

**SOBRE LA INDEMNIZABILIDAD DE LA  
REVOCACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES DE  
FUNCIONAMIENTO. EL CASO DE LAS CARTELERAS  
DE ZARAGOZA**  
(STSJ Aragón, 296/93, de 3 de julio)

CARLOS NAVARRO DEL CACHO

*SUMARIO: — I. Antecedentes. — II. Cuestiones planteadas. — III. Comentario. IV. Conclusión.*

II. ANTECEDENTES

**Primero.**— La Compañía mercantil que iniciaba el proceso tenía concedidas varias licencias para la instalación de carteleras publicitarias en el casco histórico de la ciudad de Zaragoza. En las licencias obtenidas constaba expresamente que la autorización concedida tenía carácter provisional y quedaría caducada sin derecho a indemnización cuando concurriesen circunstancias de interés público que así lo aconsejasen.

**Segundo.**— Por acuerdo del Consejo de Gerencia del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, adoptado en el año 1990, se adoptó la determinación de que la Compañía mercantil de publicidad de que se trata, retirase todas las carteleras instaladas en el casco histórico de la ciudad de Zaragoza, al igual que se había requerido anteriormente a otras Compañías en similares términos y con fundamento en una novedosa regulación y ordenación la publicidad en dicho sector de la ciudad.

**Tercero.**— Dicho acuerdo fue recurrido en vía administrativa y frente a su desestimación se formuló recurso jurisdiccional ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

**Cuarto.**— La sentencia dictada en el expresado recurso lo estima parcialmente, denegando el derecho a mantener las licencias obtenidas para la instalación de carteleras, a la vez que declarando el derecho de la Compañía recurrente de ser indemnizada por la extinción de dichas licencias otorgadas para la exhibición de publicidad.

## II. CUESTIONES PLANTEADAS

La sentencia que comentamos versa sobre el tema de las denominadas autorizaciones de funcionamiento, es decir aquellas concedidas por la Administración y limitadas y subordinadas en su existencia a la no alteración de determinadas circunstancias de interés público, de modo y manera que constataba la modificación de tales circunstancias de interés público, cabe retirar la autorización otorgada con carácter de provisionalidad.

En este marco, la lectura de la sentencia ofrece numerosos aspectos y facetas del Derecho administrativo, que abarcan desde la incidencia del Derecho comunitario europeo, pasando por la naturaleza jurídica de las licencias administrativas y el alcance del intervencionismo administrativo, hasta llegar a un tema tan clásico como es la valoración de la utilización de potestades discrecionales. No obstante, la necesidad de acotar y delimitar de alguna manera los conceptos y la extensión de las líneas que queremos escribir, hará que pasemos de puntillas sobre tales planteamientos, que a nuestro entender son tratados doctamente, y con tino por el ponente que redacta la sentencia, para centrarnos esencialmente en el tratamiento del tema que ofrece mayor discusión desde el punto de vista de la solución ofertada al conflicto jurídico procesal, cual es la procedencia o no de indemnizar la revocación de las autoridades de funcionamiento.

## III. COMENTARIO

1.— *La cuestión de la indemnización desde el punto de vista de la naturaleza jurídica de las autorizaciones concedidas.* Para centrar un poco el tema, hemos de significar que ha sido doctrina constante y reiterada de nuestro Tribunal Supremo la que ha venido conceptualizando las licencias para la instalación de carteleros publicitarios como simples autorizaciones de funcionamiento, sometidas a un intenso sometimiento al interés público que justifica incluso la retirada de tales carteleros (SS.T.S. de 28 de febrero de 1980 —RA 2018—, 9 de febrero de 1987 —RA 2916—, 20 de enero de 1988 —RA 318— y 2 de enero de 1989 —RA 377—).

Esta clase de doctrina que creemos nació vinculada al mundo de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas en razón al creciente intervencionismo administrativo motivado por la necesidad de incrementar la protección del medio ambiente urbano, se ha extendido a prácticamente la mayoría de las licencias administrativas, en la asunción de que al remover los obstáculos existentes para el ejercicio de un derecho (o para la adquisición del derecho a edificar, a partir de la Ley 8/90) se da vida a una situación jurídica con visos de que sea prolongada en el tiempo, pero con un particular y especial sometimiento al interés público que conlleva

la necesidad de adaptación de la licencia a los requisitos contemplados en cada momento por la normativa dictada por la Administración.

En la tradicional concepción de las licencias, el sometimiento prevalente al interés público se ubicaba en un segundo plano, mientras que en la concepción actual se coloca en una posición prevalente de modo y manera que subordina los intereses del ciudadano particular a los de la Administración representante del interés público y del resto de la ciudadanía. Pero, como hemos advertido, no es este tema, a pesar de su sugestividad, el que vayamos a desarrollar en ulteriores líneas. Lo que ahora nos interesa destacar es que el especial sometimiento al interés público de carácter prevalente parece comportar —por su propia esencia y naturaleza— el que las autorizaciones de funcionamiento puedan ser revocadas en cualquier momento y sin indemnización alguna siempre que, claro está, se muestre, demuestre y constate la concurrencia del necesario requisito de la existencia del interés público prevalente.

La Sala que juzgó en instancia asumió el contenido de la doctrina del Tribunal superior, pero entendió que la posibilidad revocatoria lleva aparejadas en cualquier caso secuelas indemnizatorias y, sin embargo, no está claro que ello deba ser así. Por el contrario, quizá presente mayor congruencia el entendimiento de que una de las consecuencias que deriva del régimen de provisionalidad inherente autorizaciones de funcionamiento radica o consiste en poder revocarlas o eliminarlas sin indemnización alguna, pues de otro modo carecería de sentido la atribución expresa de una situación de provisionalidad.

En teoría, y desde un punto de vista tradicional y de generalidad, nada impide ligar la posibilidad de revocar la licencia y ordenar retirar la publicidad, con el derecho a ser indemnizado por la revocación. Es más, una de las previsiones del Reglamento de Servicios de las Entidades Locales (art. 16) al que luego aludiremos, se traduce en vincular el derecho a la indemnización con la revocación de la licencia. Pero en la doctrina de nuestro Tribunal Supremo que anteriormente hemos invocado creemos que se asienta y toma como base y punto de referencia no solo la posibilidad de revocar las licencias (que ya se contempla legalmente) sino también y fundamentalmente el hacerlo sin derecho a indemnización. Dicho de otro modo, o la licencia publicitaria es una autorización de funcionamiento —como admite y declara con insistencia el Tribunal Supremo—, en cuyo caso cabrá pensar que su extinción sin indemnización habrá de producirse cuando se constate la concurrencia del interés público y la necesidad de dar cese a la autorización o, por el contrario, no tiene tal carácter, en cuyo caso la retirada de la licencia cuando concurrieran las circunstancias de interés público podría llevar aparejada secuelas indemnizatorias.

Pero piénsese que no tiene mucho sentido crear o dar vida a la doctrina de las autorizaciones de funcionamiento para luego conectarlas con el derecho a la indemnización, pues entonces no habría distinción con otro tipo de autorizaciones.

De este modo, la doctrina de las denominadas autorizaciones de funcionamiento se vincula a la doctrina general sostenida por el Tribunal Supremo sobre las globalidad o la generalidad de las autorizaciones provisionales, de la cual podemos citar, a título de ejemplo, la sentencia de 3 de diciembre de 1991 (RA 9389), en la que, recordando las de 7 de febrero, 3 de julio y 29 de diciembre de 1987 (RA 2908, 6674 y 9860), 20 de diciembre de 1988 (RA 10160), 16 de octubre de 1989 (RA 7368) y 18 de abril de 1990 (3601), se declara que cuando esté prevista una transformación no inmediata de la realidad, podrán autorizarse temporalmente determinados usos que, en atención al interés público, deberán ser extinguidos sin indemnización cuando se haga procedente la modificación de la realidad, lo que, obviamente, habrá de realizarse con arreglo al principio de proporcionalidad entre medios utilizados y la finalidad de conseguir, constituyendo tal clase de licencias provisionales un último esfuerzo de nuestro ordenamiento para evitar restricciones no justificadas al ejercicio de los derechos, y se fundan en la necesidad de no impedir obras y usos que resultan inocuos para el interés público.

Y, en la misma línea, la sentencia de 10 de enero de 1992 (RA 526) nos recuerda que son las demandas de interés público las que han de prevalecer, y que las instalaciones de rótulos visibles desde la vía pública no determinan tan sólo una relación con la Administración limitada al momento inicial de su colocación, sino una relación permanente —licencia de funcionamiento— que se caracteriza por la necesidad de disciplinar el futuro debido a la influencia que la actividad presenta sobre el interés público. De ahí que deba resolverse afirmativamente la posibilidad de que la Administración pueda revocar las licencias concedidas.

La doctrina asentada en esta última sentencia citada es de importancia capital desde el punto de vista que nosotros hemos adoptado, pues declara expresamente que no se extingue ningún derecho adquirido y que nos hallamos ante un supuesto de «ius variandi» que habilita a los Ayuntamientos, según reiteradamente doctrina del Tribunal, a que se desautorice lo que con arreglo a una normativa anterior resultaba permitido, pues de otro modo se petrificarían determinadas materias sobre las que la Administración debe proyectar su actividad, sin que ello implique, como ha declarado la jurisprudencia, incluso la del Tribunal Constitucional, que se produzcan efectos retroactivos.

La sentencia comentada entiende, no obstante, que no nos hallamos ante las autorizaciones para usos y obras provisionales previstos en el art.

58.2 del derogado TRLS de 1976. Pero la doctrina jurisprudencial anteriormente reseñada no se circunscribe únicamente al supuesto y al procedimiento contemplados en el citado art. 58.2, sino que se extiende más allá del cuestionado precepto, aludiendo a cualquier tipo de uso, cual pudiera ser, sin duda, el de las carteleras publicitarias.

2.— *La cuestión de la indemnización desde el punto de vista del respeto de los actos administrativos dictados, a la institución de la caducidad de las licencias y a la asunción de la concepción de las autorizaciones de funcionamiento (principio de congruencia).* Hemos reseñado al comienzo de nuestra exposición, y así se reseña de la sentencia dictada, que en las licencias concedidas se contemplaba una cláusula referente a que se produciría la caducidad de aquellas cuando concurrieran las circunstancias de interés público que así lo aconsejaren.

No está claro en la sentencia comentada si acepta o no el hallarnos ante la institución de la caducidad. Pero sí que pudiéramos hallarnos ante la misma, tal y como se reflejaba en las resoluciones administrativas autorizatorias de la instalación de carteleras y se infiere de algunos extremos de la resolución judicial comentada, entonces habría de admitirse la improcedencia de indemnización, pues parece normal asumir —ello sí que es doctrina jurisprudencial consolidada— que la caducidad de las licencias en el régimen general no lleva aparejada secuelas indemnizatorias.

A tal razonamiento debiera sumarse un elemental principio de congruencia que permita entender que si se aceptan las cláusulas y condiciones de una licencia (los actos administrativos de autorización, presuntamente legítimos y ejecutivos y no impugnados establecían el régimen de provisionalidad sin secuelas indemnizatorias), deba posteriormente acatarse las consecuencias derivadas de tal aceptación (consentimiento de la actuación administrativa que pudiera derivar en la imposibilidad de ulterior ataque procesal (art. 40.a LJCA).

3.— *La cuestión de la indemnización desde el punto de vista de la fundamentación legal operada por la sentencia impugnada (art. 16 RSEL).* La resolución que comentamos asume el hallarnos ante un supuesto de revocación de licencias de los que contempla el art. 16.3 del RSEL (queda al margen el cuestionado tema de la vigencia o derogación tácita de algunos aspectos del aludido precepto), según el cual debe imputarse o atribuirse la secuela indemnizatoria cuando la revocación se produzca por la adopción de novedosos criterios de apreciación.

Pero la sentencia dictada no distingue en este concreto aspecto los diferenciados supuestos contemplados en los puntos primero y tercero del art. 16 RSEL. Así, en principio, el art. 16 RSEL atribuye la secuela indemnizatoria tan solo a dos concretos supuestos (los del apartado 3.º

—otorgamiento erróneo y existencia de nuevos criterios de apreciación—), pues para los demás casos el redactor de la norma local previó con normalidad que las licencias pudieran ser revocadas cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, hubieran justificado su denegación (apartado 1.º), siendo que a tal actuar revocatorio no se atribuyó explícitamente secuelas indemnizatorias, las cuales, de existir —creemos—, podrían derivar de otras causas o motivos, pero no directamente del precepto reglamentario.

La sentencia que comentamos evita el analizar la incidencia del art. 16.1 asumiendo que existe una decisión libre y voluntaria imputable en exclusiva a la Entidad local demandada (lo que podría traducirse en la adopción de nuevos criterios de apreciación). Pero ello no resultaba fácil de admitir, primero, por cuanto no conjuga con la naturaleza jurídica de las indemnizaciones de funcionamiento, que pueden declararse caducadas por el transcurso del tiempo y cuando concurren las necesarias circunstancias de interés público (ello las diferencia precisamente de otro tipo de licencias), y segundo, en tanto que la interpretación extensiva del art. 16.3 RSEL ha sido vedada por la propia jurisprudencia del Tribunal Superior, que ha fundamentado la doctrina de las autorizaciones de funcionamiento en el art. 16.1 RSEL.

4.—*La cuestión de la indemnización desde el punto de vista de la utilización y aprovechamiento de los bienes de dominio público (Enfoque derivado del art. 132 CE y de los preceptos de la LCE, LPE, RBEL y RSEL que lo desarrollan).* Convendrá el lector con nosotros que la instalación de elementos publicitarios en la vía pública, o en terrenos privados visibles desde la vía pública, entraña una utilización de bienes de dominio público.

Y, es sabido que la utilización y aprovechamiento de tal clase de bienes en nuestra legislación ha implicado una superior protección de los mismos que se plasmaba, de una parte, en el ámbito de las licencias, en la imposibilidad de obtenerlas a través de silencio positivo (art. 9.7.b RSEL —obsérvese que dicha regla no se altera por el art. 43 LRJAP—), y de otra parte, con carácter general, en que nunca se han permitido legalmente autorizaciones de carácter indefinido en el tiempo, y así lo ha contemplado con claridad nuestra jurisprudencia postconstitucional interpretando los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad del art. 132 CE y en función de la especial protección que ha de revestir tal clase de bienes.

Podrá indicárseles entonces que en las concesiones administrativas de bienes y servicios si que pueden desencadenarse secuelas indemnizatorias por la cesación anticipada del aprovechamiento. Mas, dos elementos capi-

tales se dan en tales instituciones que las diferencian notablemente del caso que nos ocupa. Uno, el principal o de superior relevancia, es el acotamiento por esquemas contractuales de los que deriva el sometimiento a la legislación de contratos administrativos y, subsidiariamente, como es sabido, a la legislación civil y mercantil (4 LCE) y, otra, derivada de la anterior, es la sujeción a plazo del aprovechamiento, siendo únicamente la extinción anticipada del plazo contractualmente pactado el motivo que pudiera desencadenar los efectos indemnizatorios por parte de la Administración (112 TRRL, 75.3 y 79 LCE, 126 LPE, 1.2 y 80.3 RBEL y 115.4.ª y 127.5.ª RSEL).

Y, si partimos del supuesto de hecho de que todo aprovechamiento de bienes de dominio público ha de estar necesariamente sujeto a plazo, y si sobre tal supuesto de hecho colocamos o asentamos la doctrina jurisprudencial a la que anteriormente hemos hecho referencia y que contempla el plazo de las licencias de exhibición de publicidad en función de la concurrencia de circunstancias de interés público, fácilmente podrá colegirse que constatado y comprobado el acaecimiento de tales circunstancias de interés público, han de considerarse cesadas las autorizaciones otorgadas, sin que ningún precepto del ordenamiento conmine imperativamente a otorgar indemnización como consecuencia de la cesación.

Quizá se nos indique, no obstante, frente a semejante argumentación, que a los titulares de una licencia publicitaria se les coloca en una posición de inseguridad jurídica no querida por nuestro ordenamiento constitucional (9.3 CE) en relación comparativa con los concesionarios de bienes y servicios públicos. Mas creemos que no predicarse igualdad alguna entre los sujetos afectados. En las concesiones administrativas se pacta contractualmente el canon concesional en función de la previsión de amortización de las inversiones realizadas y de la obtención de un beneficio razonable precisamente durante el plazo de vigencia de la concesión (de ahí la previsión legal de las secuelas indemnizatorias), mientras que en las autorizaciones para la instalación de publicidad ninguna previsión se da al respecto, pues con independencia del abono de la tasa por prestación de servicios en la tramitación de la licencia —en los Ayuntamientos que la tuvieran implantada— la actividad publicitaria no se sometía al pago de un canon en función de la previsión de una explotación racional de lo instalado, sino tan solo al pago del hoy derogado impuesto de publicidad (106 a 117 RDLeg 3250/76, 230 y 378 TRRL), es decir que se veía afectada por la incidencia de un tributo que por su propia naturaleza (26.1.c LGT) estaba desvinculado de cualquier clase y de contraprestación y se exigía en abstracto por la mera y simple manifestación de la capacidad contributiva del sujeto pasivo. Y, en el marco asentado por estas condiciones (esencialmente, inexistencia de un plazo determinado), es fácil colegir que la concurrencia de las circunstancias de interés público motiven, sin

más, la posibilidad de retirar las licencias concedidas, pero no a indemnizar la privación de derecho alguno.

5.— *La cuestión de la indemnización desde el punto de vista de la Administración responsable de los hechos (Enfoque del art. 9.3 y 16.1 CE, 54 LRBRL, 1, 2, y 121 y sgs. LEF, 3, 4 y 133 y sgs REF y de los hoy derogados arts. 40 y sgs. LRJAE).* Se habrá observado que la sentencia comentada se limita a entender que la empresa afectada obtiene la privación de un derecho que debe serle indemnizado, entendiendo que la persona responsable de la indemnización debiera serlo la Administración demandada, que lo era el Ayuntamiento de Zaragoza.

Pero de estimarse que surge o nace el derecho a la indemnización, no es fácil entender que éste sea imputable tan sólo a la Entidad local demandada en el proceso, pues la esencia de la actuación que tal Entidad llevó a cabo, radica, se fundamenta y tiene su causa y origen en disposiciones emanadas de la Administración del Estado como lo son el Decreto 917/67, de 20 de abril (art. 2) y la Orden del antiguo Ministerio de Educación Nacional de 20 de noviembre de 1964 (art. 7.g) en cuanto que prohibían en el casco histórico la instalación de una publicidad como la que colocaba la entidad actora.

Es decir, que si se contempla la cuestión desde el punto de vista de la responsabilidad de la Administración, sería difícil efectuar imputación alguna a la Entidad local que resultó demandada, en tanto que se limitó a aplicar la normativa emanada de otra Administración Territorial. Y, si se considera que se ha operado una expropiación de un ignorado derecho de la sociedad afectada, habrá convertirse que el sujeto expropiante (la Administración que teóricamente priva del supuesto derecho) se identifica con el autor de la expresada disposición reglamentaria estatal, siendo, en consecuencia, un tanto extraño o anómalo el declarar que debe satisfacer indemnización un Municipio que se limita a aplicar las normas y preceptos del ordenamiento jurídico no impugnados ni demostrados desajustados a otros preceptos de superior rango normativo.

Por si ello fuera insuficiente, en la situación de la retirada de carteles del casco histórico también debió intervenir la Administración de la Comunidad Autónoma en cuanto que disponía de competencias para la regulación y protección de los Bienes de Interés Cultural (BIC). No sabemos por qué, no consta en el proceso (no se alegó por las partes), ni lógicamente se refleja en la sentencia dictada, que el Gobierno de Aragón inició hace algunos años expediente de declaración de Conjunto Histórico (art. 15.3 LPHE) de todo el casco histórico de la ciudad de Zaragoza, lo que sin perjuicio de la anómala duración de tal expediente, inexplicablemente prolongado en el tiempo sin que recaiga resolución administrativa, daba inicio a la especial protección a la que se someten los BIC (11.1

LPHE) e implicaba la directa incidencia del art. 2.c del mencionado Decreto 917/67. Es decir, se prohibía la publicidad libre en el casco histórico merced a la actuación conjunta de la Administración del Estado (al dictar la disposición) y la de la Comunidad Autónoma (al iniciar el expediente de declaración), sin que nada tuviera que ver con ello la Entidad local demandada a la cual se condena a satisfacer indemnización y que habría actuado simplemente acatando normas y preceptos legales y actuaciones de otras diversas Administraciones.

6. *La cuestión de la indemnización desde el punto de vista de la regla general contemplada en la legislación del suelo (Observación del art. 87.1 del TRLS de 1976 y arts. 6 y 237 y sgs. de TRLS vigente).* También se habrá observado que con independencia de lo que acabamos de ver y que marca un desvío o al menos un reparto de la indemnización exigida exclusivamente al Ayuntamiento de Zaragoza, la actuación llevada a cabo por dicha Entidad local tiene también como fundamento un Plan de Ordenación (norma 8.1.10 PGOU) que recoge el espíritu de la normativa estatal anteriormente referenciada.

Es decir, que fundamentaba la actuación local en un Plan que ordena el uso de los terrenos, habrá de estarse a las secuelas generales que el ordenamiento jurídico arbitra para tal clase de actuaciones, y siendo conocido y tradicional en nuestro Derecho el principio que declara la no indemnizabilidad derivada de la expresada ordenación del uso de los terrenos (así se contemplaba en art. 87.1 del TRLS de 1976 y así se prevé en los arts. 6 y 237 y sgs. del TRLS vigente) habría de concluirse en la dificultad de estimar el nacimiento de derecho indemnizatorio alguno.

Desde el punto de vista apriorístico de la regulación legal, no se dan o no se contemplan, pues, derivaciones indemnizatorias por una novedosa ordenación de la publicidad. Y no constando el proceso ni en la sentencia dictada que el supuesto de hecho cuestionado revista unas especiales características de una índole tal que permitieran invertir la asentada y decantada normativa legal que hemos reflejado, también habría de concluirse, desde este concreto punto de vista, que carece de sentido y amparo legal el imputar derechos indemnizatorios nacidos y fundamentados en la novedosa ordenación de la publicidad en el casco histórico de la ciudad de Zaragoza.

7.— *La cuestión de la indemnización desde el punto de vista del marco regulador de la expropiación y de la responsabilidad (arts. 33 y 106 CE y de las normas de la LRJAP y la LEF que los desarrollan).* Sin perjuicio de que ya se infiera de lo que hemos expuesto en anteriores líneas, cabe recordar ahora, con diferenciada perspectiva, la dificultad de entroncar el derecho a la indemnización con los eventos explícitamente contemplados por nuestra legislación como desencadenantes de la misma.

Dos supuestos indemnizatorios genéricos —ambos reconocidos constitucionalmente— admite hoy nuestra legislación (arts. 33.3 y 106.2 CE). Los dos fuertemente ligados y para algún autor, de imposible separación.

El segundo de los citados aspectos (responsabilidad patrimonial) lo hemos comentado con anterioridad en la proyección que el mismo recibe en la legislación urbanística, si bien debemos recordar ahora que en su concepción objetiva actual y típica de nuestro país, introducida por un conocido y afamado autor, recogida por nuestra jurisprudencia, y hoy reflejada indirectamente en el art. 139.3 LRJAP, se traduce en el reconocimiento de la procedencia de la indemnización cuando el administrado (hoy ciudadano) afectado no tenga el deber jurídico de soportar el perjuicio derivado de la actuación administrativa, produciéndose el deber jurídico de soportar cuando exista un título legal suficiente que habilite a la Administración a actuar como lo hizo.

Y, en nuestro caso, parece evidente que el título habilitante de la actuación administrativa viene conformado en una tríplice motivación, de una parte, en el propio precedente administrativo existente el acto de otorgamiento de las licencias, que las sometía al peculiar régimen de provisionalidad en dependencia de la concurrencia de circunstancias de interés público, de otra parte en el «ius variandi» del que dispone la Administración para ordenar la ciudad y, por fin, en la doctrina jurisprudencial (interpretativa de las fuentes del ordenamiento jurídico —1.6 CC—) sobre las autorizaciones de funcionamiento que hemos reseñado al comienzo de nuestra exposición. Existirán, obviamente, otros títulos administrativos que permitan a la Administración dañar a los intereses particulares en beneficio del interés público prevalente (es el caso de la legislación contractual administrativa a la que también más arriba hemos hecho referencia), pero en estos casos es la propia legislación la que prevé la secuela indemnizatoria, siendo por el contrario que, en nuestro caso, al no hallarnos ante una licencia ordinaria con cierta indefinición en el funcionamiento, existe un título que ampara la actuación administrativa de retirada de la autorización y que compele a la empresa afectada a acatar la decisión pública adoptada y a soportar los teóricos perjuicios (no antijurídicos) que pudiera ocasionarle sin derecho a indemnización alguna.

El lector habrá observado, no obstante, que la sentencia comentada no se guía por la posible apreciación de una responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de un eventual perjuicio antijurídico que hubiera podido ocasionarse a la empresa interesada, sino por la posible privación coactiva de un derecho preexistente (expropiación forzosa) en la sociedad actora, lo que al amparo de la preceptuación constitucional anteriormente citada debiera conllevar secuelas indemnizatorias.

Mas, al margen de la peculiaridad de la inespecificidad de un proce-

dimiento determinado para el rescate de concesiones y —en nuestro caso— para la revocación de licencias (contraste con las complejas y rigurosas reglas de la LEF) y del problema de una valoración para la cual nuestro ordenamiento no arbitra regla alguna, habrá de observarse que, en esencia, la sentencia comentada, al entender que existe un derecho consolidado del que se priva a la sociedad publicitaria, equipara las licencias para exhibición de publicidad al resto de las licencias de municipales, apartándose de la tradicional doctrina jurisprudencial de funcionamiento, vinculadas a un régimen de provisionalidad dependiente de la concurrencia de circunstancias de interés público.

Si se crea y da vida a la doctrina de las autorizaciones de funcionamiento parece que lo sea en razón a que el plazo de duración de las licencias y su eventual interés está sometida a unas especiales circunstancias de interés público. Y si se que comprueba y constata la existencia de tales circunstancias, como creemos acaece en nuestro supuesto de hecho, habrá de admitirse que la empresa afectada carece de un derecho preexistente que el faculte a proseguir con el mantenimiento de la instalación publicitaria, pues tan sólo disponía de una expectativa de mantenimiento de su situación jurídica en tanto no se alterasen las circunstancias de interés público a las que se condicionaba. Y si ningún derecho se ostentaba al mantenimiento indefinido de la instalación y —en su consecuencia— de ningún derecho se priva a la entidad afectada, es también difícil sostener que la actuación administrativa de carácter general que ordena totalmente y de nuevo la actividad publicitaria en un sector de la ciudad como el casco histórico, obligando a retirar la publicidad anteriormente existente, puede comportar o conllevar una indemnización no prevista y posiblemente no querida por el ordenamiento jurídico.

#### IV. CONCLUSIÓN

A la vista de los razonamientos que venimos exponiendo fácilmente puede concluirse que quizá la sentencia comentada declara el derecho a la indemnización sin un fundamento jurídico excesivamente sólido, sin perjuicio de que puedan existir criterios de justicia, como los que haya podido utilizar la Sala, que pudieran amparar sólidamente la solución procesal adoptada.

Nosotros no creemos que el paquete normativo que hemos sacado a colación en las líneas que preceden adetermine sin más y sin otra alternativa la imposibilidad de otorgar derechos indemnizatorios derivados de una revocación de licencias para la instalación de carteleras publicitarias o, con carácter general, de una retirada de las autorizaciones de funcionamiento. Pero entendemos que del contenido de la sentencia dictada y de

la documentación procesal a la que hemos acaecido no se infiere con claridad la procedencia de la indemnización otorgada. Que pudiera existir el derecho a la indemnización por la revocación de una autorización de funcionamiento no es descartable en modo alguno, pues en definitiva se trata —y a ello se reduce el problema cuestionado, como se colige de anteriores líneas— de una cuestión de proporcionalidad entre medios y fines, de una confrontación entre intereses públicos y privados que, en función del grado de afección y valoración del interés privado pudiera o no desencadenar el derecho a indemnización. De la jurisprudencia emanada por parte del Tribunal Supremo, que no deja nada claro el tema, nosotros creemos que puede inferirse la no vinculación de la indemnización a la revocación de las autorizaciones de funcionamiento pues, por una parte, el hecho de que en más de una sentencia se haya declarado que no existe derecho adquirido y si tan solo una simple expectativa y, por otra parte, la clara y patente y la constante referencia a la subordinación de los intereses privados a la concurrencia del interés público, parecen querer hacer ver que el régimen de tales autorizaciones a efectos indemnizatorios debe deslindarse nítidamente del concerniente al resto de las licencias administrativas. Dicho de otro modo, la revocación de una autorización de funcionamiento pudiera en algún caso desencadenar el derecho a la indemnización en la persona afectada, pero para poder apreciar el surgimiento o nacimiento de tal derecho con carácter general, a nuestro entender debieran constatarse las circunstancias y requisitos prevenidos en el régimen general sobre la responsabilidad de la Administración (hoy contenidos en los arts. 139 y sgs. LRJAP y RD 429/93, con el marco constitucional anteriormente aludido y en conexión con algunos preceptos no derogados de leyes sectoriales que no alteran tal régimen). Pero ninguna referencia se hace en la sentencia comentada a tales circunstancias y requisitos, sin que nosotros hayamos podido detectarlos en el contenido del proceso, lo que nos ha sugerido el comentario que plasmamos en las líneas que preceden.