

## IV. JURISPRUDENCIA

### 1. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

por

NEMESIO RODRIGUEZ MORO

**A) El justiprecio de terrenos expropiados para ampliación del servicio de aguas ha de acomodarse a las normas de la Ley General de Expropiación y no a las consignadas en la Ley del Suelo.**

351.712.5

A esta conclusión llega la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1973 (Ar. 127) en una amplia y elaborada argumentación, que toca también otros interesantes aspectos relacionados con la expropiación forzosa, como es la cuestión relativa al valor de las resoluciones del Jurado provincial de Expropiación y su posible revisión jurisdiccional, estableciendo al efecto:

1. Que las resoluciones de los mencionados Jurados son actos administrativos y, por tanto, sometidos a la revisión jurisdiccional contencioso-administrativa.

2. Que es reiterada la doctrina jurisprudencial en el sentido de mantener, en general, las resoluciones de tales Jurados, por cuanto ofrecen grandes garantías de acierto y objetividad dada su composición.

3. Que, sin embargo, pueden y deben ser modificadas en revisión jurisdiccional tales resoluciones si se advierte haberse producido una infracción legal, un error de hecho o una indebida apreciación de las pruebas.

A la cuestión de si el justiprecio está bien fijado por el Jurado en cuanto aplicó las normas de valoración de la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 y no las contenidas en la

Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, dedica el Tribunal Supremo un amplio considerando en el que se exponen cuidadosamente las razones en las que fundamenta su declaración. De dicho considerando se extraen las siguientes afirmaciones:

1.<sup>a</sup> Que está bien considerado el terreno como finca rústica a efectos de valoración, y no como solar, ya que no reúne las condiciones precisas para ser conceptualizado como tal.

2.<sup>a</sup> Que, aun siendo una finca rústica, su valor se ve influido por las cercanías de la ciudad, y ello debe reflejarse en el mayor valor que el correspondiente a una finca rústica.

3.<sup>a</sup> Que, por ello, es de razón acudir al artículo 43 de la Ley de Expropiación, por cuanto los valores obtenidos por aplicación de lo dispuesto en el artículo 38 de dicha Ley no son aceptables.

4.<sup>a</sup> Que en una expropiación llevada a cabo por razones no estrictamente urbanísticas sin haberse formulado los Planes reglamentarios (sin que a ello obste el que sean tales obras consecuencia del Plan de Desarrollo Económico y Social 1964-67) han de aplicarse los módulos de valoración establecidos en la Ley de Expropiación forzosa y no los de la Ley del Suelo.

Los considerandos de la sentencia son del tenor literal siguiente:

2.<sup>o</sup> Que, con antelación a cualquier clase de disquisiciones sobre el tema litigioso, necesario se hace señalar, concretar, delimitar y fijar los límites o perímetros dentro de los cuales pueden revisarse los acuerdos de los Jurados de Expropiación, pues si bien es cierto que los acuerdos de dichos organismos son actos administrativos, sometidos enteramente a la facultad revisora de esta jurisdicción contenciosa que pueden ser, por tanto, anulados o dejados sin efecto, siempre que en esta vía se acredite que el precio o indemnización señalada no es el justo precio de los bienes tasados por dicho organismo, por ser este precio justo el valor que la Ley de 1954 dispone que sea abonado al expropiado, por lo que la determinación de este concepto de justiprecio no es discrecional, ni la actividad administrativa que lo señala pertenece a la esfera de lo discrecional, sino que la fijación de tal valor corresponde a uno de los conceptos que la doctrina conoce como «conceptos jurídicos indeterminados» o normas en blanco, por lo que el legislador autoriza o delega en la Administración para su adjetivación en cada caso, distintos al acto discrecional, por ser manifiesto que así como lo que caracteriza a la actividad discrecional es el poder de la Administración de elegir, sin control, una entre varias soluciones permitidas por la Ley, igualmente válidas, en cambio, en la fijación de un concepto jurídico indeterminado, como es la fijación del justiprecio, la Ley no autoriza que los Jurados elijan entre varios posibles justos precios de los bienes expropiados, porque la conformidad de la tasación con el Derecho sólo se alcanza cuando el Jurado, por medio del juicio de estimación más adecuado, obtiene y fija en cada caso el único precio que realmente sea el justo valor de los bienes tasados, que es el único precepto conforme con la norma, por lo que es inconcuso que la resolución de los Jurados fijando el justiprecio es un acto sometido al control de esta jurisdicción contenciosa, sin más limitaciones legales de que la diferencia entre el precio fijado por el Jurado exceda de la sexta parte al solicitado por el recurrente, pero fuera de este límite, el acto o acuerdo puede y debe ser examinado en su fondo, para tras el análisis de todos los elementos o ingredientes que hayan sido aportados al expediente o a las actuaciones, poder llegar a definir si la indemnización señalada por el Jurado es la justa y, consiguientemente, si el acuerdo que fijó el justiprecio es o no conforme a Derecho, sin que a este criterio legal se oponga la reiterada doctrina jurisprudencial, que constantemente recuerda que las resoluciones del Jurado ofrecen una garantía de acierto y objetividad por su composición jurídica,

técnica y administrativa, su conocimiento de las situaciones y circunstancias de los terrenos a valorar y su alejamiento de los intereses en juego, que hacen presumible una decisión justa, premisa o presunción de verdad que puede y debe quebrar, cuando en la adopción de los acuerdos de dichos organismos se incurra en una infracción legal, en un error de hecho o en una desafortunada apreciación de la prueba practicada—sentencias del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 1965, 22 y 26 de marzo y 9 de abril de 1965, 11 y 26 de febrero de 1966, 12, 20 y 21 de diciembre de 1967, 25 de enero y 15 de febrero de 1968, 19 de febrero de 1969, 21 de marzo de 1969, 17 de enero de 1970, 23 de junio de 1970, 25 de junio de 1970 y 4 de noviembre de 1970, entre otras, en cuya trilogía de supuestos, la intangibilidad a que se hace mérito de los acuerdos del Jurado de Expropiación cede y, en consecuencia, las Salas de la jurisdicción pueden y deben corregirlo con el fin de adecuarlos a la verdadera realidad de las cosas y, en especial, con la finalidad de determinar el justiprecio real y verdadero del bien o bienes a que aquéllos se concretan.

3.º Que, centrado el tema de debate y expuestas las limitaciones o supuestos, dentro de los cuales pueden y deben revisarse las resoluciones de los Jurados de Expropiación, preciso se hace analizar toda la serie de infracciones que, a juicio de las partes recurrentes, se dicen existir en la adopción de la calendada resolución del Jurado de Expropiación de Pontevedra, principiando por las que se sustentan, por la parte promovente del primero de los procesos acumulados y formulados, es decir, por don Benito I. C., en base de la desafortunada calificación de la finca expropiada por el Jurado de Expropiación, alegación con la que no puede comulgar este Tribunal, pues por mucho que se esfuerce tal parte recurrente para otorgar a la finca de autos el carácter de solar, éste no puede ser declarado por el mismo en cuanto que la finca que nos ocupa es esencialmente rústica, como lo denota su relativa extensión, su ubicación y emplazamiento, la ausencia de confinamientos con calles o vías públicas, la alusión que en su descripción se hace con camino de servidumbre y, en especial, con lo observado por el Jurado en la correspondiente diligencia de inspección ocular—y que la Sala corroboró en la por ella llevada al lugar de la expropiación, con la trascendencia que a la misma le da el Tribunal Supremo, en su sentencia de 9 de febrero de 1969—, calificación que no impidió a la Sala, y anteriormente al Jurado, para tener en cuenta su factor importantísimo en su valoración, la proximidad a núcleo urbano, lo que impulsó a dicho organismo a prescindir de los criterios señalados en la Ley expropiatoria para fines exclusivamente rústicos y remitirse, para justipreciar el bien de autos, al criterio más plausible y justo del artículo 43 del texto legal de la expropiación—por cierto, inicialmente compartido por el excelentísimo Ayuntamiento de Vigo, en el escrito de reposición que contra el calendado acuerdo interpuso en su día la Corporación en cuestión—, ajustándose con tal proceder a términos de estricta justicia y equidad, no habiendo justificado la parte recurrente que el precio señalado por el Jurado no se ajusta a la realidad, por lo que de accederse a tal pretensión no haríamos más que sustituir el ponderado y objetivo criterio de dicho organismo por el arbitrario e interesado de la parte recurrente, sustitución de criterios totalmente sancionado y prohibido por el Tribunal Supremo, a través de contexto y numerosa jurisprudencia, no mereciendo mejor acogida la manifestación, también vertida por la representación de don Benito I. C., de que el precio acordado por el Jurado de Expropiación de Pontevedra fue fijado sin tener en cuenta el señalado por el índice de valoraciones de la entidad expropiante, pues aparte de que como hasta la saciedad ha dicho el Alto Tribunal de la Nación los precios fiscales nunca pueden ser los a tener en cuenta, exclusivamente, para fijar el justiprecio de los bienes expropiados, la parte recurrente tampoco ha demostrado que la finca expropiada se halle ubicada en paraje o lugar a que alude la certificación que a tal efecto esgrime la misma, sin olvidar que, habida cuenta la superficie del bien expropiado, ese precio de 600 pesetas metro cuadrado a que la aludida certificación se refiere, nunca podría aplicarse a la totalidad de dicha extensión superficial, sino a una zona de 25 metros de profundidad con la calle o camino a la que confine, debiendo desestimarse también que los precios a que alude la citada certificación se refieren al año de 1967, no al de 1965 en que se inició la expropiación controvertida, por todo lo

cual, al no haber justificado don Benito I. C. la perfecta identidad de la finca de autos con los contemplados en la certificación mencionada y ser los índices referidos al año de 1967, mientras la expropiación que nos ocupa hace referencia al año de 1965, es visto que los índices en cuestión no pueden aplicarse a la expropiación enjuiciada, al menos en la extensión y con las consecuencias que pretende la parte actora, pues incluso admitiendo a efectos polémicos tal afirmación, el precio de las 600 pesetas metro cuadrado nunca podría aplicarse a la totalidad de la finca, sino a una superficie en profundidad de 25 metros, lo que incluso pudo tener en cuenta el Jurado al valorar en conjunto el bien objeto de la expropiación, fijando en un precio unitario la totalidad de la superficie de la finca en cuestión.

5.º Que, contra lo que sustentado queda en los anteriores razonamientos legales, no cabe esgrimir lo manifestado por la otra parte recurrente, la Corporación viguesa, al formular su correspondiente y preceptivo proceso—en sentido contrario, claro está, no sólo de lo que en el primero de los procesos examinados se ha declarado, sino también en contra de lo sostenido y plasmado por el acuerdo del Jurado de Expropiación que nos ocupa—, en el sentido de que el Jurado, si bien no conceptuó el terreno finca de autos como solar, si la tasó o justipreció como tal, pues hasta examinar la calendada resolución impugnada para que se constate que tal afirmación no se da en cuanto el Jurado valoró la finca controvertida como tal finca rústica, si bien, por su proximidad al núcleo urbano de la villa viguesa, le da un mayor valor que el que le correspondería si de una finca rústica exclusivamente se tratara, acudiendo para ello, razonadamente, al artículo 43 de la Ley de 1954, no mereciendo mejor acogida lo que dicha Corporación sustentó sobre la no aplicación del artículo 43 en cuanto, a su juicio, se está en presencia de una expropiación motivada por razones de urbanismo, con la correspondiente aplicación de los criterios de la Ley del Suelo y no de los estereotipados en el artículo de la Ley de Expropiación, pues aparte de que con tal alegación la Corporación viguesa no se muestra consecuente, con los efectos que tal argumentación implica, en cuanto su realidad llevaría consigo la anulación de la calendada valoración del Jurado, limitándose por el contrario a postular en el suplico del escrito de contestación a la demanda de autos, la desestimación de la misma y, en consecuencia, la de este proceso, tal alegación no es correcta, pues aunque el abastecimiento de aguas potables puede ser uno de los supuestos de saneamiento a que alude la Ley del Suelo en su artículo 91 y, por ende, objeto del correspondiente Plan, Proyecto urbanístico o Plan especial del artículo 13 de la Ley de 1956, con la consiguiente tasación de los terrenos que tal planeamiento urbanístico exige, para los módulos y criterios que la Ley del Suelo preceptúa, con exclusión de los fijados por la Ley de Expropiación forzosa, para que tal realidad se dé es condición necesaria y *sine qua non* que se esté en presencia de «expropiaciones que tengan por objeto la ejecución de Planes de ordenación urbana»—sentencias del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1962, 22 de marzo de 1963, 18 de febrero de 1964, 9 de marzo de 1967, 16 de marzo de 1967, 13 de mayo de 1968, 15 de noviembre de 1969 y 13 de octubre de 1970—, destacando por su nitidez y claridad la última citada, «... de manera que al no tratarse de ejecutar Planes urbanísticos o Proyectos de urbanización, no resulta aplicable la Ley del Suelo...», supuesto que no es el de autos, en cuanto si bien la materia de la expropiación que nos ocupa pudo ser materia a la que aplicar la citada preceptiva urbanística, lo cierto es que la misma no fue objeto de ningún Plan general de urbanización, ni tampoco del preceptivo y previo Plan especial del artículo 13 de la Ley de 1956, no sólo porque no se alude a los mismos, sino porque ni siquiera consta en autos la serie de actuaciones y trámites a que los citados Planes han de sujetarse en su elaboración y ejecución—artículos 32 y 34 de la tantas veces aludida Ley del Suelo—, con la consiguiente falta de título legítimo del instituto expropiatorio enjuiciado, si a tal hipótesis nos atuviéramos, ya que si bien los Planes parciales no parece sean necesarios para legitimar la expropiación urbanística de que se trata—sentencias del Alto Tribunal de 17 de febrero de 1962, 28 de mayo de 1963, 8 de febrero de 1965, 11 de febrero, 7 de marzo y 13 de abril de 1966, entre otras—, interin así conste el correspondiente Plan general—párrafo 2.º del artículo 121 de la Ley del Suelo y sentencias de dicho Alto Organismo de 2 de

diciembre de 1964, 15 de febrero de 1965, 15 de marzo, 10 de mayo, 14 de mayo, 19 y 21 de junio de 1965—, o el correspondiente Plan especial del artículo 13 de dicho cuerpo legal, si de obras de saneamiento se tratare, si es condición necesaria e imprescindible la existencia de aquellos Planes generales o de estos especiales, para legitimar y viabilizar una expropiación urbanística, por lo que al no haber tales títulos legitimadores, es visto que no estamos en presencia de ninguno de los supuestos estereotipados en la Ley del Suelo, para aplicar los criterios de valoración en dicho texto legal contenidos, sobre todo cuando lo afirmado por la Corporación recurrente choca abiertamente contra lo que consta en autos, ya que basta ver lo que se esgrimió como punto de arranque o de partida de la expropiación controvertida, para que se deduzca inequívocamente que la expropiación enjuiciada no tuvo por base un verdadero y propio Proyecto urbanístico o de saneamiento, en cuanto la urgencia de las obras de litis y la consiguiente necesidad de ocupación del bien expropiado no dimanó de ningún Plan urbanístico o de saneamiento, sino del artículo 20, apartado *d*), de la Ley de 28 de diciembre de 1963, por la que se aprueba el «Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-1967» de finalidad muy distinta a la materia objeto de la calendada Ley del Suelo, en la que sólo se trató de sustituir la declaración de utilidad pública, que toda expropiación comporta y exige, precisamente por lo que al respecto señala el citado artículo 20, apartado *d*), concediendo a las obras incursas en dicho Plan la urgencia de su ocupación, pero sin alterar los demás trámites y menos la naturaleza de las mismas y la legislación aplicable, por lo que si la citada Ley 194/63 vino a declarar la utilidad pública de las obras incluidas en ella, con la consiguiente ocupación inmediata de los terrenos necesarios para realizarlas, no por ello vino a dejar sin efecto lo que al respecto sienta la Ley del Suelo para los Planes de urbanismo o Proyectos de urbanización, pues a lo sumo lo único que podría haber variado eran esos dos puntos a los que expresamente se remite el apartado *d*) del artículo 20 de la Ley de 28 de diciembre de 1963 y, a mayor abundamiento, habría que partirse de la aplicabilidad de los criterios de la Ley del Suelo y ello en nada empecería para que la Sala confirmara los acuerdos recurridos, ya que en el caso de autos no se da ninguno de los supuestos contemplados en la Ley del Suelo para exigir que las tasaciones a ella sometidas se justiprecien por los criterios de su normativa fijados—corregir en interés público y social el fenómeno acuciante y cierto de acumular las plusvalías de la propiedad del suelo, para evitar beneficios económicos indebidos, en la injusta distribución de los que procede reconocer, sobre todo por la repercusión grave que ello causa en la programación económica de la política de la vivienda, de los servicios indispensables para la existencia de núcleos y de unidades urbanas y para la adecuada renovación de nuestras ciudades y establecimiento de las que hayan de existir y servir a la política de expansión, descentrada del desarrollo industrial—, pues basta ver lo actuado y tener en cuenta que el Jurado se desplazó al lugar de autos, así como la Sala sentenciadora, para que se constate la bondad y justicia de los precios dados por el Jurado y, en consecuencia, la realización de la justicia conmutativa—la de que al afectado por la expropiación controvertida obtenga una justa y estricta indemnización—, finalidad carismática y de rango constitucional consagrada por el artículo 32 del Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945, en el artículo 349 del Código civil y disposiciones complementarias, existiendo supuestos en los que a pesar de estar en hipótesis de ejecutar el «Plan Nacional de la Vivienda»—sentencia del Alto Tribunal de 15 de noviembre de 1969—, sin embargo, las tasaciones efectuadas en el caso se llevaron a efecto por los módulos o criterios de la Ley de Expropiación forzosa y no por los regulados y estereotipados en la tantas veces mencionada Ley del Suelo, por todo lo cual, al venir legitimada la expropiación que nos ocupa por la referida Ley de 28 de diciembre de 1963, que aprobó el «Plan de Desarrollo Económico y Social para los años 1964-1967», y no por un previo Plan general de urbanismo o del respectivo Plan especial de planeamiento urbanístico, es fácil colegir que la tasación de la finca en cuestión ha de hacerse por los criterios de la Ley de 16 de diciembre de 1954—compendio general de las normas ordinarias en tal materia e inspiradas en los más elementales principios de justicia conmutativa—y no por los plasmados y contenidos en la Ley de 1956, pensada exclusi-

vamente para supuestos especiales y específicos y tendentes a obviar o al menos mitigar las finalidades anteriormente expresadas y que, como se razonó y se razonará más detenidamente en posteriores considerandos, no se dan en el supuesto enjuiciado, desestimándose, pues, este primer motivo de impugnación de los acuerdos impugnados, sobre todo cuando lo aquí sostenido por la Corporación recurrida va contra sus propios actos, ya que basta leer el primer apartado del escrito de reposición, que contra las resoluciones impugnadas interpuso en su día el Ayuntamiento de Vigo, para que se constate que todo lo aducido en esta vía jurisdiccional no se acomoda y se desdice de lo que en su día manifestó ante la Corporación mencionada, en cuanto en dicho escrito se mostró conforme en que la determinación del justiprecio de los bienes de esta expropiación se hizo de acuerdo con el artículo 43 de la calendada Ley expropiatoria, por lo que aparte de ir contra sus propias manifestaciones, viene a confirmar que la expropiación que nos ocupa estaba sujeta, en cuanto a los criterios de determinación del justiprecio, a la Ley de 16 de diciembre de 1956 y no a la Ley del Suelo.

## **B) Un Concejal carece de acción para impugnar en vía contencioso-administrativa la resolución del Ministerio de la Gobernación que desestimó la denuncia presentada por aquél contra el Alcalde del Ayuntamiento**

351.95

Así lo consigna la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de enero de 1973 (Ar. 116), según los considerandos que luego se transcriben.

Los antecedentes del caso ahora resueltos por el Supremo Tribunal son los que en esquema se exponen a continuación:

1. Un Concejal del Ayuntamiento de X. se dirigió al Gobernador de la Provincia haciéndole saber que los vehículos a motor del parque municipal se suministraban de gasolina y aceites en una estación de servicio que pertenecía al Alcalde, entendiendo el Concejal que se debía declarar la incompatibilidad del Alcalde, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales.

2. El Gobernador civil, previo trámite del oportuno expediente, declaró que no se daba la incompatibilidad denunciada.

3. El Concejal denunciante interpuso recurso de alzada ante el señor Ministro de la Gobernación, resolviendo éste que no había fundamento para declarar la incompatibilidad que se solicitaba.

4. Contra esta resolución ministerial interpuso el Concejal denunciante recurso contencioso-administrativo, y el Tribunal Supremo declara que el recurso es inadmisibile por carecer el reclamante de legitimación activa para promover el recurso, puesto que carece de interés directo que la Ley exige para poder promover la acción contencioso-administrativa.

En general, el derecho de petición está reconocido en las Leyes Fundamentales a todos los ciudadanos, como igualmente la denuncia de hechos que se estimen contrarios al Ordenamiento jurídico, que pueden e incluso deben ejercer todos los que los conozcan.

Pero la legitimación que se exige para iniciar un determinado procedimiento administrativo o contencioso-administrativo ya no se halla en todo ciudadano ni puede, por tanto, ser ejercida por un

*quibus ex populo*, sino que sólo quien reúna las condiciones exigidas por el legislador al efecto puede poner en marcha el proceso.

En nuestro Derecho actual no se admite la acción popular de modo general, ya que solamente en casos excepcionales se permite el ejercicio de una acción pública (\*), como ocurre en urbanismo al decir el artículo 223 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 que «será pública la acción para exigir ante los Tribunales contencioso-administrativos la observancia de la presente Ley y de los Planes de ordenación urbana». Por el contrario, sólo el titular de derechos o de intereses legítimos está, en general, facultado para poner en marcha el procedimiento administrativo, según así se establece en el artículo 23 de la Ley de Procedimiento administrativo, o, dicho en terminología de la Ley de lo Contencioso-administrativo, cuando se es titular de un derecho o de un interés directo.

De manera que no basta un nuevo o simple interés, sino que es preciso un interés directo, sin que sea preciso, como en la vieja Ley de lo Contencioso-administrativo ocurría, tener un derecho subjetivo o individualizado; basta el interés directo, concepto que debe interpretarse de un modo abierto y flexible, considerándose que es suficiente con que concurra un interés personal en el éxito de la pretensión deducida en la demanda, y ello, ya porque pueda representar para el accionante un beneficio material o jurídico efectivo, ya porque la persistencia de la situación creada, o que pudiera crearse por el acto jurídico impugnado le originase un perjuicio.

Pues bien, en la sentencia antes aludida el Tribunal Supremo declara que el Concejal en cuestión carece de legitimación para promover la acción contencioso-administrativa e incluso para poder ejercitar la alzada que interpuso contra la resolución del Gobernador y, en consecuencia, declara que es inadmisibile el recurso contencioso sin poder entrar, por ello, en la cuestión sustantiva o de fondo.

Los considerandos de dicha sentencia dicen así:

CONSIDERANDO: Que el primer tema propuesto al objeto de la declaración jurisdiccional propia de este recurso contencioso-administrativo es el de la alegación de inadmisibilidad formulada por la representación de la Administración del Estado, invocando la aplicación del artículo 82, apartado b), de la Ley de la Jurisdicción, por falta de legitimación activa del actor a tenor del artículo 28, número 1.º, inciso a), de la misma, ya que, en realidad, éste carecía de interés directo en la revisión del acto administrativo, constituido por la Orden del Ministerio de la Gobernación de 1 de agosto de 1967, que al rechazar alzada, confirma decisión del Gobernador civil de Pontevedra de 14 de enero anterior, por la que se reconoce no concurrir en la actuación del Alcalde del Ayuntamiento de Vigo, don Rafael J. P. S., circunstancias que justificasen la estimación de incompatibilidad en dicho cargo que se solicitaba por el hoy recurrente, Concejal de esa Corporación municipal, por no ser de adecuación los supuestos señalados en los artículos 9.º y 33, apartado 1.º, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Entidades locales de 17 de mayo de 1952, ni los artículos 63, párrafo 2.º, y 79, número 3.º, de la Ley de Régimen local, texto articulado

(\*) Puede verse el sugestivo trabajo de Luis Cosculluela sobre «Acción pública en materia urbanística», en el número 71 de la *Revista de Administración Pública*.

y refundido por Decreto de 24 de junio de 1955, por la motivación que se refleja en la actual resolución impugnada; preceptos en que se ampara el denunciante, don Ignacio Eduardo P. V., para interesar del órgano administrativo competente, como de presente en esta *litis*, la destitución de la autoridad local reseñada, con base de ser como queda expresado incompatible la función de Alcalde con la de propietario de la Estación de Servicio de Gasolina y Carburantes P. S., así como de la tienda aneja de repuestos y accesorios de automóviles, sita en la Gran Vía, de esa ciudad, de la que venían surtiéndose de tales carburantes y útiles por su mandato el Parque Móvil Municipal de una manera regular y constante y en régimen—prácticamente—de monopolio, cobrándose las correspondientes facturas en forma periódica de los fondos públicos municipales.

CONSIDERANDO: Que la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, marcando una indudable evolución en materia de legitimación del proceso, no exige ya la titularidad de un derecho subjetivo, cuya vulneración habría de justificar la pretensión revisora del acto administrativo, sino que lo sustituye por un concepto más amplio y flexible, cual es el interés directo, a que se refiere el artículo 28, número 1.º, apartado a), y la jurisprudencia de este Alto Tribunal, delimitando los contornos conceptuales de ese interés directo legitimador de la actuación procesal del demandante en esta vía jurisdiccional, ha establecido la doctrina, consignada entre otras, en las sentencias de 21 de junio de 1963, 18 de marzo, 7 y 19 de diciembre de 1968 y 25 de septiembre de 1971, de que no es conforme al espíritu de la Ley jurisdiccional una interpretación restrictiva del concepto «de interés directo», por lo que ha de estimarse suficiente la concurrencia de un interés personal en el éxito de la pretensión deducida en la demanda, ya porque le pueda representar para el reclamante un beneficio material o jurídico efectivo, o porque, por el contrario, la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo impugnado le originaría un perjuicio, siendo su naturaleza sustancial el que tenga una relación inmediata o mediata con la repercusión o efecto del meritado acto administrativo contra el que recurre y ordenando por ello solamente que tal repercusión no sea lejanamente derivada o directa, sino que sea consecuencia inmediata del acto administrativo; no bastando, por tanto, un simple interés a la legalidad, por muy amplio que sea el sentido que quiera darse al calendario precepto 28, número 1.º, apartado a), por evidenciarse que no cabe aceptar existe legitimación por la circunstancia de que cualquier ciudadano quiera que la Administración pública obre con arreglo a la Ley, ya que de su redacción se desprende que es necesario un interés concreto en la anulación, y por eso no la posee el que le es indiferente ésta, y no se diga de postular intereses generales o de terceras personas; concepto ampliado por el artículo 23 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, al considerar interesados en el procedimiento no solamente a los que lo formulen como titulares de derechos o intereses legítimos, sino también a los que sin haber iniciado el precitado procedimiento ostenten derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte, háyanse personados o no en aquél.

CONSIDERANDO: Que con arreglo a la normativa legal antes enunciada y jurisprudencia de que queda hecha mención, en especial por su analogía la de 7 de diciembre de 1968, resulta de manera inequívoca que el accionante en estos autos carece de legitimación activa a efectos de la impugnación de la Orden ministerial criticada, ya que si bien el mismo está facultado para denunciar ante la Administración cualquier clase de incapacidad o incompatibilidad de los miembros de las Corporaciones locales, conforme precisan los artículos 82, números 1.º y 2.º, de la Ley de Régimen local, y 35, números 1.º, 2.º y 3.º, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Entidades locales, por su carácter de Concejal del Ayuntamiento de Vigo a la parte de ser vecino de esa ciudad, cuya resolución corresponde a los Gobernadores civiles y en última instancia al Ministerio de la Gobernación acorde con el artículo 382 de la primera disposición legal indicada, no lo es menos que esa facultad de denunciar que puede ejercitar el actor como cualquier otro administrado y que de hecho ejercitó, no le otorga el interés directo que el relacionado número 1.º, apartado a), del artículo 28 de la Ley Jurisdiccional exige para estar legitimado para demandar en vía conten-

ciosa la anulación de la repetida Orden del Ministerio de la Gobernación de 1 de agosto de 1967, ya que en ningún caso le está encomendado al reclamante la representación y defensa de la Administración —artículo 371, números 1.º y 2.º, de dicha Ley de Régimen local—no sólo por ser supuesto extraño a lo que aquí se discute, sino además, dentro del terreno hipotético de que fuese viable, exigiría la justificación del abandono por parte del Ayuntamiento del ejercicio de las acciones que le competen en defensa de sus bienes y derechos para poder aceptar la sustitución del organismo municipal, para deducir un recurso, previo un requerimiento al mismo y con autorización gubernativa, y en este sentido hay también la representación voluntaria que debe acreditarse ante los órganos judiciales para que éstos puedan examinar la pretensión; y como nada de todo existe en el procedimiento ni en su antecedente el expediente administrativo, lleva consigo que si el demandante agotó su acción y su derecho con el acto de denunciar ante la Administración, como quiera que la resolución administrativa atacada no le afecta personal ni directamente por no inferirse obtenga beneficio material o jurídico efectivo, ni a *contrario sensu* le ocasiona tampoco ningún perjuicio, en armonía con la doctrina de este Tribunal recogida en el precedente razonamiento, es visto que carece por lo sentado del obligado interés directo, el que es absolutamente distinto al interés general suficiente sólo para denunciar y, por consiguiente, el recurso ha de ser inadmitido con arreglo al artículo 82, apartado b), de la Ley rectora de esta jurisdicción; máxime que la acción popular o irrefleja no figura establecida en la materia de legislación de Régimen local—correlativa a Ayuntamientos y Diputaciones provinciales—, como tampoco en la materia contencioso-administrativa en que la legitimación obedece a reglas que determina el predicho artículo 28 de la Ley; circunstancia por la cual carecía el recurrente ya en vía gubernativa de derecho para promover alzada respecto del acuerdo del Gobernador civil de Pontevedra, de 14 de enero de 1967, pese a que así se autorizase y se le tuviese por parte por las autoridades administrativas en los dos grados intervinientes, motivo por el que, si ya en el momento de resolver el expediente, la parte hoy postulante de la pretensión carecía de presencia procesal administrativamente adecuada para interesar la anulación del acto administrativo, esta misma situación le sitúa al margen de la legitimación necesaria para impulsar el procedimiento contencioso-administrativo.

CONSIDERANDO: Que por todo lo argumentado, cae por su pie lo expuesto por el hoy recurrente en su escrito de conclusiones a efectos de que se desestimase causa de inadmisibilidad propuesta por el Abogado del Estado, y que descansa escuetamente en que su legitimación estaba reconocida por la Administración y hoy no le era lícito al representante de la misma impugnarla, por ir en contra de sus propios actos; porque aun haciendo abstracción de lo ulteriormente consignado en el razonamiento que precede, no será dable admitir esa alegación, y ello, porque la legitimación que la Administración pudo haber reconocido al demandante sólo tiene efectos en vía gubernativa pero no en la jurisdiccional, donde únicamente se exige el interés directo del recurrente que, en caso de existir, le legitima activamente en esta vía y si no, no, con absoluta independencia de lo que la Administración hubiese resuelto sobre estos problemas, porque el legislador no ha querido que así fuese, ya que en caso contrario hubiese dicho que estaban legitimadas para demandar contra los actos de la Administración, los que tuviesen interés directo en ellos y aquellas a quienes la Administración se la hubiese reconocido y sin embargo no lo dijo; más que suficiente para rechazar lo que en este particular se aduce por la prerreferida parte actora.

CONSIDERANDO: Que ante el acogimiento que se efectúa de la causa de inadmisibilidad, tal medida imposibilita entrar a conocer del problema de derecho material planteado en las actuaciones litigiosas, así como en lo relativo a la desviación de poder que se propugna, todo esto en consonancia con el artículo 81, número 1.º, apartado a), y también conforme al número 2.º de ese precepto legal en juego con el 131, número 1.º, de la Ley de lo Contencioso-administrativo de 27 de diciembre de 1956, se declara que no existiendo mala fe ni temeridad por ninguna de las partes litigantes, no se hace preciso imposición de costas en contra de ninguna de ellas en el actual recurso.

## 2. RESEÑA DE SENTENCIAS

**SUMARIO:** I. ACTOS ADMINISTRATIVOS: EJECUCIÓN FORZOSA: REINTEGRO DE LOS GASTOS OCASIONADOS.—II. BIENES: REVERSIÓN AUTOMÁTICA AL AYUNTAMIENTO SI SE DEJÓ INCUMPLIDA LA OBLIGACIÓN DE EDIFICAR.—III. CONTRATACION: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.—IV. EXPROPIACION FORZOSA: 1. ARRENDATARIO: EXPEDIENTE SEPARADO DE JUSTIPRECIO. 2. INDEMNIZACIÓN A LOS ARRENDATARIOS. 3. EXTINCIÓN DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA. 4. JUSTIPRECIO: BIENES QUE SE DESTINAN A VIALES. 5. NUEVA TASACIÓN POR DEMORA EN EL PAGO DEL PRECIO SEÑALADO. 6. REVERSIÓN: VALORACIÓN DEL BIEN QUE REVIERTE. 7. SERVIDUMBRE IMPUESTA POR CREACIÓN AUTOPISTA: INDEMNIZACIÓN.—V. HACIENDAS LOCALES: 1. EXACCIONES: SUSPENSIÓN DEL PAGO DISPUESTA POR EL TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO PROVINCIAL: DISCRECIONALIDAD. 2. LIQUIDACIONES DE MÁS DE 150.000 PESETAS. NO PROCEDE RECURSO ANTE EL TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO CENTRAL. 3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: FECHA INICIAL DEL PERÍODO IMPOSITIVO EN CASO DE HABERSE LIQUIDADADO TASA DE EQUIVALENCIA. 4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: FUNDAMENTO. 5. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENO EXENTO POR AFECTO A EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA. 6. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA. 7. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENO RÚSTICO ADQUIRIDO PARA INSTALAR INDUSTRIA: SUJECCIÓN AL ARBITRIO. 8. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR: RECTIFICACIÓN DE LAS VALORACIONES. 9. CONTRIBUCIONES ESPECIALES: ASOCIACIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRIBUYENTES. 10. CONTRIBUCIONES ESPECIALES: LEY DE 23 DE JULIO DE 1966.—VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1. EXIGENCIA DEL PREVIO PAGO: AVAL BANCARIO. 2. RECURSO DE REPOSICIÓN: PLAZO.—VII. POLICIA MUNICIPAL: 1. LICENCIA DE OBRAS. 2. LICENCIA DE OBRAS: SU CARÁCTER REGLADO. 3. RUINA DE EDIFICIOS: COMPETENCIA PARA DECLARARLA. 4. RUINA INMINENTE: AUDIENCIA DE INQUILINO.—VIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: DICTAMEN PREVIO DE LETRADO PARA INTERPONER RECURSO ADMINISTRATIVO POR UN AYUNTAMIENTO.—IX. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION: REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN LOCAL.—X. SERVICIOS MUNICIPALES: CONCESIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE COLECTIVO URBANO: INFRACCIÓN DEL PROCEDIMIENTO.—XI. URBANISMO: 1. LOS AYUNTAMIENTOS Y LOS ÓRGANOS DEL MINISTERIO DE LA VIVIENDA. 2. OBRAS QUE SE ALEGAN COMO PRECEDENTE PARA LEGALIZAR LAS REALIZADAS CON INFRACCIÓN DEL ORDENAMIENTO. 3. CALLES DE URBANIZACIONES PARTICULARES. 4. VALOR DE VIALES EN CASO DE EXPROPIACIÓN. 5. ZONAS VERDES: NULIDAD DEL PLAN QUE MODIFICA TALES ZONAS.—XII. VIVIENDAS: DEMOLICIÓN AL AMPARO DEL ARTÍCULO 78 DE LA LEY DE ARRENDAMIENTOS URBANOS. SANCIÓN POR NO REEDIFICAR.

### I. ACTOS ADMINISTRATIVOS

#### EJECUCIÓN FORZOSA: REINTEGRO DE LOS GASTOS OCASIONADOS.

El incumplimiento por la Compañía de Tranvías de la orden dada por el Ayuntamiento exigiendo la realización de obras en la zona de entrevías faculta a la Administración municipal a realizarlas y proceder al cobro de los gastos por la vía administrativa. (Sentencia de 22 de enero de 1973, Ar. 357).

## II. BIENES

### REVERSIÓN AUTOMÁTICA AL AYUNTAMIENTO SI SE DEJÓ INCUMPLIDA LA OBLIGACIÓN DE EDIFICAR.

Como señala el Tribunal Supremo en sentencia de 25 de septiembre de 1970, que confirma otra dictada precisamente por esta Sala en supuesto similar al de autos, la reversión opera automáticamente y de pleno derecho al patrimonio municipal, y no requiere la formación de expediente para ello, que es en definitiva lo que consagra el artículo 65, número 1.º, del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales. (Sentencia de 21 de noviembre de 1972, Ar. 5.049).

## III. CONTRATACION

### CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

Es de esta naturaleza aquel por el que un Ayuntamiento enajena en pública subasta, con especiales disposiciones sobre urbanización, construcción y reversión, en su caso, unos terrenos municipales. (Sentencia de 13 de noviembre de 1972, Ar. 4.730).

## IV. EXPROPIACION FORZOSA

### 1. ARRENDATARIO: EXPEDIENTE SEPARADO DE JUSTIPRECIO.

CONSIDERANDO: Que en el supuesto de autos, la Administración, al expropiar las fincas, donde se hallaban las viviendas de los recurrentes, se entendió exclusivamente con los propietarios de aquélla, a pesar de que conoció por haberlo así declarado los expropiados en el acta de ocupación, que en ella existían ocho arrendatarios y si las actuaciones proseguidas con los dueños del inmueble son conformes a derecho, en cuanto se observaron las diligencias prevenidas por la ley, no se abrió pieza individual de indemnización a los arrendatarios interesados, defecto que no puede ser subsanado, por la publicación de la Resolución de 9 de febrero de 1965, a que se ha hecho referencia, convocando a los propietarios y arrendatarios de la finca a un acta de ocupación, sino que la entidad expropiante estaba obligada a notificar a cada uno de los arrendatarios la apertura del expediente incidental, previa al señalamiento de su derecho de indemnización, como establecen los preceptos citados anteriormente y según el artículo 44 de la Ley de Expropiación forzosa, por lo que, consiguientemente, se debe declarar la nulidad de los actos administrativos impugnados, conforme al artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo, para que la Administración siga este procedimiento, mo-

mento en que podrán los arrendatarios solicitar la indemnización por la expropiación, que ahora resulta extemporánea, y sin que se pueda conocer de indemnizaciones de otro tipo en este proceso por no haber sido objeto de previa petición en vía administrativa. (Sentencia de 6 de diciembre de 1972, Ar. 4.974).

## 2. INDEMNIZACIÓN A LOS ARRENDATARIOS.

CONSIDERANDO: Que, en los casos de expropiación de fincas arrendadas—según preceptúa el artículo 44 de la Ley de 16 de diciembre de 1954—, la Administración hará efectiva al arrendatario, previa fijación por el Jurado de Expropiación, la indemnización que corresponda, sin que deba deducirse de la que se abone como justo precio de la expropiación de la finca, según precisa el párrafo 2.º del artículo 6.º del Reglamento de 26 de abril de 1957, dejando a salvo el derecho de los arrendatarios rústicos o urbanos a percibir indemnización independiente, conforme a lo establecido en el artículo 4.º de la referida Ley acerca de la iniciación del expediente incidental, para fijar la indemnización que pueda corresponder a cada uno de los arrendatarios, cuando se trate de inmuebles rústicos o urbanos. (Sentencia de 2 de diciembre de 1972, Ar. 4.915).

## 3. EXTINCIÓN DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA.

CONSIDERANDO: Que seguida ante el correspondiente Jurado provincial de Expropiación forzosa, pieza de valoración del derecho arrendaticio de que era titular don Manuel G. P., como inquilino del piso 3.º, izquierda, de la finca número 17 de la calle de Atocha, expropiada por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, acordó el Jurado justipreciar el bien afectado en la cantidad de 280.359,24 pesetas, incluido el 5 por 100 de afección, además de los intereses legales, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en el arrendatario, que abonaba una renta mensual de 708,70 pesetas, conviviendo con su esposa y dos hijos en una superficie de 130 metros cuadrados, que es la extensión de la vivienda con siete habitaciones en regular estado de conservación, gastos de traslado de mobiliario y enseres hasta su nueva acomodación y la cantidad ofrecida por la Administración expropiante, acto que ésta impugna considerándolo no conforme a Derecho, por suponer que el Jurado ha utilizado el artículo 43 de la Ley de Expropiación forzosa, inaplicable a la estimación del derecho de arrendamiento, que se debe hacer, en opinión de la recurrente, exclusivamente por el artículo 44 de dicho cuerpo legal, que remite a la Ley de Arrendamientos urbanos, cuya sección 2.ª, capítulo 8.º, establece el importe de las indemnizaciones para caso de desalojo de viviendas, limitadas al importe de seis mensualidades de renta.

CONSIDERANDO: Que tanto la Ley de Arrendamientos urbanos, en su artículo 114, al contemplar la expropiación forzosa del inmueble

como causa de resolución de los arrendamientos en él existentes, disponiendo la indemnización de los arrendatarios, como el artículo 44 del Reglamento de la Ley de Expropiación forzosa, al desarrollar el propio 44 de esta Ley, permitiendo en cualquier hipótesis de indemnización prevista a favor de arrendatarios de fincas expropiadas, la aplicación del artículo 43 de la Ley, tienden a que los titulados de derechos arrendaticios obtengan como indemnización el precio real y verdadero de los perjuicios sufridos al cesar en el arrendamiento, por lo que la interpretación sistemática de tales preceptos permite señalar módulos que, como han declarado las sentencias de esta Sala de 12 de mayo y 14 de junio de 1971, no son inalterables, sino que posibilitan que los inquilinos obtengan cantidades superiores al límite de seis meses de la renta que venían satisfaciendo, siempre que se justifiquen mayores perjuicios, entre los que caben todos los que el Jurado ha recogido, por cuya razón debe estimarse que este órgano ha hecho uso y aplicación adecuada del artículo 44 de la Ley y del correspondiente del Reglamento de Expropiación forzosa, en relación con el 43 de aquella Ley de 16 de diciembre de 1954 y no ha incurrido por tanto en error material ni de procedimiento valorativo, sino en recta interpretación del principio de que el arrendatario reciba una cantidad que le permita adquirir otro local de similares condiciones al que ocupaba con anterioridad a la expropiación—sentencias de 16 de junio de 1961 y 15 de enero de 1963, entre otras—. (Sentencia de 25 de enero de 1973, Ar. 141).

#### 4. JUSTIPRECIO: BIENES QUE SE DESTINAN A VIALES.

CONSIDERANDO: Que al tratarse de un terreno comprendido en el casco de la población, que disponía de todos los servicios públicos urbanísticos, antes del Plan que lo afectó, hay que atenerse a estos datos, con abstracción del destino a viales, que le confería el Plan del que deriva la expropiación realizada, porque, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de esta Sala—sentencias de 30 de enero de 1959, 4 de octubre de 1971, etc.—, los bienes han de justipreciarse con arreglo a la situación anterior al planeamiento, sin ser rebajadas con minusvalías debidas a él, y por lo tanto, la parcela ha de ser tasada por el valor comercial. (Sentencia de 18 de diciembre de 1972, Ar. 5.023).

#### 5. NUEVA TASACIÓN POR DEMORA EN EL PAGO DEL PRECIO SEÑALADO.

CONSIDERANDO: Que expropiada por el Ayuntamiento apelante una finca para la ejecución de un polígono de actuación urbanística, se valoró el inmueble por el Jurado Provincial de Expropiación, por acuerdos de 30 de marzo y 1 de junio de 1966, en la cantidad de 3.426.108 pesetas, y recurridas estas resoluciones por los expropiados, la Sala sentenciadora de primera instancia, en sentencia de 23 de mayo de 1967, elevó el justiprecio a 3.456.595,80 pesetas, que fue confirmado

por la de esta Sala del Tribunal Supremo por sentencia de 30 de enero de 1968, sin que durante la tramitación de los procesos referidos, la Corporación expropiante abonase o consignase el justiprecio a los interesados, los cuales, el 11 de julio de 1968, solicitaron del Ayuntamiento, al amparo de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley de Expropiación forzosa y 74 de su Reglamento, se practicara nueva evaluación de la finca, consignando entonces la Entidad local la cantidad que había sido señalada judicialmente como justiprecio, pero desestimando la petición de revisión de precio, cuya denegación fue impugnada en vía contencioso-administrativa, recayendo la sentencia apelada, que estimando el recurso, anuló los acuerdos combatidos, declarando el derecho de los demandantes a que se practicara nueva evaluación de la finca, planteándose en esta fase procesal tres problemas fundamentales: aplicación del artículo 58 de la Ley de Expropiación forzosa, o del 99 de la Ley del Suelo, fecha que debe tomarse para el cómputo del nuevo justiprecio y posibilidad de solicitar la nueva tasación, cuando ha recaído sentencia de esta jurisdicción modificando el primitivo justiprecio.

CONSIDERANDO: Que el artículo 99 de la Ley del Suelo, como ya han declarado las sentencias de esta Sala de 3 de octubre de 1970 y la de 18 de noviembre del mismo año, no es aplicable al supuesto de que exista un justiprecio individualizado, incluso en las expropiaciones por razón de urbanismo, en virtud de que la Ley de Expropiación forzosa es supletoria de las expropiaciones especiales, pues pese a que la Ley del Suelo contiene normas sobre justiprecio, falta en ella por el contrario un precepto en que se regule concretamente la responsabilidad por demora en que el justiprecio, que se contempla en el artículo 58 de la Ley de Expropiación forzosa, al establecer que el retraso en el pago de la cantidad fijada como justiprecio, sin que se haga efectiva, o se consigne en el plazo de dos años, dará lugar a nueva tasación, mientras que el artículo 99 de la Ley del Suelo, al señalar la vigencia de las tasaciones efectuadas con carácter general, se refiere a precios unitarios fijados para grupos de bienes comprendidos en un sector o zona determinada, debiendo aceptarse los razonamientos de la sentencia apelada, que abundan en esa misma argumentación, al exponer que la finalidad del artículo 99 es someter a un valor unitario, aplicable al conjunto de bienes, que deben ser evaluados con arreglo a un mismo criterio, mientras que si la individualización estimatoria se realiza directamente en el justiprecio, surge la obligación de pago por parte de la Administración, cuya demora es problema diferente de la vigencia de las tasaciones, siendo correcta la conclusión a que llega la sentencia, de que el ámbito del artículo 99 es solamente el de las tasaciones conjuntas y que una vez éstas se individualizan, o bien, si se señala directamente el justiprecio por el Jurado de Expropiación Forzosa, para un objeto concreto, no es aplicable dicho precepto, sino el artículo 58 de la Ley de Expropiación forzosa, que es el caso de autos, al haber sido fijado el justiprecio por acuerdo singularizado del Jurado correspondiente.

CONSIDERANDO: Que la obligación impuesta por el artículo 58 de la Ley de Expropiación forzosa de verificar el pago, o la consignación del justiprecio, dentro del plazo de dos años, a partir de la fecha en que se haya fijado, plantea la cuestión de lo que haya de entenderse como tal, aclarado por el artículo 74 del Reglamento de la Ley, que previene que al respecto se entenderá por justiprecio el fijado administrativamente y que ha sido interpretado por la jurisprudencia de esta Sala—sentencias de 31 de mayo de 1966, 3 de octubre de 1970, 24 de enero de 1972, etc.—, en el sentido de que si éste hubiera sido recurrido en reposición, es a partir de la resolución de dicho recurso cuando se inicia el cómputo del plazo del artículo 58, dado que en tal momento surge definitivamente el justiprecio, al haberse apurado entonces la vía administrativa, y por consiguiente, debe ser igualmente aceptado el pronunciamiento de la sentencia apelada, ya que, dictado el acuerdo desestimatorio del recurso de reposición el 1 de junio de 1966, desde esa fecha comenzaba la obligación de pago o consignación de la Administración, para no incurrir en la demora, y como la consignación la efectuó el 30 de noviembre de 1968, lo fue extemporáneamente, cuando ya había transcurrido el plazo establecido por el artículo 58. (Sentencia de 29 de noviembre de 1972, Ar. 4.896).

#### 6. REVERSIÓN: VALORACIÓN DEL BIEN QUE REVIERTE.

CONSIDERANDO: Que el artículo 54 de la Ley de Expropiación forzosa preceptúa, como afirma el Abogado del Estado, que se estimará como justiprecio a los efectos de la reversión—cuando hayan transcurrido más de dos años desde la ocupación administrativa del terreno—el valor que tenga la finca en el momento en que se solicita su recuperación, fijado con arreglo a las normas establecidas en el capítulo III del título II de la misma Ley, pero aun cuando el artículo 47 de la Ley de Expropiación forzosa está comprendido en dicho capítulo, como se desprende de su literal redacción, lo en él dispuesto no constituye una norma para fijar el justiprecio, sino que lo que preceptúa es que «además» del «justo precio» obtenido en la forma establecida en los artículos anteriores, se abone al expropiado un 5 por 100 como «premio» de afección, y por tanto la remisión que se hace en el artículo 54 de la Ley de Expropiación al capítulo III de su título II alcanza a las normas de fijación del justo precio, pero no al añadido por el artículo 47 del 5 por 100 en concepto de premio, y tal conclusión se robustece, si a más de su texto literal se atiende al fundamento meramente subjetivo que justifica la concesión del premio de afección, que se otorga como se desprende de tal expresión legal y de lo declarado en la sentencia apelada y, entre otras, en las de esta Sala de 4 de diciembre de 1961 y 14 de junio de 1972, en reparación del daño psicológico que se pueda ocasionar al expropiado con la pérdida de un bien incorporado a su patrimonio, sobre el que pueda tener un sentimiento de carácter afectivo, y de cuya satisfacción

se le priva, fundamento que carece de adecuación al supuesto de la reversión, mediante la cual la Administración devuelve a quien fue su legítimo propietario lo que adquirió en el ejercicio de sus facultades imperativas y ha resultado innecesario para la utilidad pública que legitimó la expropiación. (Sentencia de 4 de diciembre de 1972, Aranzadi 4.919).

#### 7. SERVIDUMBRE IMPUESTA POR CREACIÓN AUTOPISTA: INDEMNIZACIÓN.

CONSIDERANDO: Que en el octavo considerando de la sentencia recurrida que se tiene por reproducido se justifica la procedencia de indemnizar al expropiado por la prohibición que se le impone de construir en su parcela en distancia inferior a 40 metros desde el eje de la calzada, frente a cuyos argumentos resultan inoperantes las dos alegaciones del Abogado del Estado apelante, pues constituye una afirmación infundada la de que las fincas colindantes con una carretera de peaje obtienen con su construcción un beneficio que compensa aquella prohibición, y obvio es que las Salas de lo Contencioso si bien, como en reiteradas sentencias se ha dicho, no deben sustituir el criterio del Jurado por el suyo propio, están no sólo facultadas sino obligadas a subsanar los errores acreditados en que el Jurado incurra, y suplir sus omisiones cuando no se han pronunciado, como en el presente supuesto ocurrió, sobre una petición indemnizatoria, y a mayor abundamiento de lo razonado en la sentencia, procede señalar que en supuestos análogos, como son los de limitaciones impuestas como consecuencia del tendido de líneas férreas o instalaciones aéreas, no ha sido considerado su creación como una limitación general del dominio, no indemnizable, sino como una limitación singular aunque afecte a una pluralidad de propietarios, y ha dado lugar a indemnización, como se comprueba, entre otras, en las sentencias de esta Sala de 3 de julio de 1956, 12 de mayo de 1958, 4 de enero y 15 de abril de 1972. (Sentencia de 29 de noviembre 1972, Ar. 4.895).

### V. HACIENDAS LOCALES

#### 1. EXACCIONES: SUSPENSIÓN DEL PAGO DISPUESTA POR EL TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO PROVINCIAL: DISCRECIONALIDAD.

La pretensión de fondo ejercitada en el presente recurso contencioso tiende a anular el acuerdo del Tribunal Económico-administrativo provincial de Murcia, que denegó la suspensión del pago de la liquidación girada al actor por el arbitrio que grava el valor de los terrenos; antes de alegar los fundamentos de derecho que estimaba procedentes, al actor reconoce que la facultad de acceder o negar la suspensión es puramente discrecional del Tribunal Económico-administrativo provincial, y la jurisprudencia de esta Sala en sus sentencias de 7 de diciembre de 1966, 18 de octubre de 1969, 15 de noviem-

bre de 1969, 9 de junio de 1971, y 26 de enero, 12 de febrero, 4 de marzo, 5 de abril, 18 de abril y 17 de diciembre de 1972, ha establecido con carácter general que sólo cabe invocar la revisión de las facultades discrecionales de la Administración, en materia de suspensión de la ejecución del acto administrativo, cuando resulte acreditada una notoria arbitrariedad, abuso o desviación de poder. (Sentencia de 5 de febrero de 1973, Ar. 399).

**2. LIQUIDACIONES DE MÁS DE 150.000 PESETAS. NO PROCEDE RECURSO ANTE EL TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO CENTRAL.**

La primera causa de inadmisibilidad hace referencia a la necesidad de previo recurso de alzada ante el Tribunal Económico-administrativo Central respecto de aquellas liquidaciones cuya cuantía es superior a 150.000 pesetas, la cual debe ser estimada, por los preceptos contenidos en los artículos 10 y 82 y 83 del Reglamento de 26 de noviembre de 1959 que regula las reclamaciones económico-administrativas; en efecto, el artículo 10, en su número 2, establece la competencia de los Tribunales provinciales en única instancia para conocer de las reclamaciones autorizadas por la legislación de Régimen local, como es la ahora debatida, autorizada por los artículos 727 y concordantes de la Ley de Régimen local que atribuyen carácter económico-administrativo a las reclamaciones interpuestas contra los actos de aplicación y efectividad de exacciones locales, como es la que grava el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos, por lo que no hay duda alguna de que la impugnación de la liquidación combatida no es susceptible de recurso de alzada ante el Tribunal Central, sino que contra el acuerdo del Tribunal provincial sólo cabe el recurso contencioso-administrativo ante esta Sala. (Sentencia de 5 de febrero de 1973, Ar. 399).

**3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: FECHA INICIAL DEL PERÍODO IMPOSITIVO EN CASO DE HABERSE LIQUIDADO TASA DE EQUIVALENCIA.**

El problema debatido se reduce a determinar si para establecer el incremento de valor del terreno se debe entender, en cuanto al valor inicial, la del terreno el año 1938—fecha de la anterior transmisión—, tesis del Ayuntamiento, o el tomado como final en la liquidación practicada en su día por tasa de equivalencia a la Sociedad vendedora «La Zaragoza, S. A.», que es la posición mantenida por el contribuyente.

Como perfectamente razona el acuerdo recurrido del Tribunal Económico-administrativo provincial, la cuestión planteada está resuelta por el Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952, en su artículo 108, que somete al arbitrio, en las mismas condiciones señaladas a los particulares, las adquisiciones de inmuebles por sociedades, corporaciones y demás entidades de carácter permanente sujetas al régimen de tasas periódicas, estableciendo que «en los casos de enajena-

ción por dichas entidades, los incrementos de valor se cifrarán a partir de la fecha en que se practicase la última tasación periódica». (Sentencia de 30 de noviembre de 1972, Ar. 4.667).

#### 4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: FUNDAMENTO.

Las sentencias del Tribunal Supremo, entre otras las de 31 de octubre de 1970 y 19 de noviembre de 1971, señalan como verdadera *ratio* del arbitrio mencionado el incremento que devenga, bien por esfuerzo ajeno, bien por evolución natural de los terrenos, aunque para nada intervenga ni su propietario ni el Ayuntamiento respectivo. (Sentencia de 1 de diciembre de 1972, Ar. 4.902).

#### 5. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENO EXENTO POR AFECTO A EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA.

CONSIDERANDO: Que por lo que se refiere al problema de fondo referente a si los terrenos denominados «Sei-Castañeta» estaban afectos en el momento de devengarse al arbitrio de plusvalía (momento de la transmisión) a una explotación agrícola, por encontrarse la finca comprendida entre las varias que formaban la explotación de tal clase aneja al «caserío» del señor I. (llevada la de autos en unión de otras en arrendamiento) formando una unidad de explotación agrícola, es en todo caso una cuestión de hecho, así lo han entendido las sentencias de 7 de octubre de 1968, 22 de mayo, 4 de noviembre y 20 de diciembre de 1969 y 22 de noviembre de 1972, etc., sometida a las reglas o criterios de normal apreciación de los medios probatorios; y, en este particular, la sentencia apelada valora conjunta y racionalmente las diferentes pruebas practicadas y entre las que destacan la diligencia de reconocimiento judicial, el informe del perito, señor G., y el acta de notoriedad autorizada por el Notario, señor de la H., etc., que le permiten concluir que la finca «Sei-Castañeta» se encuentra dedicada a un típico aprovechamiento propio de la región en relación con su difícil topografía y situación, que no es otro que el de pastizal y utilización de arbolado. (Sentencia de 24 de enero de 1973, Ar. 108).

#### 6. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA.

Del total del terreno ha de deducirse la superficie destinada a viales en el Plan de ordenación urbana. (Sentencia de 26 de enero de 1973, Ar. 155).

#### 7. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENO RÚSTICO ADQUIRIDO PARA INSTALAR INDUSTRIA: SUJECCIÓN AL ARBITRIO.

Solamente se ha aportado por aquél el certificado antes mencionado, expedido por la Hermandad Sindical y acreditativo de que la

parcela era considerada como de terreno agrícola, sin más detalle; una cédula catastral inoperante a los mismos efectos, puesto que se reduce a la posibilidad de que la finca sea rústica, y finalmente una prueba testifical, con el mismo limitado ámbito, al afirmarse por los deponentes que se trataba de un terreno destinado al cultivo de secano; destinarse a cereales sin posible determinación de los mismos o a pequeña parcela de huerta o rastrojo, sin poder concretar si era de cebada o de trigo, prueba inoperante si se tiene en cuenta que inmediatamente de la transmisión fue solicitada la construcción de una nave industrial, puesto que a tal industria agrícola de exhibición de maquinaria y otros efectos se dedicaba la Sociedad compradora, «V., S. A.», como consta en la escritura de constitución de la misma, sin que se hayan exhibido documentos de contrato de trabajo alguno, o dato de ninguna clase referentes a los ingresos y desarrollo en general de la supuesta explotación a que se dice era destinada la finca, y tiene establecido este Tribunal Supremo, en sus sentencias, entre otras, de 19 de noviembre de 1969, 9 de marzo de 1970 y 14 de febrero de 1972, la necesidad de tal prueba como mínimo para la demostración de la existencia de una explotación al contemplar casos análogos al presente. (Sentencia de 1 de diciembre de 1972, Ar. 4.902).

#### 8. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR: RECTIFICACIÓN DE LAS VALORACIONES.

CONSIDERANDO: Que, sin embargo, es lo cierto que, como ya se dijo en la sentencia de esta Sala de 19 de julio de 1968 (Recurso número 243/67), el Ayuntamiento se apartó del Reglamento de Haciendas locales no porque tuviera que efectuar las notificaciones individuales a los recurrentes, como éstos pretenden, sino porque no ha realizado una estimación de valores para este arbitrio, estimación que expuesta al público (artículo 92 del citado Reglamento) permitiera a los interesados acudir al trámite de impugnación; pues lo que ha hecho el Ayuntamiento es aplicar a este arbitrio el «índice de valores» del arbitrio de plusvalía, sometido a otro régimen impugnatorio (artículo 511 de la Ley de Régimen local), índice que fue publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia* de Barcelona de 1 de julio de 1965, a los efectos de su impugnación como parte integrante de la Ordenanza fiscal del indicado arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos, pero no como estimación de valores a los efectos del arbitrio sobre solares (y sobre solares edificables y sin edificar); por lo que hay que concluir que propiamente es omitido todo el procedimiento de rectificación general de valores, lo que hace decaer—por vicio sustancial—toda la ulterior actuación municipal. (Sentencia de 6 de diciembre de 1972, Ar. 4.909).

#### 9. CONTRIBUCIONES ESPECIALES: ASOCIACIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRIBUYENTES.

Si no se constituye en tiempo legal hay un vicio que invalida el expediente. Y el argumento de la Corporación recurrida de que la petición de constitución de la misma por los vecinos de la indicada calle era prematura, no responde a la realidad, pues las obras se acordaron por el Pleno municipal en el año 1970, y según el artículo 26 de Reglamento de Haciendas locales, la Asociación administrativa tiene que examinar los proyectos, contratos y transacciones que se refieran a la ejecución de las obras, instalaciones y servicios, inspeccionar unas y otras y revisar y comprobar las cuentas, sin olvidar que el artículo 19 del mismo Reglamento fija la norma a seguir para la constitución de las expresadas Asociaciones, o sea, una vez adoptado el acuerdo de imponer las contribuciones especiales, se expondrá al público la relación de contribuyentes afectados y se les convocará por edicto que se fijará en el tablero de anuncios de la Casa Consistorial, y en el *Boletín Oficial de la Provincia*, con antelación mínima de quince días, para la reunión constitutiva de la Asamblea; y en la convocatoria se expresará el lugar, fecha y hora de la reunión, forma de constituir la mesa provisional y orden del día, que comprenderá la designación de Delegado y redacción de los Estatutos y ésta se formará cualquiera que sea el número de asistentes, y de no acudir ninguno de los interesados, la Alcaldía la declarará constituida de oficio y designará dos Delegados, uno de los cuales será el mayor contribuyente afectado por la obra o mejora de que se trata, supuestos todos ellos que no ha cumplido la Entidad recurrida, por ello el acuerdo del Tribunal Económico-administrativo provincial que estima su pretensión, no se ajusta a Derecho.

#### 10. CONTRIBUCIONES ESPECIALES: LEY DE 23 DE JULIO DE 1966.

CONSIDERANDO: Que asimismo debe mantenerse la nulidad del expediente de contribuciones especiales y consiguientemente de los actos de liquidación o asignación de cuotas que fueron impugnadas también por las otras dos causas que se recogen en la sentencia apelada con fundamento en no haberse deducido del coste de las obras el importe de la subvención recibida de la Comisión provincial de Servicios Técnicos, y por la no constitución de la Asociación administrativa de contribuyentes, pues en cuanto a la primera causa procede por la razón legal de no haber sido derogado el artículo 454-3 de la Ley de Régimen local por las disposiciones posteriores, que cita el Ayuntamiento recurrente, ya que ni el artículo 5.º-2 de la Ley de 24 de diciembre de 1962 de Reforma de las Haciendas locales, ni el artículo 9.º de la de 23 de julio de 1966, han entrado en vigor por así disponerlo la disposición final 4.ª de esta última Ley que expresamente dice ser simple delegación legislativa, único sentido posible gramatical, lógico y jurídico de interpretación es que constituyen normas que autorizan

al Gobierno a presentar proyectos de disposición con fuerza de ley, ajustándose a su contenido, por lo que en tanto no se publiquen éstas no llegó aún el momento en que sustituirán a lo preceptuado en los artículos 451 al 472; las citadas disposiciones no han derogado, pues, a la Ley de Régimen local por constituir únicamente meras delegaciones legislativas. (Sentencia de 9 de diciembre de 1972, Ar. 5.042).

## VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1. EXIGENCIA DEL PREVIO PAGO: AVAL BANCARIO.

CONSIDERANDO: Que la cuestión que el orden procesal impone examinar en primer lugar—la del previo pago de la cuota tributaria en disputa—debe ser resuelta de nuevo en la misma forma en que lo hizo el Tribunal de Zaragoza, entiéndase el Contencioso-administrativo, esto es, dando por bueno el aval presentado en vía de reclamación económico-administrativa, aval bancario expedido por el Banco de Santander, pues si, por un lado, la jurisprudencia viene exigiendo el requisito del previo pago en materia de Haciendas locales, confiéndole el carácter de condición habilitante, es decir, requisito o presupuesto de admisibilidad de la pretensión, por la primacía concedida al precepto contenido en el artículo 57, 2.º, e), de la Ley Jurisdiccional, porque, dice la misma jurisprudencia, tratándose de reclamaciones económico-administrativas, deben prevalecer las normas específicas del Reglamento de 26 de noviembre de 1959, frente a las más generales del 323 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales y del artículo 239 del Reglamento de Haciendas locales—sentencia de 21 de enero de 1971—, por otro lado, la misma doctrina legal ha considerado que esta condición habilitante se cumple con el aval bancario como se puntualiza en la sentencia de 8 de febrero de 1971, entre otras; condición que en el caso de autos hay que considerar cumplida, aunque tal aval haya sido presentado sólo ante el Tribunal Económico-administrativo provincial, dado los términos amplios en que viene concebido, lo que permite darle una proyección temporal dilatada, al expresarse en él literalmente que «este aval tendrá validez en tanto que la Administración no autorice su cancelación», por lo que pone en manos de ésta la facultad de mantener la vigencia del mismo hasta que la cuestión en uno u en otro sentido no haya sido resuelta definitivamente, y con ello salvaguardados los intereses de la Hacienda municipal afectada. (Sentencia de 1 de diciembre de 1972, Ar. 4.901).

### 2. RECURSO DE REPOSICIÓN: PLAZO.

CONSIDERANDO: Que, conforme a lo dispuesto en el artículo 52 de esta Ley, el recurso de reposición como trámite habilitante para el acceso a esta vía jurisdiccional debe interponerse en el plazo de un

mes a contar de la notificación o publicación del acto, y si bien es cierto que inmediatamente después de la publicación de la Ley citada se suscitaron ciertas discrepancias entre las Salas del Tribunal Supremo, en cuanto el cómputo de los plazos por meses señalados en la Ley—o sea para el de reposición y para el propio contencioso—, la Sala de Gobierno del Alto Tribunal, por acuerdo de 18 de octubre de 1957—citado en la sentencia de 12 de abril de 1965—, unificó de una vez para siempre los contradictorios criterios aplicados hasta ese momento, en el sentido de que el cómputo de los plazos por meses debía realizarse de acuerdo con la norma inserta en el artículo 7.º del Código civil, lo que determina que el plazo de un mes establecido para interponer temporáneamente el recurso de reposición, equivale a treinta días naturales, sin descontar los festivos o inhábiles, criterio que desde la fecha señalada se ha mantenido uniforme por las tres Salas en innumerables resoluciones, cuya cita resultaría abrumadora y que por otra parte se nos muestra innecesaria, pues esta doctrina es ya de general conocimiento. (Sentencia de 22 de enero de 1973, Aranzadi 130).

## VII. POLICIA MUNICIPAL

### 1. LICENCIA DE OBRAS.

CONSIDERANDO: Que ahora ha de resolverse sobre la cuestión de fondo del recurso. Si fue concedida la licencia de obras—debatida en el pleito—por acuerdo municipal del día 2 de diciembre de 1968 y entregada a la parte interesada el 11 de enero de 1969, aun cuando el Consejo de Gerencia del Ayuntamiento en 19 de diciembre de 1958 declarase el barrio del Carmen, de Hortaleza, en estado de zona de reparcelación y suspendiera la concesión de licencias, como este acuerdo es posterior a aquél y no se publicó en el *Boletín Oficial de la Provincia* según exige para su obligatoriedad el artículo 22-3 de la Ley del Suelo, claro resulta que el acuerdo recurrido en fecha 27 de enero de 1969, imponiendo al concesionario de la licencia obligaciones respecto a la Junta de Compensación de la zona, aún entonces no nacidas según evidencian los artículos 27 y 38 del Reglamento de Reparcelaciones, con las subsiguientes paralizaciones de obras y suspensión de la licencia, infringió estos preceptos, el antes dicho 22-3 y el 171-1 de la misma Ley del Suelo. Consecuencia de su disconformidad con el Ordenamiento jurídico es la nulidad prevenida por el artículo 84-a) de la Ley Jurisdiccional. (Sentencia de 5 de enero de 1973, Ar. 80).

### 2. LICENCIA DE OBRAS: SU CARÁCTER REGLADO.

La jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo interpretando correcta y acertadamente esta materia tiene declarado: a) Que negar

una licencia de obras, siempre reglada, sin precepto prohibitivo, viene a constituir una limitación caprichosa impuesta al derecho de propiedad que, a tenor del artículo 348 del Código civil, no puede sufrir otras limitaciones que las establecidas en las leyes—sentencias de 28 de agosto de 1936 y 29 de diciembre de 1956, entre otras—. b) Que no puede denegarse una licencia de obras so pretexto de hallarse en trámite un proyecto de ordenación urbana—sentencias de 31 de diciembre de 1929 y 15 de febrero de 1954—, sino que los Ayuntamientos están obligados a conceder o denegarla de acuerdo con el Plan que esté vigente—sentencias de 20 de diciembre de 1952 y 14 de diciembre de 1954—; sin que sea bastante esté tramitándose un expediente de urbanización con cambio de alineaciones para denegar la licencia de obras solicitada, ni pueda tampoco el Ayuntamiento variar la rasante de la calle, sin observar los trámites y requisitos que se exigen para tales alteraciones—sentencias de 2 de marzo de 1957 y 28 de marzo de 1951—. c) Los Ayuntamientos han de conceder o denegar las licencias de obras ateniéndose a las ordenaciones respectivas en la materia y no puede denegarse una licencia para edificar en un terreno, so pretexto de que el mismo habría de formar parte de una vía pública, según proyecto que se había mandado elaborar (Tribunal Supremo, 20 de diciembre de 1952 y 30 de octubre de 1907) y, por lo tanto, si el Ayuntamiento no ha cumplido en la formación del Plan de ensanche las formalidades y trámites legales, carece tal documento de eficacia para acomodar a él las licencias de obras que se soliciten (Tribunal Supremo, 27 de octubre de 1908). (Sentencia de 18 de enero de 1973, Ar. 350).

### 3. RUINA DE EDIFICIOS: COMPETENCIA PARA DECLARARLA.

CONSIDERANDO: Que la muy especial materia constituida por la declaración de ruina está expresamente regulada en primer término y como disposición concreta por el artículo 170 de la Ley del Suelo y, como acto administrativo que es, en lo demás por las reglas generales que regulan la actividad administrativa local, Ley de Régimen local y Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades locales, y, en cuanto no esté previsto en ella, por la Ley de Procedimiento administrativo, entendiéndose complementarias las disposiciones de la Ley de Arrendamientos urbanos respecto a la eficacia de la declaración principal en relación con los derechos de los arrendatarios, bien entendido siempre que la competencia no está atribuida a la Administración del Estado, sino a la local en cuya jurisdicción territorial radique el inmueble; con lo que, a tenor del ya indicado artículo 170, conferida la competencia al Ayuntamiento, esta alusión ha sido entendida por nuestra jurisprudencia—véanse sentencias de 22 de diciembre de 1958, 23 de septiembre de 1960, 7 de julio de 1961, 29 de febrero de 1963 y otras—como extendida a la Comisión permanente, ya que con frecuencia nuestras leyes administrativas usan la expresión Ayuntamiento como equivalente a la genérica de Adminis-

tración del Municipio, para distinguirla de la Administración provincial o de la Administración del Estado; y así, a partir de la jurisprudencia ya citada, y seguida de modo constante, se ha venido entendiendo que la Comisión permanente del Ayuntamiento es competente para la declaración de ruina y que, por consiguiente, en tal interpretación, adaptada tanto por la consideración subjetiva de la calidad del órgano actuante como de la permanencia de su actividad adecuada a una materia cuya naturaleza no permite interrupciones dilatorias, quedan desvanecidas por la presencia del artículo 170 ya citado, cuantas dudas o vacilaciones suscitaba la Ley de Régimen local a través de sus artículos 122 y 121, que al amparo del 116 podían alentar la posibilidad de que la declaración de ruina se extendiera al Alcalde o a sus delegaciones específicas, como una simple facultad residual, pues si bien el apartado i) le atribuye las facultades de gobierno que no están expresamente reservadas al Pleno o a la Comisión permanente, y a cuya confusión confluía el artículo 114, número 10, de la Ley de Arrendamientos urbanos al decir simplemente que el expediente contradictorio de ruina debía tramitarse ante la autoridad municipal, carácter que no es posible negar a quien, como el Alcalde, en primer lugar lo ostenta; mas todas estas vacilaciones quedan definitivamente resueltas a través del artículo 170 de la Ley del Suelo y de las sentencias que, a más de las ya citadas, deciden que nada se opone a la competencia de la Comisión permanente, como son las de 25 de octubre de 1957, 24 de marzo de 1958, 22 de diciembre de 1958, 23 de septiembre de 1960, 7 de julio de 1961 y 29 de febrero de 1962, a más de la dictada en 9 de mayo de 1969; en cuyo artículo de preferente y concreta aplicación en la materia viene a distinguirse claramente entre las declaraciones de estado ruinoso en expediente contradictorio y las declaraciones de inminente urgencia, ya que las primeras corresponden al Ayuntamiento, en su Comisión permanente según el sentido jurisprudencial, y por el procedimiento adecuado, atribuyendo prudencialmente a un órgano colegiado y no unipersonal la responsabilidad de la decisión, tanto por garantía de los administrados como por descargo de la primera autoridad municipal respecto a tan trascendente decisión, si bien es a ésta a quien corresponde la dirección de la tramitación del expediente, con arreglo al artículo 114, número 10, de la Ley de Arrendamientos urbanos y del 58 de la Ley de Régimen local, tema completamente distinto de la declaración de ruina inminente, a que se contrae el número 4.º del artículo 170 de la Ley del Suelo, en el cual la referencia ha de entenderse a la urgencia y peligro, tal como en el mismo se dice, señalando así una tramitación, también de urgencia, completamente distinta a la del expediente contradictorio, y atribuyendo la competencia en tales casos, bien al Ayuntamiento, bien a la autoridad unipersonal del Alcalde. (Sentencia de 26 de enero de 1973, Ar. 372).

#### 4. RUINA INMINENTE: AUDIENCIA DE INQUILINO.

**CONSIDERANDO:** Que la cuestión planteada en este recurso consiste en determinar si la falta de audiencia de los moradores del edificio sito en la calle Teniente Coronel Tella, número 27, de Madrid, puede producir la nulidad del expediente sobre su declaración de ruina, y por tanto de los acuerdos desestimatorios de tal petición que son los impugnados; para la decisión del asunto ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en los párrafos 1.º y 4.º del artículo 170 de la Ley del Suelo, y 2.º del artículo 78 de las Ordenanzas para la edificación de Madrid, que facultan para la declaración de ruina, caso de urgencia y de peligro al demorarse la resolución, sin audiencia de los ocupantes del inmueble; por tanto, y al tratarse de la declaración de ruina inminente, lo dispuesto por los acuerdos combatidos, la falta de audiencia de los moradores no produce la nulidad de lo actuado, al no haberse infringido ningún trámite esencial en el procedimiento. (Sentencia de 27 de octubre de 1972, Ar. 4.651).

### VIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### DICTAMEN PREVIO DE LETRADO PARA INTERPONER RECURSO ADMINISTRATIVO POR UN AYUNTAMIENTO.

**CONSIDERANDO:** Que siendo un requisito indispensable de procedibilidad, con arreglo a los artículos 370 de la Ley de Régimen local y 338 del Reglamento de Organización y Procedimiento de las Corporaciones locales, que preceda el dictamen de un Letrado al acuerdo municipal decidiendo el ejercicio de una acción, entendiéndose que dicho requisito es preciso, según indican los artículos 121 y 122 de aquella Ley, para el ejercicio de las acciones judiciales y administrativas e interposición de toda clase de recursos como accionante, por lo que comprenden incluso los recursos administrativos, exigencia procesal que no se dio en el recurso de reposición entablado por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana como previo a este recurso contencioso, omisión que implicaba una infracción de los aludidos preceptos legales, y que por sí sola imponía una declaración de inadmisibilidad y que al reiterarse la infracción ejercitando esta acción contenciosa sin preceder el dictamen de Letrado de la Corporación, y, en su defecto, de un Letrado colegiado que satisfaga la correspondiente contribución, pues no puede sustituirse, como pretende la Corporación recurrente, por el informe del Secretario Letrado que se acompañó en el escrito de interposición de este recurso porque, aunque el Secretario del Ayuntamiento accionante sea Letrado, la Ley no autoriza a ello, porque sería contraria a la finalidad que persigue, ya que con ese requisito se trata de que el informe que se emita esté dotado de objetividad e imparcialidad necesarias para los propios intereses del Municipio, condiciones que normalmente pueden no hallarse en el informe del Secretario

por la intervención directa y personal que ha tenido en el asunto del que deriva la acción y su ardiente celo en la defensa de los intereses municipales, cualidad que podría empañar la serenidad de juicio que todo informe jurídico requiere para que sirva de ilustración objetiva y desapasionada a la Corporación municipal, que es el fin de la exigencia legal referida para hacer valer el orden jurídico. (Sentencia de 18 de enero de 1973, Ar. 88).

## IX. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION

### REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN LOCAL.

La Ley de Régimen local—artículo 405—establece que las Entidades locales responderán civilmente en forma directa o subsidiaria, según se especifica en el artículo 406 de la misma Ley, de los perjuicios y daños que al derecho de los particulares irroge la actuación de sus órganos de gobierno o la de sus funcionarios o agentes, en la esfera de sus atribuciones respectivas; el daño habrá de ser efectivo, material e individualizado, y no hace ninguna referencia a actos ilegales o culposos, o a actos o hechos legales, sino que se limita a exigir dos condiciones: una de imputabilidad, esto es, que los perjuicios y daños hayan sido irrogados por la actuación de los órganos de gobierno, funcionarios o agentes de las Entidades locales; y otra, que se refiere a los caracteres que ha de tener el daño para indemnizarles: efectivo, material e individualizado; y tampoco el Reglamento distingue la actuación legal o ilegal a efectos de su imputación, sino que se limita también a recalcar los caracteres que debe tomar el daño, «para que proceda la responsabilidad civil, el daño habrá de ser efectivo, material e individualizado, sin que pueda admitirse la obligación de supuestos perjuicios no producidos»; nos encontramos, pues, ante un caso de responsabilidad objetiva; si no han producido daños que reúnan ciertos caracteres y estos daños han sido causados por la actuación de los órganos o agentes de las Entidades locales, éstas quedan obligadas a indemnizarlos y no hay más que probar los caracteres del daño y el hecho causal entre éstos y la actuación de las Corporaciones locales; la Ley lo único que distingue es la clase de responsabilidad civil de las Entidades locales según los casos, y la responsabilidad será directa cuando los daños hayan sido producidos con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos o del ejercicio de las atribuciones de la Entidad local, sin culpa o negligencia graves imputables personalmente a sus autoridades, funcionarios o agentes—artículo 406, párrafo 2.º—, y será subsidiaria la responsabilidad de las Entidades locales, cuando los daños hayan sido causados por culpa o negligencia graves, imputables personalmente a sus autoridades, funcionarios o agentes en el ejercicio de su cargo—artículo 409—.

En cuanto a los caracteres del daño, la Ley exige que se trate de

lesión de un derecho, por consiguiente, los simples intereses, e incluso los intereses legítimos, no están protegidos a efectos de la indemnización, y el daño ha de ser efectivo sin que pueda admitirse, según reiterada jurisprudencia, la alegación de supuestos perjuicios que no se han producido, y que de producirse serían indemnizables en su día, y así lo establece también el Reglamento; ha de ser material, esto es, evaluable en dinero; el daño moral, el *pretium doloris*, no es indemnizable; como declara la jurisprudencia, no es procedente la indemnización de daños y perjuicios cuando el reclamante no acredita suficientemente la existencia de los mismos, ni demuestra con datos exactos e irrecusables la cuantía en que los fija. (Sentencia de 11 de diciembre de 1972, Ar. 5.269).

## X. SERVICIOS MUNICIPALES

### CONCESIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE COLECTIVO URBANO: INFRACCIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

Si se apreciaron infracciones legales, la sentencia debió limitarse a dejar sin efecto las resoluciones recurridas y anular las actuaciones por los defectos de tramitación que en ella se concretan para que se retrotraiga el procedimiento al momento inmediatamente anterior a la apertura de las plicas, se proceda de nuevo a celebrar el acto de apertura de las mismas con arreglo a derecho y se continúe el procedimiento hasta alcanzar resolución definitiva, ajustándose a la normativa señalada y conforme a las bases y condiciones generales que en su día fueron aprobadas por la Corporación, lo que impide también recoger las pretensiones del otro apelante señor M. V. de que se le adjudique el servicio por la Sala y se declare el derecho a ser indemnizado por los perjuicios que se le han causado, pues en cuanto a su primera petición no ha lugar a decidir por tratarse de una cuestión de derecho material que no se puede entrar a resolver por la propia naturaleza de la sentencia declaratoria de nulidades formales por vicios y faltas del procedimiento administrativo y, en cuanto a la segunda petición, porque no se acreditó la existencia real de un daño o perjuicio por la ganancia dejada de obtener a partir de la fecha en que debió adjudicársele el servicio, pues la obligación de indemnizar no es consecuencia necesaria del incumplimiento de obligaciones por los encargados de resolver sobre la adjudicación de un concurso convocado por una Corporación local al efecto de relevar de la prueba de aquellos a quien los demanda, sino que para que nazca y sea exigible requiere que se demuestre la realidad de haberse producido aquéllos sin que pueda derivarse la obligación de indemnizar, en lo relativo a las ganancias dejadas de obtener, de supuestos meramente posibles, pero de resultados inseguros y desprovistos de certeza, por cuyas razones y no poder dejarse al trámite de ejecución de sentencia la prueba de la existencia real del perjuicio, debe rechazarse esa pretensión del apelante. (Sentencia de 31 de enero de 1973, Ar. 163).

## XI. URBANISMO

### 1. LOS AYUNTAMIENTOS Y LOS ÓRGANOS DEL MINISTERIO DE LA VIVIENDA.

CONSIDERANDO: Que en el acto de la vista la defensa del señor B. adujo una causa de inadmisibilidad del recurso, para el planteado por el Ayuntamiento de San Sebastián, por falta de legitimación de la Corporación municipal para recurrir frente a un acto emanado por la Comisión provincial de Arquitectura y Urbanismo de Guipúzcoa al conocer en alzada del acuerdo municipal, basando esta alegación en el artículo 28, apartado 4.º, de la Ley Jurisdiccional, que prohíbe interponer recurso contencioso-administrativo, en la relación con los actos y disposiciones de una entidad pública, a los órganos de la misma. Pero este precepto prohibitivo no tiene aplicación al supuesto contemplado, y ello por las siguientes razones: *a)* No existe una relación jerárquica entre el Ayuntamiento y la citada Comisión provincial de Urbanismo, como lo revela el artículo 196 de la Ley del Suelo que expresamente establece el orden jerárquico entre el Consejo Nacional, la Comisión Central y las Comisiones provinciales de Urbanismo, sin incluir en el mentado orden a los Ayuntamientos. *b)* Que se trata de un recurso de alzada impropio, lo que explica que conozca de esta instancia administrativa un órgano sin relación jerárquica con el Ayuntamiento, excepción al principio general que para el recurso de alzada establece el artículo 122 de la Ley de Procedimiento administrativo. *c)* La competencia para la gestión urbanística viene atribuida a los Ayuntamientos directamente, y así se aprecia de los artículos 101, apartado 2, *a)*, de la Ley de Régimen local con carácter general, del artículo 202 de la Ley del Suelo, de los artículos 205 y 206 de esta misma Ley, que prevén, mediante el cumplimiento de ciertos trámites, la subrogación de otros órganos para el caso en que los Ayuntamientos incumplan sus obligaciones urbanísticas, sin que ello suponga revocar una delegación que no existe, y para el supuesto concreto de inclusión de solares y otros inmuebles en el Registro municipal, el artículo 15, número 1, *e)* del Reglamento de 5 de marzo de 1964, que confiere a los Ayuntamientos la resolución de los expedientes. *d)* Que la Comisión provincial de Urbanismo es un órgano de la Administración periférica estatal con una personalidad jurídica distinta a la del Ayuntamiento, porque como ente local, éste no queda incluido en la personalidad jurídica única que corresponde a todos los órganos de la Administración estatal en virtud del artículo 1.º de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado. En consecuencia, hemos de concluir que el Ayuntamiento de San Sebastián está legitimado para recurrir de la resolución de la Comisión provincial de Arquitectura y Urbanismo que revocó en parte su acuerdo, y no puede ser acogido este motivo de inadmisibilidad del recurso. (Sentencia de 28 de diciembre de 1972, Ar. 5.402).

## 2. OBRAS QUE SE ALEGAN COMO PRECEDENTE PARA LEGALIZAR LAS REALIZADAS CON INFRACCIÓN DEL ORDENAMIENTO.

CONSIDERANDO: Que la alegación, visiblemente complementaria o de alcance accesorio, que se acompaña basado en la proximidad a la casa de autos, de otra—de los señores I. y G.—con altura muy superior a aquélla, en nada desvirtúa o altera los términos legales en que se produjo la Administración frente a los actores; por cuanto, además de no constar debidamente el régimen urbano bajo el que se permitió la construcción citada comparativamente, su preexistencia pudo motivar una serie de consecuencias—entre ellas la eventual deducción de responsabilidades administrativas—ajenas a la pretendida de justificar una infracción, por vía permisiva, de las limitaciones urbanamente atinentes a la nueva obra; sin que el principio de igualdad del administrado ante la norma, o su equivalente de igualdad de trato por los Ayuntamientos a los sometidos a sus potestades, pueda entenderse en el sentido inverso del que el legislador le atribuye, esto es, sujetar a los administrados a las normas y potestades legalmente ejercitadas, en lugar de eximirles de ella, por la real o supuesta preexistencia de una contravención. (Sentencia de 29 de enero de 1973, Ar. 379).

## 3. CALLES DE URBANIZACIONES PARTICULARES.

Las urbanizaciones particulares turísticas o colonias veraniegas, del tipo de la que es propietario el coadyuvante, presentan muy numerosas variantes en su planificación y ejecución urbanística, que hacen que la calificación de su red de calles no tenga en todas ellas idéntica naturaleza jurídica, sino que se admiten diferentes soluciones, según que en la planificación proyectada y realizada por la iniciativa particular de los propietarios de los terrenos y aprobada por la Administración, el urbanizador se haya comprometido a la cesión automática de viales, o a que las calles trazadas no hayan de abrirse al público, dadas las condiciones en que se haya llevado a efecto la obra urbanizadora, por lo cual la facultad de cerrar o cercar el área construida e impedir el acceso por sus viales a terceros colindantes, depende de las características que hayan de reconocerse a la red viaria de la urbanización, lo que hace preciso determinar su alcance según las circunstancias concurrentes en cada caso. (Sentencia de 31 de enero de 1973, Aranzadi 389).

## 4. VALOR DE VIALES EN CASO DE EXPROPIACIÓN.

CONSIDERANDO: Que la primera alegación de la parte apelante se basa en que ni por el Jurado de Expropiación ni en la sentencia recurrida se tuvo en cuenta que el destino de la parcela expropiante era el de viales, y tal alegación no puede constituir un elemento determinante de la revocación del justiprecio establecido por el Jurado,

confirmado por la Sala de Primera Instancia, ya que el destino que haya de darse a los bienes expropiados no debe afectar a su valoración, como ya se dijo por esta Sala, entre otras, en sus sentencias de 11 y 13 de noviembre de 1971. (Sentencia de 22 de noviembre de 1972, Aranzadi 4.638).

##### 5. ZONAS VERDES: NULIDAD DEL PLAN QUE MODIFICA TALES ZONAS.

CONSIDERANDO: Que pasando al más destacado, dada su precisión, alegato de la demanda, basado en la vulneración de los terminantes preceptos prohibitivos condicionantes—respectivamente—de los artículos 1.º y 2.º de la Ley de Zonas verdes de 2 de diciembre de 1963, con la consecuencia nulificatoria de su artículo 1.º, y contrastados los elementos de juicio que proporciona el expediente—especialmente las memorias o informes que acompañan a los planos y el informe que obra al folio 110—con las alegaciones de los actores, es forzoso aceptar éstas y por el contrario rechazar la negativa del acto impugnado (reiterada en la contestación a la demanda), por cuanto: *a)* Las excusas con fines justificativos del informe oficial citado, y de los demás documentos de ese carácter, no reposan sobre una exposición convincente por su evidencia, de la realidad fáctico-legal, de las zonas verdes proyectadas, sino sobre los accesos al patio o plaza interior desde las calles de Boix y Morer, y de Cea Bermúdez, confundiendo dos conceptos, jurídicos y físicos, que el legislador distingue en el artículo 3.º, número 1), apartados *f)* y *g)*, de la Ley del Suelo, cuales son los de vías públicas o de comunicación, y de espacios libres para parques y jardines; siendo así que la mayor o menor extensión de los accesos a la plaza ahora dividida o al patio interior proyectado y éste, no implican, ni consta que sean zonas verdes; y al contrario se deduce claramente que en su mayoría no pueden serlo, dado su destino y las condiciones de libre circulación o estacionamiento de personas y vehículos que aquéllos exigen, especialmente en el eje de Lucio del Valle; e incluso porque al proyectar construcciones subterráneas cabe a lo sumo imaginar sobre las mismas un parvo adorno vegetal, distinto de la zona verde concebida por el legislador a base de plantaciones arbóreas o equiparables. *b)* La propia Administración reconoce—folio 63 del expediente—que «se lograría—apreciación optimista—la casi totalidad del espacio verde» preexistente en la ordenación en vigor antes del Plan. *c)* La Ley de 2 de diciembre de 1963 es aplicable al Area Metropolitana de Madrid según el artículo 6.º, apartado *a)*, de su Ley especial, que lleva la misma fecha de la de zonas verdes. *d)* Contra su claro y tajante sentido no puede aducirse el precepto del artículo 27, apartado 2), de su Reglamento, válido en cuanto complementa y desarrolla al primero, visto su rango jurídico, pero que no puede invocarse con la pretensión de que consagre un régimen modificativo, cuando lo que establece es un sistema operatorio de alcance puramente permisivo dentro de lo ya legislado, que nunca puede interpretarse extensivamente, y más en un planeamiento que

contiene las sustanciales alteraciones de que en el siguiente considerando se hará indicación; siendo de concluir que en lugar de aumentar en 533 metros cuadrados la zona verde acordada, el acto impugnado lo que hace es reducirla considerablemente, no siendo aventurado aceptar el cálculo del informe pericial del señor H., que cifra en un 28 por 100 la reducción de la zona verde en cuestión; a lo que cabe añadir que no se han cumplido las exigencias del artículo 2.º de la Ley de Zonas verdes para esa reducción. (Sentencia de 12 de enero de 1973, Ar. 82).

## XII. VIVIENDAS

### DEMOLICIÓN AL AMPARO DEL ARTÍCULO 78 DE LA LEY DE ARRENDAMIENTOS URBANOS. SANCIÓN POR NO REEDIFICAR.

CONSIDERANDO: Que los hechos, tal como aparece su probanza y se aprecian como tales por la Administración recurrida, están constituidos por el incumplimiento por el actor de la orden que le fue dada por el Gobierno Civil de Zamora, con arreglo al artículo 260 de la Ley de Arrendamientos urbanos, ante el reiterado y persistente incumplimiento de la reedificación del inmueble de su propiedad sito en el número 7 de la calle de Santa Clara, de Zamora, y siendo el motivo sancionador la persistente actitud de incumplimiento, no obstante los requerimientos a tal efecto practicados, es de apreciar la legalidad del acto administrativo recurrido y, en consecuencia, procede la desestimación del recurso contencioso administrativo interpuesto y la plena absolución de la Administración demandada. (Sentencia de 12 de enero de 1973, Ar. 81).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.