de 1960, creadora de la Mutualidad, y en los Estatutos por los cuales se rige la misma, y si bien es cierto que el apartado B) de la norma 4.ª de la Orden ministerial de 22 de abril de 1964 estableció de conformidad con el artículo 10 de la Ley 108/1963 que las pensiones que al actualizarlas resulten superiores o iguales a los nuevos sueldos con los quinquenios y pagas extraordinarias correspondientes en cada caso», su actualización quedará limitada al referido importe del sueldo regulador, no puede dejarse de considerar que tal precepto general ha de ceder ante el especial y concreto contenido en los mismos Estatutos de la Mutualidad que establece el porcentaje del 150 por 100 contemplando el caso concreto de la gran invalidez a cuyo favor el legislador ha establecido una prestación especial, propósito que quedaría desvirtuado si cupiese aplicar lo dispuesto en el mencionado apartado B) de la norma 4.ª de la Orden de 22 de abril de 1964 que contiene una limitación de carácter general de la que han de quedar excluidos los casos en los que, como acontece en el caso contemplado, han sido objeto de una regulación especial. Esta Sala tiene ya declarado, entre otras, en la sentencia de 3 de febrero de 1968 (Ar. 485), que el porcentaje para determinar el haber pasivo, no puede ser alterado en el proceso de actualización del haber pasivo que sólo puede ser modificado en la base reguladora para adaptarla a los beneficios ulteriormente conferidos a los funcionarios del mismo empleo con estado de actividad, no pudiendo estimarse conforme a derecho el que se rebaje el concedido al fijar la primitiva pensión. (Sentencia de 5 de diciembre de 1970, Ar. 5.267.)

3. ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES: QUINQUENIOS.

La única cuestión en el presente recurso debatida es la de si para la actualización de la pensión señalada al recurrente, funcionario jubilado del Ayuntamiento de La Coruña, deben serle computados ocho quinquenios como acordó el Ministerio de la Gobernación en la resolución que se recurre, o únicamente siete, que fue por los que cotizó a la Mutualidad, la que le señaló la pensión tomando como tiempo de servicios computables treinta y nueve años.

CONSIDERANDO: Que según certificó el Ayuntamiento de La Coruña el tiempo de servicio prestado por dicho funcionario a la Administración local computable a efectos pasivos y de quinquenios fueron cuarenta y dos años, diecinueve meses y cuarenta y cuatro días, es evidente que la resolución impugnada se ajustó a derecho en cuanto

resolvió fuesen computados ocho quinquenios a efectos de actualización de pensión, sin que pueda regir el principio general, que impide en las actualizaciones variar el tiempo de servicio computado en la primitiva concesión de pensión y demás elementos o circunstancias personales y que se recoge en la Orden de 22 de abril de 1964, pues ello se condiciona a que tales elementos que han de permanecer inmutables «hubieran sido los legalmente establecidos» y sin que la segunda cuestión que se plantea en la demanda en relación a si el importe del quinquenio en discusión debe ser abonado por la Mutualidad o el Ayuntamiento, pueda ser resuelto en estos autos, ya que la resolución impugnada se limita a declarar que para la fijación del haber regulador, a efectos de actualización de esta pensión de jubilación deben serle reconocidos al beneficiario ocho quinquenios, y no siete, más no impone la carga del abono de la diferencia resultante a la Mutualidad. (Sentencia de 16 de enero de 1971, Ar. 102.)

4. M. U. N. P. A. L.: PLAZOS PARA RECLAMAR.

Según ha declarado esta Sala en repetidas ocasiones, el plazo de provisionalidad de las resoluciones que sobre señalamiento de pensión dicta la Mutualidad y que se fija reglamentariamente en tres meses, queda interrumpido cuando dentro de él se produce una reclamación, y tal resolución provisional no adquiere firmeza hasta que la reclamación sea estimada o desestimada, pues otra interpretación conduciría a dificultar o privar a los interesados del ejercicio de sus derechos, por el simple mecanismo de no resolver la reclamación hasta que transcurriera dicho plazo y los quince días subsiguientes, lo que efectivamente sucedió en el presente caso en el que la reclamación tuvo entrada en la Mutualidad el 11 de enero y no fue resuelta hasta el 3 de marzo, razón suficiente para que la Mutualidad no pudiese con arreglo a Derecho rechazar como extemporáneo e inadmisibile, el recurso de alzada interpuesto ante su silencio y que precisa y casualmente tenía entrada en las oficinas centrales el mismo día 3, infracción del ordenamiento jurídico que obliga a declarar la nulidad del acuerdo del Consejo de Administración de la Mutualidad de 15 de julio de 1966, que declaró inadmisibile el recurso y de la resolución confirmatoria de tal acuerdo dictada en recurso de alzada por el Ministerio de la Gobernación en 11 de junio de 1968, con estimación en esta parte del recurso, volviendo el expediente a la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local a fin de que se pronuncie sobre el fondo del recurso de alzada que se le sometió. (Sentencia de 29 de octubre de 1970, Ar. 4.961.)

5. PLANTILLAS: APROBACIÓN POR EL MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN.

Si transcurrió el plazo de dos meses de la entrada del expediente en el Ministerio sin haberse dictado resolución expresa, ha de entenderse aprobada la plantilla por aplicación del silencio administrativo positivo, según lo previsto en el artículo 7.º de la Ley 108 de

1963, de 20 de julio. (Sentencia de 17 de diciembre de 1970, Aranzadi 5.365.)

6. TRIENIOS DE LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO: SERVICIOS PRESTADOS EN EL EJÉRCITO QUE DEBEN COMPUTARSE A UN FUNCIONARIO CIVIL.

Se trata de un Diplomado de Tributos que había prestado servicios en el Cuerpo de Intendencia, y pide que se le tengan en cuenta estos servicios a efectos de trienios. El Tribunal Supremo estima su recurso, y dice: Que, la doctrina establecida, entre otras, en las sentencias de 28 de noviembre de 1968 (Ar. 5.299), 4 y 29 de octubre, 17 de noviembre y 16 de diciembre de 1969 (Ar. 4.493, 4.809, 5.032, 5.965) y 25 de febrero, 28 de marzo y 3 de diciembre de 1970 (Ar. 739, 1.330, 5.082), declara que el párrafo 3.º del artículo 6.º de la Ley 31, de 4 de mayo de 1965, referente al «caso de que un funcionario preste sus servicios sucesivamente en distintos Cuerpos o plantillas de la Administración», no exige que se presten a la propia rama, civil, militar o judicial, a que corresponda el Cuerpo de que se trate, así como que, la expresión genérica Administración, empleada en el párrafo cuestionado no debe restringirse, como lo hace la resolución recurrida, para excluir del cómputo, los servicios prestados con anterioridad a la Administración única, en distinto Departamento ministerial, cuando no se discute el ámbito de aplicación del párrafo 1.º, del citado artículo 6.º, que es el que limita, a la «Administración Civil del Estado», la prestación a que se refiere, a diferencia de lo preceptuado en el referido párrafo 3.º. (Sentencia de 28 de enero de 1971, Ar. 86.)

VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. SUSPENSIÓN DEL ACTO.

El fundamento denegatorio de la suspensión del acuerdo recurrido sigue siendo válido y terminante en el caso presente, por cuanto versando sobre simples medidas correctoras de la potencia instalada por ser superior a la permitida por la Ordenanza municipal y a la anteriormente legalizada para la industria recurrente, con manifiesta expresión de que las diferencias apuntadas son independientes de que resulten o no molestas para los vecinos colindantes; es claro que el tal Acuerdo no lleva consigo daños o perjuicios de difícil o imposible reparación, ya que en último lugar habrían de ser de naturaleza crematística perfectamente compensable por la Administración demandada, cuyo principal deber, por el contrario, es el velar por el interés público que la infracción de la Ordenanza municipal puede en todo caso representar, aparte de que no es dable suponer que los origine la suspensión de una industria no autorizada o falta de licencia para funcionar con el potencial hallado. (Auto de 5 de diciembre de 1970, Ar. 5.374.)

2. RECURSO DE OPORTUNIDAD.

El recurso contencioso-administrativo llamado de «oportunidad» respecto a la conveniencia o inconveniencia del acto administrativo está ausente de nuestro Ordenamiento, que se limita al examen de la legalidad de los actos y en su caso al reconocimiento de situaciones subjetivas individualizadas. (Sentencia de 5 de diciembre de 1970, Aranzadi 5.376.)

3. RECURSO DE SUSPENSIÓN PREVIO: PLAZO.

El recurso de reposición está unificado en su dinámica procesal, pero no por la Ley de Procedimiento administrativo, sino primeramente por una Ley anterior a ella que es la rectora de esta Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, que derogó por su segunda Disposición final todas las legales y reglamentarias, reguladoras del procedimiento administrativo, en las que estaba comprendida la regulación del recurso de reposición, tanto en la Administración del Estado como en la Administración local, y por ello el plazo de interposición de dicho recurso es el de treinta días en lugar de quince que establecía el Reglamento de 17 de mayo de 1952 antes invocado; y posteriormente vino a reforzar aún más esta derogación en esta materia concretamente la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, reafirmando más la vigencia de la Ley de esta Jurisdicción al remitir a ella el artículo 126 de la misma que establece que el recurso de reposición previo al contencioso se interpondrá de conformidad a lo dispuesto en la Ley de lo Contencioso-administrativo, y se resolverá por el mismo órgano que dictó el acto recurrido, bastando la lectura del artículo 52 de la referida Ley de 27 de diciembre de 1956 para convencerse de que la presentación del recurso ha de hacerse ante el órgano que hubiere de resolverlo, por lo que la efectuada ante los organismos enumerados en el artículo 66 de la Ley de Procedimiento administrativo, reformado por la de 2 de diciembre de 1963, no puede ser admisible. (Sentencia de 5 de diciembre de 1970, Ar. 5.377.)

VII. HACIENDAS LOCALES

1. ARBITRIO DE PLUS VALÍA: ADQUISICIÓN DE TERRENOS POR CONGREGACIÓN RELIGIOSA: SUJECIÓN.

La exención aplicada por la sentencia recurrida—artículo XX del Concordato entre España y la Santa Sede de 27 de agosto de 1953—, ha sido prácticamente recogida por el artículo 520 de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, y tratada en su número 1.º, apartados *d*) a *i*), así como en los números 2 y 3 del mismo, y en obligado juego unos con otras, si bien se atiende a lo que constituye propiamente patrimonio eclesiástico, en su sentido más amplio, no reconoce por el contrario los Colegios o Centros de Enseñanza que no ostenten la condición de benéfico-docentes, y excluye en consecuencia de la

repetida exención a los locales destinados a enseñanza retribuida o con carácter retributivo, habida cuenta de que por otra parte la Ordenanza municipal respectiva, como ocurre en la aplicable al presente caso dictada por el Ayuntamiento de Valencia, es la que determina y limita con arreglo a los hechos reales, la cuantía de la imposición en relación con lo que esté, o no se encuentra exento, y la parte recurrida en esta apelación, y demandante ante la Audiencia de Valencia, no ha probado en ningún momento, como era su obligación, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.214 del Código civil, que los inmuebles adquiridos en la parte correspondiente se dedicarán a enseñanza meramente gratuita, ni ha contrarrestado la afirmación de público y general conocimiento hecho por el Ayuntamiento de Valencia, de que la enseñanza practicada por los Padres Dominicos es retribuida, sino que se ha limitado a articular la exención libremente, pese a que por otra parte y de la simple contemplación del juego de compraventa realizada, no puede en ningún momento discernirse la existencia de la condicionalidad exigida para el disfrute de tal exención o de la no sujeción. (Sentencia de 18 de enero de 1971. Ar. 69.)

2. DERECHOS Y TASAS: OCUPACIÓN DE PORCIÓN DE VÍA PÚBLICA RESERVADA A AUTOBUSES.

El segundo motivo del recurso se apoya en la supuesta infracción, por parte de la Ordenanza cuestionada y en la tarifa aludida, de la Ley de 23 de julio de 1966, que al crear en su artículo 4.º un nuevo impuesto municipal sobre la circulación de vehículos de tracción mecánica por la vía pública, estableció en el apartado 5 del mismo artículo que el meritado impuesto sustituiría, en todo el territorio nacional, a los impuestos, arbitrios, tasas o cualquiera otra exacción de carácter municipal sobre la circulación en la vía pública y rodaje de vehículos de motor gravados por el impuesto mencionado; pero si se tiene en cuenta que las exacciones que se suprimen por la Ley indicada son todas aquellas que, como se ha aseverado, gravan exclusivamente la circulación en la vía pública y el rodaje de tales vehículos y que la tasa que se discute en el recurso respecta precisamente a la reserva de espacios en las calles con restricción de uso público y en beneficio particular o, dicho de otra manera, que las exacciones suprimidas tienen como hecho imponible aquella circulación de los vehículos de motor y no la reserva de superficies en las vías públicas, es evidente que, sin necesidad de acudir a los argumentos que contiene la Orden del Ministerio de Hacienda que se recurre sobre la interpretación de la Real Orden de 3 de julio de 1928 y del Real Decreto de 29 de abril de 1927, también este motivo de impugnación debe ser rechazado. (Sentencia de 26 de enero de 1971, Ar. 134.)

3. DERECHOS Y TASAS: SERVICIOS DE LONJA MUNICIPAL.

Configurándose las lonjas como bienes de «servicio público», tanto a la luz del artículo 185 de la Ley de Régimen local, como del ar-

título 4.º del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales de 27 de mayo de 1955 y estableciéndose la exacción municipal, en este caso, precisamente por «prestación de servicios» en la lonja de «litis», cual se declara en el preámbulo de la ordenanza combatida; claro es que ni cabe dudar de que la referida exacción es realmente una tasa «por prestación de servicios públicos municipales», ni procede, por consiguiente, hablar de utilización o no utilización de bienes de dominio público, como hacen los recurrentes para atacar la procedencia de la misma, partiendo de la falsa premisa de que sólo en este caso la tasa se justifica y olvidando que junto a la que se establece por aprovechamientos especiales de bienes e instalaciones municipales de uso público; en los artículos 434, 435 y 440, entre otros, de la Ley de Régimen local, se estructuran otras tasas—por prestación de servicios—que se fundan en diversa base, que se mueven en distinta órbita, y que sobre todo importa no confundir, por ser muy diferente la fijación de sus tipos de percepción. (Sentencia de 22 de enero de 1971, Ar. 96.)

VIII. POLICIA MUNICIPAL

1. EDIFICIO RUINOSO: INFORMES TÉCNICOS.

Por la jurisprudencia se viene sentando que deben enjuiciarse las condiciones de seguridad de los inmuebles con criterios eminentemente técnicos, sirviendo los informes técnico-facultativos de base de razonamiento al suministrar los elementos de juicio necesarios para poder apreciar el estado de la finca de que se trate en relación con sus condiciones de conservación, posibilidad o no de consolidación, determinación del alcance de su mal estado, etc., para con base en todos esos datos físicos calificar al inmueble de ruinoso o, en su caso, negarle tal calificación cuando los daños y desperfectos que muestre sean de menor entidad y sea posible su conservación con la adopción de simples medidas ordinarias de reparación. (Sentencia de 30 de enero de 1971, Ar. 333.)

2. EDIFICIO RUINOSO: VALORACIÓN POR AGENTE DE LA PROPIEDAD.

En esta apreciación de los informes acerca del «valor del edificio», no puede desdeñarse, por la sola razón de que proceda de un Agente de la Propiedad Inmobiliaria, el que unieron a su escrito de oposición, en el procedimiento municipal, los arrendatarios, pues aunque sus conocimientos profesionales no son los propios de los técnicos de la construcción (salvo que el título que les ha permitido el acceso a la profesión de Agente haya sido el de Arquitecto, u otro que asegure el dominio de esta técnica) (artículo 2 del Reglamento de 6 de abril de 1951 y artículo 4 de la Orden de 4 de diciembre de 1957), su habitual intervención en la contratación de fincas, les confiere un dominio de la realidad del mercado inmobiliario (artículo 27 del Reglamento) que se traduce en un conocimiento empírico que puede ser

estimable—en una conjunta valoración con otras pruebas—para el trascendente dato, a los efectos resolutivos acerca de la «ruina» legal, del «valor del edificio»; y en este punto es de destacar, que merece un juicio estimable el dictamen del indicado Agente porque no dejan de tener fuerza sus razonamientos en orden a la «valoración del edificio», pues pondera aspectos negativos, cual son la vetustez, descuidada conservación y escasa rentabilidad, con otros positivos, cual son su buena ubicación en la ciudad y orientación favorable. (Sentencia de 24 de diciembre de 1970, Ar. 5.577.)

3. SUSPENSIÓN DE OBRAS QUE SE REALIZAN CON LICENCIA.

Se estaban realizando las obras en cuestión con la legitimación que le concedía la licencia que ostentaban, licencia que les confirió unos derechos que la Corporación demandada no puede desconocer sin conculcar el principio programístico de que a las «Entidades locales no les es dable ir contra sus actos propios declarativos de derecho», principio que encuentra su consagración en los artículos 366 de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 y en el artículo 37 de la Ley de 27 de julio de 1957, ratificada y sancionada por el Tribunal Supremo en sus sentencias de 27 de febrero de 1964 (Ar. 1.118), 24 de diciembre de 1966 (Ar. 5.909) y 3 de enero de 1968 (Ar. 16), destacando al efecto la del 21 de diciembre de 1962 (Ar. 4.828), a cuyo tenor «las licencias o permisos para edificar son actos administrativos o acuerdos municipales que, por conceder a su titular un derecho a realizar las obras, no pueden ser revocados por la Administración o entidad que los otorgó, prohibición que afecta por igual a la facultad de suspensión de los acuerdos, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 369...». (Sentencia de 25 de diciembre de 1970, Ar. 5.578.)

IX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. PRESENTACIÓN DE ESCRITOS.

Para facilitar el envío y recepción de documentos, evitando al administrado desplazarse hasta la sede del órgano administrativo competente, el legislador habilitó varios procedimientos de remisión, que son los siguientes: 1.º, el que regula el artículo 66-1 de la Ley de Procedimiento administrativo, según el cual los Gobiernos civiles recibirán toda instancia o escrito relacionado con el procedimiento administrativo dirigido a cualquier órgano de la Administración Civil del Estado que radique en la Provincia o en distinta Provincia y, dentro de las veinticuatro horas, lo cursarán directamente al órgano a que correspondan; 2.º, el que regula la Orden de 20 de octubre de 1958 (en desarrollo del párrafo 3 del artículo 66 de la Ley de Procedimiento administrativo), que permite enviar los escritos o instancias dirigidas a los órganos de la Administración, por mediación de las oficinas de Correos con categoría al menos de Estafetas, si bien tanto el artículo IX de la Ley como la Orden ministerial establecen que

tales documentos se presentarán en sobre abierto para ser fechados y sellados por el funcionario de Correos, concretando la Orden «en la cabecera del documento principal, parte superior izquierda, y cerrado el sobre por el remitente, procederá con el envío en forma idéntica a la que se sigue con los certificados en general, entregando una parte de las dos del resguardo al interesado y archivando la matriz en la oficina postal»; ambas formas de envío producen los efectos que señala el artículo 66-5 de la Ley de Procedimiento administrativo, a saber: que se entenderá que los escritos han tenido entrada en el órgano administrativo competente en la fecha en que fueron entregados en cualquiera de las dependencias a que nos hemos referido anteriormente.

Por tanto, si el legislador únicamente ha concedido esta facultad de fehaciencia a los envíos realizados de la forma antes dicha, ello significa que en los demás envíos o formas no existe tal fehaciencia por la simple existencia de un recibo de una carta certificada. (Sentencia de 31 de diciembre de 1970, Ar. 5.453.)

2. RECURSO DE REPOSICIÓN: PLAZO.

Una muy reiterada doctrina del Tribunal Supremo tiene ya establecido que el plazo indicado para interponer el recurso de reposición es de un mes natural, sin excluir los inhábiles y computado según el artículo 305 de la Ley de Enjuiciamiento civil—sentencias de 9 de abril de 1960 (Ar. 1.403), 2 y 26 de noviembre y 2 de junio de 1962 (Ar. 4.165, 4.516), 16 de febrero de 1965 (Ar. 2.941), y sobre todo la de 10 de mayo de 1965 (Ar. 2.986), que contempla un caso análogo al debatido—; todo lo anterior lleva a la conclusión de que notificado al administrado el acto impugnado el día 11 de noviembre de 1967, el plazo de un mes, hábil para interponer el recurso de reposición, vencía el día 11 de diciembre del mismo año, es decir, que si hasta las doce de la noche de ese día hubiera tenido entrada el recurso de reposición bien en las oficinas del Jurado Provincial de Expropiación de Cuenca, o bien en las demás a quienes el legislador habilitó al efecto, el recurso estaba interpuesto en tiempo, mientras que si se recibió el escrito después de las doce de la noche del día 11 de diciembre de 1967, el recurso era extemporáneo. (Sentencia de 31 de diciembre de 1970, Ar. 5.453.)

X. SERVICIOS MUNICIPALES

1. DE AGUA: CONCEPTO Y NATURALEZA.

Si bien el concepto de servicio público de abastecimiento de aguas, como dice muy bien la resolución impugnada en esta vía jurisdiccional, no aparece definido de modo expreso en la legislación patria, no lo es menos que puede deducirse el criterio del legislador de lo que dispone el artículo 1.º del Real Decreto-ley de 12 de abril de 1924, que declaró «servicios públicos los suministros de energía eléctrica,

agua y gas a los abonados a las empresas de distribución», correspondiendo al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria la reglamentación de tales servicios para la garantía de la seguridad e intereses públicos, sin perjuicio de las demás intervenciones que pueden corresponder a otros Departamentos, a las Provincias y al Municipio sobre las concesiones y contratos administrativos; corroborado en el artículo 1.º del Reglamento de Verificaciones Eléctricas y Regularidad en el Suministro de Energía de 12 de marzo de 1954 (Ar. 718 y Ap. 51-66, 4.455), cuya anterior redacción de 5 de diciembre de 1933 (Ar. 1.912 y Dic. 7.050) fue declarada aplicable al suministro de agua por Orden del Ministerio de Industria de 12 de febrero de 1935 (Ar. 501 y Dic. 9.426) en los términos resultantes de la de 27 de junio siguiente (Ar. 1.221 y Dic. 9.426 nota); desprendiéndose tanto del espíritu como de la letra que informa esa preceptiva legal, que para que un suministro goce de la consideración de servicio público, es indispensable que se trate de una «empresa de distribución», que tenga concesión o autorización administrativa y que pueda ser solicitado el suministro por cualquier abonado, esto además en consonancia con lo que resulta de lo establecido en el artículo 2.º de ese Real Decreto-ley de 12 de abril de 1924; y por tanto, son requisitos fundamentales para que exista un servicio público de abastecimiento de aguas, los siguientes: *a)* suministro de agua por una determinada empresa, cuyo objeto sea, precisamente, la distribución de la misma; *b)* a personas ajenas a aquélla; *c)* que constituyan una cierta pluralidad indeterminada de usuarios; *d)* que se trate de una prestación regular y continua; *e)* que lo verifique la Administración pública u otra persona a la que se lo conceda dicha Administración, es decir, un concesionario; y *f)* que se realice por motivos y finalidades de interés público; ahora bien, de no concurrir todos estos elementos componentes, entonces no se estará en presencia de un servicio público sino de un simple servicio privado; correspondiendo exclusivamente la competencia a las Corporaciones locales territoriales pertinentes, conforme ordenan los artículos 101 a 103, 107 y 164 a 167 de la Ley de Régimen local; 114 del Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955 y 171 de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, para la concesión y explotación del servicio público de abastecimiento de aguas a las poblaciones a favor de empresas privadas o personas particulares de no ejecutarla ella «per se» o mediante empresa mixta; y por ello, es incompetente el Ministerio de Industria a esos fines, pues lo único que le pertenece es lo relacionado en el ámbito de la policía industrial, autorizar las instalaciones industriales de una entidad que haya obtenido, previo otorgamiento de la Corporación municipal competente, la condición de concesionaria del servicio público—artículo 2 de la Ley de 24 de noviembre de 1939—sobre protección y fomento de la industria nacional y disposiciones complementarias; de donde se sigue que en ningún caso puede conferir concesiones de esta clase y convertir en concesionario de un servicio público de la naturaleza como el que se examina, a una empresa privada o pública;

cosa además aquí no sucedida en el caso que se contempla y, en su virtud, lo expuesto en estos particulares por la parte recurrente en cuanto contradigan lo anteriormente expuesto es a todas luces inoperante. (Sentencia de 7 de diciembre de 1970, Ar. 5.380.)

2. CEMENTERIOS: COMPETENCIA MUNICIPAL.

No puede abrigarse duda alguna acerca de la plena potestad de los Ayuntamientos para organizar el servicio público de cementerios, determinando las condiciones, forma y presupuestos objetivos y subjetivos de los enterramientos que se efectúen en los mismos, mediante la redacción y aprobación de las pertinentes Ordenanzas y la adopción de los acuerdos administrativos que sean necesarios para, en aplicación de éstas, decidir todas las cuestiones que se susciten en orden al funcionamiento de dicho servicio, condiciones de su prestación y ejercicio de los derechos de enterramiento que pudiesen haber sido concedidos o autorizados por el propio Ayuntamiento conforme a las normas generales administrativas preestablecidas por éste, y, estas normas y acuerdos, aunque versen sobre la titularidad administrativa del derecho de enterramiento en nichos de propiedad particular, no afectan ni pueden afectar en lo más mínimo a este derecho de propiedad privada que los administrados pueden tener sobre tales lugares de enterramiento, ni incidir ilícitamente sobre las normas de Derecho civil que lo regulan, pues la determinación de esta titularidad administrativa al uso de los mismos en cuanto es dictada a los exclusivos fines de mejor funcionamiento y prestación del servicio público de que se trata, no prejuzga ni invaden el derecho privado dominical de la misma forma que una licencia o autorización administrativa, cualquiera que sea la clase de derecho sobre el que recaiga, no puede perjudicar el poder jurídico que en el orden civil puede tener un tercero, que siempre podrá libremente hacerse valer ante la Jurisdicción a quien vienen atribuidos su conocimiento y protección. (Sentencia de 18 de enero de 1971, Ar. 157.)

3. PLAZA DE TOROS: COMPETENCIA MUNICIPAL.

Promover la construcción de una plaza de toros entra dentro de la competencia municipal, a tenor del número 2.º del artículo 101 de la Ley de Régimen local, pues en su apartado *f)* se establece como una de las finalidades de la actividad de los Ayuntamientos las fiestas profanas tradicionales, y no hay duda de que la principal atracción de las fiestas de Badajoz está constituida por las corridas de toros, entrando también la construcción de la plaza dentro del apartado *k)* del número y artículo citados, «cualesquiera otras obras y servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales... de la comunidad municipal», teniendo en cuenta además que la plaza de toros vieja no podía seguir funcionando con su estructura actual más que por tolerancia del Gobierno Civil, como lo prueba haberse negado por éste la autorización

para que en ella se celebraran durante el último verano espectáculos taurinos, ya que uno de los fundamentos de la negativa es la falta de acomodación del local al vigente Reglamento de Espectáculos. (Sentencia de 22 de enero de 1971, Ar. 215.)

XI. URBANISMO

1. CESIÓN DE VIALES.

Si no se hiciera la expropiación de viales, sino sólo la mera ocupación sin llevar a cabo la oportuna reparcelación, gravitaría la obra urbanística con desigualdad notoria, con perjuicio evidente de unos propietarios, caso de la recurrente, especialmente gravados y beneficio exclusivo de otros, no remediable, ciertamente, por la aplicación de contribuciones especiales; conclusiones confirmadas por las sentencias del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 1963 (Ar. 4.412) y 1 de junio de 1964 (Ar. 3.726), y muy recientemente por la sentencia de 15 de febrero de 1966 (Ar. 742). (Sentencia de 25 de noviembre de 1970, Ar. 5.218.)

2. VALOR COMERCIAL EN LA EXPROPIACIÓN.

Como ya declaró esta Sala, entre otras en sentencia de 29 de mayo de 1968 (Ar. 2.765), la Ley del Suelo, a diferencia de lo efectuado en relación a los valores inicial, expectante y urbanístico, no señaló ninguna norma para la determinación del «valor comercial» de las fincas expropiadas, norma que tampoco se encuentra en la Ley de Expropiación forzosa, dentro de la cual, sin embargo, puede suplirse dicha omisión mediante la aplicación del artículo 43, que contiene una autorización de carácter general para ajustar a la realidad los precios obtenidos mediante la aplicación de criterios estrictamente objetivos, por lo que al disponer la Ley 52 de 1962, de 21 de julio, que «en los citados expedientes no será de aplicación el artículo 43 de la Ley de Expropiación forzosa», sólo pudo referirse a la determinación de los valores inicial, expectante y urbanístico, lo que se comprueba por otra parte por el Decreto de 21 de febrero de 1963, complementario de dicha Ley. (Sentencia de 28 de noviembre de 1970, Ar. 5.583.)

3. PLANES: APROBACIÓN POR LA CORPORACIÓN MUNICIPAL.

La ejecutividad de los actos administrativos no se produce con carácter inmediato, como excepción a la regla general de inmediata ejecutividad, cuando tales actos están supeditados a publicación o a la aprobación de órganos con funciones de fiscalización, tal como dispone con carácter general el artículo 45, número 2, de la Ley de Procedimiento administrativo y reitera el artículo 101 del propio texto legal, y en materia de planeamiento urbanístico la aprobación inicial del Plan por los Ayuntamientos no dota a dicho Plan de eficacia o ejecutividad, sino que ésta tan sólo se produce una vez que recae la

aprobación definitiva por los organismos urbanísticos centrales y desde la publicación de dicha definitiva aprobación, según dispone el artículo 44 de la Ley del Suelo. (Sentencia de 22 de diciembre de 1970, Ar. 5.555.)

4. RASANTE DE CALLE: CAMBIO QUE ORIGINA PERJUICIOS.

Es responsable el Ayuntamiento de los daños y perjuicios causados a los propietarios por la elevación de la rasante, que origina dificultades de paso a los inmuebles. En cuanto a la naturaleza jurídica de los actos, ha de catalogarse dentro de aquellos en que la acción administrativa es ejercitada legalmente, y sin construirse tampoco dentro del marco de la institución expropiatoria, puesto que ésta se configura técnicamente como un negocio jurídico dirigido directamente al despojo patrimonial, en la que el efecto de provisión de medios no se produce de una manera anormal, sino normal, tal como se describe en el artículo 1.º de la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, señalando así sus fines, sino que en el caso de autos se presenta como una posible exigencia de la responsabilidad producida como consecuencia del ejercicio de una función administrativa desde luego lícita, que determina o causa un daño no directamente procurado, o sea que en tales casos y a efectos de planteamiento, la institución jurídica de la indemnización administrativa se ofrece al margen de todo funcionamiento irregular y tiene su origen en la acción administrativa ejercida legalmente, fundamentada en la idea común de lesión que causa un perjuicio que no es antijurídico por la manera de producirse, sino por el efecto del reflejo objetivo, porque el titular del bien o derecho lesionado no tiene el deber jurídico de soportarlo, aun cuando el agente que lo ocasione obre dentro del marco de la licitud. (Sentencia de 27 de enero de 1971, Ar. 284.)

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.