

IV. ESTADISTICA

Migración y estructura regional

por

IGNACIO BALLESTER ROS

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LA MIGRACION INTERIOR Y EXTERIOR: 1. EL SALDO MIGRATORIO ANUAL EN EL PERÍODO 1941-60. 2. EL SALDO MIGRATORIO EN EL CUATRIENIO 1962-65. 3. EL DESTINO DE LOS EMIGRANTES. 4. EL SALDO MIGRATORIO POR 100.000 HABITANTES.—III. LA EMIGRACION INTERIOR; TENDENCIAS DOMINANTES.—IV. LA ESTRUCTURA SOCIO-ECONOMICA REGIONAL: 1. EL MOVIMIENTO NATURAL DE LA POBLACIÓN Y SU CRECIMIENTO VEGETATIVO. 2. LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ACTIVA Y DE LA RENTA REGIONAL. 3. EL HOGAR ESPAÑOL Y SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

Con este mismo título ha publicado recientemente el Instituto Nacional de Estadística una monografía sobre esta materia.

Según se expresa en su presentación, trata de cubrir dos objetivos: de una parte, analiza los movimientos migratorios en España—interiores y al exterior—con especial referencia al período 1962-1965 «de fuerte desarrollo de la economía española, inmediatamente posterior a los años de estabilización» y, al propio tiempo, «de fuerte intensidad emigratoria, en cierto sentido libre y espontánea», utilizando la nueva información numérica, elaborada anualmente por nuestro organismo estadístico central sobre la base de los datos primarios facilitados por los Ayuntamientos, y de otra, se describe «el marco socio-económico en que se han producido estos movimientos migratorios, con el análisis de la estructura de las Provincias y Regiones», «en cuanto condicionan o determinan» este fenómeno de tanta trascendencia en nuestra evolución demográfica, social y económica.

Aunque expresamente se manifiesta que no se pretende analizar en este trabajo *in extenso* las «relaciones de interdependencia entre

migración y estructura», lo cierto es que se pone de manifiesto en muchos casos a lo largo del comentario, amplio y jugoso, de los resultados obtenidos, que se inserta en la primera parte de la publicación.

Si abundante es la bibliografía existente sobre nuestro fenómeno migratorio que se inicia con el clásicamente calificado «absentismo rural» del pasado siglo, que se ha ido acrecentando hasta lograr los valores máximos en el presente decenio, se enriquece con esta nueva aportación, que, además de presentar en forma muy sistematizada las cifras más relevantes, aborda una adecuada interpretación de las mismas en relación con una serie de indicadores que nos permite estudiar la migración española desde la doble perspectiva de las causas que la producen y de los efectos que determina.

De ello se deduce el extraordinario interés de la monografía que comentamos, por lo que nos ha parecido conveniente divulgar los resultados en esta REVISTA dado que constituye un inapreciable elemento de juicio para el más perfecto conocimiento de la Vida local.

Aunque la mayor parte de los datos se presentan por Provincias y se resumen parcialmente por Regiones históricas, teniendo en cuenta la riqueza informativa, imposible de abarcar en estas líneas, nos limitamos a un comentario de las cifras regionales, muy representativas.

II. LA MIGRACION INTERIOR Y EXTERIOR

1. EL SALDO MIGRATORIO ANUAL EN EL PERÍODO 1941-60.

En los dos primeros decenios siguientes a nuestra Guerra de Liberación es muy significativo el movimiento migratorio.

Nos apoyamos en las cifras referentes al crecimiento vegetativo y al crecimiento intercensal. La diferencia entre ambos, equivalente a la diferencia entre inmigrantes y emigrantes, suma un total de —1.100.013 para las 50 Provincias españolas, lo que supone un saldo migratorio anual de —55.001 habitantes.

En líneas generales, el decenio 1951-1960 absorbe las cuatro quintas partes de este movimiento migratorio, pues en el primer decenio, por múltiples razones que están en el ánimo de todos, este movimiento fue escaso.

¿Cuál es la participación de cada una de las Regiones españolas en este saldo migratorio? Se deduce de este detalle:

Regiones históricas	Saldo migratorio anual
Andalucía	— 39.410
Aragón	— 4.407
Asturias	— 4
Baleares	32
Canarias	— 1.430
Madrid (Provincia)	31.871
Castilla la Nueva (excluido Madrid)	— 15.319
Castilla la Vieja	— 19.412
Cataluña	34.826
Extremadura	— 10.082
Galicia	— 17.644
León (León, Zamora y Salamanca)	— 8.991
Murcia	— 11.597
Navarra	— 2.017
Valencia	— 316
Vascongadas	8.899

Se advierte que en este período las principales zonas de inmigración son: Cataluña, la Provincia de Madrid y las Vascongadas. Las Islas Baleares podemos considerarlas en una situación estacionaria, no afectada por el movimiento migratorio.

Todas las demás Regiones son focos de emigración, y entre ellas, por su importancia numérica, resaltan: Andalucía, en primer término, y a continuación, ambas Castillas, Galicia y León, Extremadura, Murcia, y a menor nivel, Navarra y Canarias, Valencia y Asturias.

Es, pues, evidente que durante este período el fenómeno del absentismo rural, que se aprecia ya en el siglo XIX, adquiere caracteres de acusada generalidad.

2. EL SALDO MIGRATORIO EN EL CUATRIENIO 1962-65.

Para este período disponemos de una información directa, de mayor consistencia que es la Estadística del Movimiento Migratorio, cuya fuente informativa básica procede de los propios Ayuntamientos.

Comprende tanto la migración interior como la exterior, si bien se parte del supuesto de que las cifras de la emigración continental asistida equivalen a las del saldo migratorio—negativo—continental.

Se registra en él un movimiento de emigrantes, cifrado en 2.161.115, con un saldo anual de —83.968. Ello nos indica ya cómo el movimiento migratorio se ha intensificado abiertamente, con un incremento del 52,66 por 100 sobre los veinte años anteriores.

Su distribución por Regiones es igualmente significativa:

Regiones históricas	Saldo migratorio anual
Andalucía	— 94.108
Aragón	— 5.770
Asturias	— 2.089
Baleares	1.839
Canarias	— 514
Madrid (Provincia)	28.681
Castilla la Nueva (excluido Madrid)	— 34.690
Castilla la Vieja	— 26.294
Cataluña	93.758
Extremadura	— 34.512
Galicia	— 28.381
León (León, Zamora y Salamanca)	— 18.771
Murcia	— 17.118
Navarra	750
Valencia	23.812
Vascongadas	29.379

A las tres Regiones clásicas de atracción demográfica ya señaladas: Cataluña, Madrid y las Vascongadas, se añade ahora Valencia, que cambia de signo con respecto al período anterior, y lo propio ocurre, en términos más modestos, con Navarra, mientras que la atracción de Baleares se acrecienta.

Es de destacar el enorme empuje de Cataluña, cuyo saldo inmigratorio anual se triplica, y también el de Vascongadas, que se cuadruplica, mientras que pudiéramos considerar que el de Madrid se mantiene estacionario. Es de señalar también la fuerza de atracción que en este período ejerce la Región valenciana.

En cuanto a las Regiones de emigración destaca Andalucía, que registra una masa emigrante anual más del doble del período anteriormente considerado. En ambas Castillas se acrecienta igualmente la emigración duplicándose en Castilla la Nueva, al igual que en León, se triplica la de Extremadura, y tanto en Galicia como en Murcia se acrecienta notablemente. Dentro de sus modestos límites se aminora la situación canaria y se acrecienta la asturiana.

3. EL DESTINO DE LOS EMIGRANTES.

Se ha elaborado por el Instituto Nacional de Estadística una tabla en la que se analiza la emigración interior y exterior, y que tiene indudable trascendencia. Se refiere al cuatrienio 1962-1965:

EMIGRANTES

Regiones históricas	D E S T I N O				Salen de la Región	Total emigrantes
	La propia Región	Otras Regiones	Europa	Ultramar		
<i>Cifras absolutas.</i>						
CONJUNTO NACIONAL	724.768	1.005.365	322.460	107.522	1.436.347	2.161.115
Andalucía	66.673	310.698	86.290	5.856	402.844	469.517
Aragón	49.273	42.275	6.219	924	49.418	98.691
Asturias	7.556	9.446	5.932	4.366	19.744	27.300
Baleares	8.328	2.540	523	873	3.936	12.264
Canarias	11.485	3.272	1.416	19.338	24.026	35.511
Madrid	20.757	21.805	30.302	10.925	63.032	83.789
Castilla la Nueva, excepto Madrid	25.891	140.499	11.322	296	152.117	178.008
Castilla la Vieja	76.305	108.428	21.457	2.877	132.762	209.067
Cataluña	196.871	30.951	8.849	10.501	50.301	247.172
Extremadura	17.517	120.516	24.380	199	145.095	162.612
Galicia	21.729	39.790	66.046	42.547	148.383	170.112
León	27.850	64.813	18.926	2.982	86.721	114.571
Murcia	8.019	60.446	15.173	385	76.004	84.023
Navarra	16.428	9.331	1.597	966	11.894	28.322
Valencia	88.300	21.529	21.571	1.803	44.903	133.203
Vascongadas	81.786	19.026	3.457	2.684	25.167	106.953
<i>Porcentajes.</i>						
CONJUNTO NACIONAL	33,5	46,5	15,0	5,0	66,5	100
Andalucía	14,2	66,2	18,4	1,2	85,8	100
Aragón	49,9	42,9	6,3	0,9	50,1	100
Asturias	27,7	34,6	21,7	16,0	72,3	100
Baleares	67,9	20,7	4,3	7,1	32,1	100
Canarias	32,3	9,2	4,0	54,5	67,7	100
Madrid	24,8	26,0	36,2	13,0	75,2	100
Castilla la Nueva, excepto Madrid	14,5	78,9	6,4	0,2	85,5	100
Castilla la Vieja	36,5	51,9	10,2	1,4	63,5	100
Cataluña	79,6	12,5	3,6	4,3	20,4	100
Extremadura	10,8	74,1	15,0	0,1	89,2	100
Galicia	12,8	23,4	38,8	25,0	87,2	100
León	24,3	56,6	16,5	2,6	75,7	100
Murcia	9,5	71,9	18,1	0,5	90,5	100
Navarra	58,0	33,0	5,6	3,4	42,0	100
Valencia	66,3	16,2	16,2	1,3	33,7	100
Vascongadas	76,5	17,8	3,2	2,5	23,5	100

Dos de cada tres emigrantes salen de su Región dirigiéndose a otras o al extranjero, bien al Continente o a Ultramar. El tercero se desplaza dentro de los límites de su propia Región.

¿Quiénes se mueven preferentemente dentro de su propia Región? Ante todo, los residentes en Cataluña, Vascongadas, Baleares, Valencia, Navarra y Aragón, que, en conjunto, constituyen una gran Región

norte-este, en forma de triángulo, en la que se incluyen tanto Regiones de marcado carácter industrial como de economía predominantemente agrícola. A nivel más modesto, los de Castilla la Vieja.

Por el contrario, los desplazamientos de menor intensidad dentro de cada Región se producen, con preferencia, en Murcia, Extremadura, Galicia, Andalucía y Castilla la Nueva, configurando—a excepción de Galicia—una gran zona centro-sur en la que no existen focos nacionales de atracción demográfica.

De cada tres emigrantes que salen de su Región, dos se dirigen a otras Regiones del interior del país y uno al extranjero.

Los desplazamientos hacia otras Regiones se producen, de manera primordial, desde Castilla la Nueva, Extremadura y Murcia, es decir, prácticamente la submeseta sur, con una extensión hacia el litoral, y en segundo lugar en Andalucía, y en León y Castilla la Vieja.

De cada cuatro emigrantes al extranjero, tres se dirigen a Europa y uno tan sólo a Ultramar.

A Europa marchan, en régimen de emigración temporal de una duración media de tres años, en primer término los oriundos de Galicia y Asturias, y de Madrid; a segundo nivel, figuran los naturales de Andalucía, Murcia y Valencia, Extremadura y León.

A Ultramar se dirigen, de manera especial, los residentes en Canarias, Galicia y Asturias y, últimamente, de Madrid y de Baleares.

4. EL SALDO MIGRATORIO POR 100.000 HABITANTES.

En los comentarios de los apartados anteriores hemos operado con cifras absolutas. Para conocer el verdadero peso del saldo migratorio en cada Región, el Instituto Nacional de Estadística ha obtenido un coeficiente por 100.000 habitantes para el período considerado, de 1962 a 1965:

Regiones históricas	Coeficiente migratorio por 100.000 habitantes
Conjunto nacional	— 269
Andalucía	— 1.575
Aragón	— 521
Asturias	— 205
Baleares	410
Canarias	— 52
Madrid	996
Castilla la Nueva (excluido Madrid)	— 2.179

Regiones históricas	Coefficiente migratorio por 100.000 habitantes
Castilla la Vieja	— 1.189
Cataluña	2.255
Extremadura	— 2.502
Galicia	— 1.093
León	— 1.445
Murcia	— 1.458
Navarra	184
Valencia	940
Vascongadas	1.984

Aparecen, pues, seis Regiones de atracción demográfica, que, reseñadas en orden de importancia, vienen a constituir tres grupos bien definidos: en un nivel más elevado, Cataluña y Vascongadas; en un nivel medio, la Provincia de Madrid y la Región valenciana, y a menor nivel, Baleares y Navarra.

Geográficamente estas Regiones configuran tres zonas perfectamente localizadas:

1. Cataluña, Valencia y Baleares, cara al Mediterráneo.
2. Vascongadas y Navarra, al norte.
3. Madrid, en el centro.

Las restantes Regiones españolas son de emigración y nutren de mano de obra a las reseñadas con anterioridad, como Regiones de inmigración. Cabe, sin embargo, establecer entre ellas cierta gradación por su distinta aportación relativa al movimiento emigratorio. A nivel superior, desde este punto de vista, se sitúan Extremadura y Castilla la Nueva—excluido Madrid—, o sea, la submeseta sur, con más de 2.000 emigrantes por cada 100.000 habitantes. A nivel medio, con más de 1.000 emigrantes por 100.000 habitantes se hallan, al sur, Andalucía y Murcia, y al norte, Castilla la Vieja, León y Galicia. Y finalmente, a nivel más modesto, aportan ciertos contingentes de emigrantes a otras Regiones: Aragón, Asturias y Canarias, las dos últimas con un coeficiente inferior al nacional.

III. LA EMIGRACION INTERIOR; TENDENCIAS DOMINANTES

De análisis de los datos personales de los emigrantes en el cuatrienio 1962-65, se desprenden algunas conclusiones de interés.

La tasa del analfabetismo de los emigrantes es del 4,2 por 100,

mientras que la de la población activa total se eleva al 7,7. Parece, pues, advertirse que la proporción de analfabetos es menor entre los emigrantes, lo que indica un efecto selectivo de la emigración.

La distribución por sexo resulta muy similar, con ligero predominio de los varones.

En cuanto a la edad, la mitad de los emigrantes tienen más de veinticinco años; y con respecto al estado civil, se observa que más de la mitad de los emigrantes son solteros.

La distribución, según la categoría socio-económica es muy significativa. En el grupo de empresarios, altos cargos y profesiones liberales, el porcentaje de emigrantes es cinco veces menor que en la población activa total. Por el contrario, los jornaleros constituyen un contingente especialmente elevado dentro de los emigrantes y representan el doble que en la población total. Todo ello perfectamente explicable, si se tienen en cuenta las causas socio-económicas de la emigración interior.

Definidas en los apartados anteriores las Regiones de atracción inmigrante y las de mayor densidad de emigrantes, referidas al período 1962-65, parece conveniente contemplar la relación entre unas y otras, a lo menos, en cuanto a las de mayor intensidad del fenómeno en ambos sentidos, con el fin de determinar las principales rutas del movimiento migratorio.

A estos efectos, en la monografía que comentamos se inserta una tabla en la que se fija la importancia relativa de las Regiones de procedencia de los emigrantes para cada una de las cinco principales Provincias de inmigración, en esta forma:

Regiones de procedencia	PROVINCIAS DE DESTINO				
	Barcelona	Guipúzcoa	Madrid	Valencia	Vizcaya
	<i>Tanto por mil.</i>				
Andalucía	492	68	160	199	84
Aragón	51	10	14	56	7
Asturias	5	9	11	3	9
Baleares	2	—	2	5	—
Canarias	1	1	6	3	2
Castilla la Nueva	91	39	333	351	40
Castilla la Vieja	42	221	159	15	326
Cataluña	60	8	21	35	8
Extremadura	110	255	158	50	158
Galicia	41	78	21	5	113
León	32	187	61	9	186
Murcia	42	5	17	188	4
Navarra	3	66	3	2	11
Valencia	23	4	16	72	3
Vascongadas	5	49	18	7	49

Esta tabla se complementa con otra en la que se insertan, en forma de porcentaje, los contingentes más elevados de emigrantes de cada Provincia, que se dirigen a cada una de las cinco principales Provincias de destino consideradas.

Si bien aparece que el 60 por 100 de los inmigrantes de Barcelona proceden de Andalucía y Extremadura, es de señalar que desde la perspectiva de la procedencia de los emigrantes de que se nutre, la zona geográfica de influencia de Barcelona es muy amplia e intensa, ya que absorbe del 45 al 68 por 100 de los emigrantes de cada una de las Provincias andaluzas; las dos terceras partes de los de las restantes Provincias catalanas; casi la mitad de los de Murcia y Lugo; la tercera parte de los emigrantes de Aragón, Baleares, Extremadura y las Provincias de Ciudad Real y Orense; la cuarta parte de los de Valencia, León y Soria, y la quinta parte de los emigrantes de Madrid, Toledo y Pontevedra.

Por lo que respecta a Madrid, sus inmigrantes proceden principalmente de ambas Castillas y Extremadura; pero desde el punto de vista de la emigración de que se nutre, aunque su zona geográfica de influencia es muy amplia, no es tan extensa como la que registra Barcelona, pues recoge el 70 por 100 de los emigrantes de Toledo; la mitad de los procedentes de Avila, Segovia y Guadalajara, y la cuarta parte de los de Tenerife; los emigrantes de otras Provincias que nutren la inmigración madrileña, representan porcentajes inferiores respecto a la emigración total de cada una de ellas.

La inmigración vizcaína se nutre primordialmente de Castilla la Vieja, León, Galicia y Extremadura; pero en cuanto a la procedencia de los emigrantes, es de señalar que supone el 40 por 100 de los procedentes de Santander y Burgos; la tercera parte de Alava y Guipúzcoa, Palencia, Zamora y La Coruña, y la quinta parte de los de Valladolid, Salamanca y Logroño, configurando una zona de influencia bien definida, más limitada que las anteriores geográficamente.

Valencia se nutre de emigrantes de Castilla la Nueva y Murcia; pero tan sólo Albacete, Cuenca, Castellón y Alicante aportan del 37 al 44 por 100 del total de emigrantes de cada una de las Provincias citadas.

La inmigración guipuzcoana se nutre con emigrantes de Castilla la Vieja, León y Extremadura, pero en porcentajes pequeños para cada una de las Provincias que integran estas Regiones.

Sólo destaca por su intensidad Navarra, que envía a Guipúzcoa el 39 por 100 de sus emigrantes.

IV. LA ESTRUCTURA SOCIO-ECONOMICA REGIONAL

Expuestas sumariamente las características esenciales y las tendencias dominantes de nuestra migración en el ámbito regional, se refiere la monografía que comentamos a la estructura socio-económica en dichas áreas con referencia al período 1962-65, sin pretender abordar la dinámica de su evolución, que será objeto de ulteriores trabajos.

Este análisis hace referencia a aquellas características respecto de las cuales se dispone de información a dicha escala, de manera que permita obtener los indicadores y fijar los contrastes entre las distintas Regiones, al propio tiempo que se correlaciona el marco socio-económico con el proceso migratorio.

1. EL MOVIMIENTO NATURAL DE LA POBLACIÓN Y EL CRECIMIENTO VEGETATIVO.

En la tabla que presentamos a continuación se insertan las tasas por mil habitantes de natalidad, nupcialidad, mortalidad y crecimiento vegetativo regional en los años 1962-64:

MOVIMIENTO NATURAL DE LA POBLACION

MEDIA ANUAL. 1962 - 64.

Regiones históricas	Nacidos legítimos de padres resi- dentes en la Provincia	Nupcialidad	Mortalidad	Crecimiento vegetativo
<i>Por mil habitantes.</i>				
Conjunto nacional	20,10	7,56	8,62	12,73
Andalucía	23,58	8,30	7,98	16,47
Aragón	16,98	6,87	9,69	8,07
Asturias	16,61	6,56	7,94	9,47
Baleares	18,70	7,52	11,05	7,96
Canarias	26,48	8,13	6,53	20,68
Madrid	17,74	8,08	7,37	16,13
Castilla la Nueva	19,10	7,11	8,67	10,96
Castilla la Vieja	18,11	6,65	8,99	9,89
Cataluña	18,92	7,11	9,15	10,27
Extremadura	20,68	7,49	8,43	12,88
Galicia	16,01	7,14	9,18	8,20
León	18,40	7,14	9,17	10,09
Murcia	23,42	8,50	8,41	16,59
Navarra	19,41	6,73	9,21	10,85
Valencia	20,42	8,07	10,19	10,87
Vascongadas	23,85	7,37	7,80	16,93

Por lo que a la *natalidad* se refiere, las Regiones que ofrecen más elevadas tasas, por encima del promedio nacional, reseñadas por orden de importancia, son: Canarias, Vascongadas, Andalucía, Murcia, Extremadura y Valencia. Abarcan tanto Regiones de fuerte emigración como otras que constituyen importantes focos de inmigración.

Al analizar, en la referida monografía, el Instituto Nacional de Estadística la evolución de la natalidad regional entre 1955 y 1964, considera agrupadas a las Regiones en la siguiente manera:

1. Aquellas con saldo migratorio positivo, cuya natalidad media ha aumentado, como Vascongadas y Valencia. Dentro de este grupo podemos considerar incluidas, además, aunque con tasas inferiores al promedio nacional, a Cataluña y Baleares, Madrid y Navarra.

2. Aquellas con saldo migratorio negativo y cuya natalidad media ha aumentado, como Canarias, Andalucía y Murcia, ampliado a ambas Castillas, León, Asturias y Galicia, aunque estas últimas presentan tasas inferiores a la nacional.

3. Regiones cuya natalidad media ha disminuido y cuyo saldo migratorio es negativo, como Extremadura, y también Aragón.

Se observa que, en general, «las Regiones de emigración» se caracterizan por una alta natalidad y «las de inmigración por lo contrario», y que también «la inmigración provoca una elevación de la natalidad, al paso que la emigración la reduce». «Parece que ello obedece al mayor número de matrimonios jóvenes con impacto en el mayor número de nacimientos de la Región».

En las Regiones del primer grupo se da un eminente rejuvenecimiento de la población, mientras que las del tercero están sometidas a un proceso de envejecimiento. En las del segundo grupo «la alta natalidad sirve de freno al envejecimiento de las poblaciones, dada su intensa emigración».

Las Regiones con tasas más favorables respecto a la *nupcialidad*, *mortalidad*—tasas mínimas—y de *crecimiento vegetativo* son:

Nupcialidad	Mortalidad	Crecimiento vegetativo
Murcia. Andalucía. Canarias. Madrid. Valencia.	Canarias. Madrid. Vascongadas. Asturias. Andalucía.	Canarias. Vascongadas. Murcia. Andalucía. Madrid.

Las tres primeras Regiones de nupcialidad más alta figuran también entre las de mayor natalidad, y la «escasez de recursos originarias demográficas cuyo único escape es la emigración».

La conjunción de unas altas tasas de natalidad de origen o con tendencia al crecimiento, impulsada por generaciones de jóvenes emigrantes, junto a una nupcialidad similar y a una baja mortalidad determinan los mayores crecimientos vegetativos, que si se producen en Regiones pobres acentúan la emigración, y si en zonas ricas constituyen un medio de rejuvenecimiento de la población altamente favorable.

2. LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ACTIVA Y DE LA RENTA REGIONAL.

La Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística tiene sólo un alcance nacional. Para el estudio regional disponemos de los trabajos del Banco de Bilbao sobre la «Renta nacional de España y su distribución provincial. 1962», y de la Dirección General de Empleo, titulado «Informe sobre dinámica del empleo en 1965».

El volumen de la población activa depende de tres factores: del número de personal potencialmente activo, con arreglo a la distribución por edades de la población total; de la tasa de participación activa en el trabajo, y finalmente, del desarrollo económico alcanzado por cada Región.

En la tabla siguiente se presentan los datos, tomados de las monografía reseñadas, referentes al porcentaje de puestos de trabajo respecto a la población total; porcentaje de asalariados respecto a la población activa, y distribución de la población activa por sectores de la actividad económica.

Con respecto a los *puestos de trabajo disponibles* se agrupan las Regiones en esta forma:

1. Regiones de predominio agrario con porcentaje de puestos de trabajo inferior al nacional: Andalucía, Canarias, Castilla la Nueva, Extremadura y Murcia.

2. Regiones agrícolas con porcentaje de puestos de trabajo superior al promedio nacional: Aragón, Castilla la Vieja, Galicia y León.

3. Las restantes Regiones, con porcentaje de puestos de trabajo superior al nacional: Asturias, Madrid, Cataluña, Navarra, Valencia y Vascongadas.

Regiones históricas	Porcentaje puestos de tra- bajo respecto a población civil Año 1962	Asalariados Porcentaje res- pecto a pobla- ción activa Año 1962	Distribución porcentual población activa		
			Sector primario	Sector secundario Media 1962-65	Sector terciario
Conjunto nacional.	41,2	60,0	35,40	33,35	31,25
Andalucía	34,1	68,0	44,80	25,75	29,45
Aragón	44,4	52,1	39,35	31,65	29,00
Asturias	43,6	54,4	37,20	39,30	22,90
Baleares	50,9	60,4	28,25	33,25	38,50
Canarias	33,7	51,1	48,35	21,90	29,75
Madrid	42,4	82,1	4,25	38,60	57,15
Castilla la Nueva ...	37,1	47,2	52,25	25,85	21,90
Castilla la Vieja	43,5	44,9	45,10	27,05	27,85
Cataluña	46,3	73,6	14,05	50,50	35,45
Extremadura	34,4	53,9	45,75	23,25	22,00
Galicia	45,6	32,7	62,95	17,55	19,50
León	43,7	37,5	52,10	24,85	23,05
Murcia	35,2	61,3	43,00	29,25	27,75
Navarra	45,5	55,4	36,20	35,75	28,05
Valencia	44,1	62,4	31,80	35,60	32,60
Vascongadas	47,0	74,6	13,50	54,50	32,00

Se advierte «una clara línea divisoria entre la España meridional y el resto de España, línea que separa una zona de escasos puestos de trabajo y de otra en que son proporcionalmente abundantes». «Esta última se caracteriza por una economía industrial o de servicios, más desarrollada».

Con referencia al porcentaje de *asalariados* sobre la población activa, las discrepancias regionales son manifiestas. Las más altas tasas corresponden a Regiones clásicamente industriales como Cataluña o Vascongadas. La tasa más elevadas corresponde a Madrid, debido a la centralización de los servicios administrativos del Estado y de las grandes empresas públicas y privadas. Las disponibilidades de asalariados en las Regiones agrarias son todavía elevadas donde predomina la concentración de la propiedad en pocas manos, cual es el caso de Andalucía; por el contrario Galicia, con un predominio de la propiedad minifundista, ofrece la tasa mínima.

En cuanto a la *distribución de la población activa* por sectores, con referencia al período 1962-1965 se observa que las actividades agrarias son todavía predominantes en ambas Castillas, Extremadura, León y Galicia, Andalucía y Canarias, y Murcia, y a menor nivel, en Navarra, Aragón y Asturias. Por el contrario son mínimas en Cataluña, Vascongadas y Madrid.

El sector secundario, de actividades industriales, comprende básicamente

camente las Regiones de Asturias, Madrid, Cataluña y Vascongadas, y además Valencia y Navarra.

En cuanto al sector terciario o de servicios destaca Baleares, que se ha configurado como una zona turística de enorme desarrollo; Madrid, por las razones ya apuntadas, Cataluña, Valencia y Vascongadas.

El proceso de desarrollo económico y social en nuestro país tiende a una redistribución de la población activa en plazos cortos, transformando contingentes importantes de población agraria para su adscripción a la industria y los servicios.

Como complemento de la tabla anterior, presentamos esta segunda, referida a los ingresos por habitante y a la distribución de la renta por sectores, y a la tasa por mil habitantes de los alumnos de enseñanza media.

Regiones históricas	Ingresos por habitante Año 1962	Distribución porcentual renta			Alumnos de enseñanza media por 1.000 habi- tantes Curso 1962-63
		Sector primario	Sector secundario Año 1962	Sector terciario	
Conjunto nacional.	22.890	24,6	34,3	41,1	296
Andalucía	15.365	35,2	26,8	38,6	208
Aragón	24.166	31,7	33,4	34,9	305
Asturias	23.459	17,8	53,1	29,1	328
Baleares	26.727	22,0	25,4	52,6	271
Canarias	16.171	33,8	25,3	40,9	272
Madrid	36.955	3,5	30,5	66,0	511
Castilla la Nueva ...	15.837	52,2	22,2	25,6	168
Castilla la Vieja	21.471	35,7	30,3	34,0	333
Cataluña	34.058	11,7	46,0	42,3	353
Extremadura	13.759	52,9	19,1	28,0	157
Galicia	15.341	41,3	24,7	34,0	234
León	17.939	37,2	32,1	30,7	316
Murcia	15.883	36,4	27,7	35,9	243
Navarra	28.080	37,3	29,7	33,0	328
Valencia	23.721	28,4	30,0	41,6	265
Vascongadas	37.726	9,0	54,2	36,8	472

La información sobre la renta «per capita» corresponde sólo al año 1962 y por ello su valor es meramente indicativo. El contraste entre las rentas regionales es muy marcado. Las rentas más altas, de los habitantes de Vascongadas, Madrid y Cataluña, duplican a las más bajas, propias de Extremadura, Andalucía, Castilla la Nueva o Galicia.

La distribución de la renta por sectores tiene una mayor significación. Si desde el punto de vista de la población activa cabía afirmar el predominio de actividades agrarias, no puede decirse lo propio a la vista de la redistribución de renta, ya que la de procedencia agraria representa tan sólo el 25 por 100 de la renta total. Las tasas máximas corresponden a Andalucía, Aragón, Canarias, ambas Casti-

las, Extremadura, Galicia y León, Murcia y Navarra, es decir, a una zona muy amplia de España. Las mínimas son propias de Madrid, Vascongadas y Cataluña, que destaca por actividades del sector secundario o terciario.

En el sector secundario destacan, por encima del promedio nacional, Asturias, Vascongadas y Cataluña. En cuanto al sector terciario o de servicios, además de Madrid, con la tasa máxima, figuran Baleares, Cataluña y Valencia, y se les aproxima mucho Canarias. Se trata de las zonas turísticas configuradas en los últimos años, al servicio del turismo receptivo.

La cifra de *alumnos de enseñanza media por mil habitantes* es un dato especial, significativo en cuanto al nivel cultural, que mira hacia el futuro del desarrollo nacional. Madrid figura en primer término; Vascongadas en segundo lugar, seguida de Cataluña en tercer término, y a menor nivel Aragón y Asturias, Castilla la Vieja, León y Navarra.

3. EL HOGAR ESPAÑOL Y SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS.

La Encuesta de Presupuestos familiares, realizadas por el Instituto Nacional de Estadística en 1964, es la principal fuente informativa en dicha materia.

El tamaño del hogar y su consumo medio por Regiones se detalla en la siguiente tabla:

ENCUESTA DE PRESUPUESTOS FAMILIARES

Regiones históricas	Tamaño medio del hogar Personas por hogar	Consumo anual medio por hogar Pesetas	Porcentaje sobre el consumo total Gastos alimenticio
Conjunto nacional	3,94	79.055	48,7
Andalucía	4,26	61.994	53,3
Aragón	3,79	76.132	47,2
Asturias	3,79	93.861	44,8
Baleares	3,07	75.590	52,5
Canarias	4,62	81.805	49,2
Madrid	4,08	111.522	39,4
Castilla la Nueva	3,86	54.303	53,9
Castilla la Vieja	3,90	73.405	47,6
Cataluña	4,20	103.832	48,7
Extremadura	4,15	59.297	51,3
Galicia	4,01	56.789	59,2
León	4,08	59.765	50,7
Murcia	3,85	61.592	54,0
Navarra	4,29	109.237	42,6
Valencia	3,75	82.306	50,7
Vascongadas	4,09	108.480	42,0

El promedio de 3,94 *personas por hogar* comprende a las personas que compone la familia propiamente dicha, a otros familiares, al

servicio doméstico y a los que integran los hogares colectivos, ya que estos últimos tienen un peso insignificante en el conjunto nacional.

No está determinado si el tamaño del hogar tiene influencia decisiva en el desarrollo económico; así destacan por su tamaño los hogares de Regiones de alta industrialización como Cataluña y Vascongadas, de industrialización media como Navarra, y otras agrarias como Cataluña, Andalucía, Extremadura, Galicia y León, y también Madrid, centro industrial de primer orden y principal foco de desarrollo de servicios.

Parece, sin embargo, que el tamaño del hogar está en función, en primer término, de causas biológicas en relación con la natalidad y la mortalidad; con causas morales y sociales, que hacen referencia al grado de vigor de la institución familiar, y a causas económicas que son, en definitiva, las que mueven más intensamente en la actualidad a los contingentes migratorios, que tratan de corregir las desigualdades de las rentas entre los hogares de las distintas Regiones.

El *consumo medio* por hogar está íntimamente relacionado con los ingresos *per capita* y son expresión, a su vez, del grado de desarrollo económico alcanzado en cada Región. Las tasas máximas corresponden a Madrid, Navarra, Vascongadas, Cataluña y Asturias, es decir, a Regiones con desarrollo predominante en los sectores secundario y terciario, mientras que las tasas mínimas son propias de Regiones de economía preferentemente agraria como Castilla la Nueva y Extremadura, León y Galicia.

Los *gastos alimenticios*, en relación con el consumo total, reflejan más bien el grado de nivel de vida que se disfruta en cada Región, y así, en líneas generales, son los hogares que menos gastan en este capítulo del presupuesto familiar los que señalan un más elevado nivel de vida y se ubican principalmente en las Regiones de actividad industrial o de servicios que acabamos de reseñar.

La distribución de los hogares según la *categoría socio-económica del sustentador principal* presenta unas características similares por Regiones a las expuestas al referirnos a la distribución de la población activa. El detalle se presenta en la tabla de la página siguiente.

Destacan por el número de agricultores una amplia gama de Regiones entre las que sobresalen Aragón, ambas Castillas, Extremadura, Galicia y León y Navarra. Sin embargo, el número de obreros agrícolas se señala predominante en Andalucía, Castilla la Nueva y Extremadura, Murcia y Valencia. En Andalucía la proporción de obreros agrícolas, muy superior a la de agricultores, expresa la alta

ENCUESTA DE PRESUPUESTOS FAMILIARES

Los hogares según la categoría socio-económica del mantenedor principal.

Regiones históricas	Agricultores	Obreros agrícolas	Patronos y trabajadores independientes	Profesionales liberales	Directores y administrativos	Trabajadores manuales y personal de servicio
<i>Porcentajes.</i>						
Conjunto nacional	15,4	10,2	11,9	2,3	12,5	36,1
Andalucía	9,8	21,3	8,8	3,0	12,8	31,8
Aragón	25,8	6,0	9,8	0,9	13,3	34,3
Asturias	20,5	0,6	11,9	3,8	10,0	41,3
Baleares	16,5	2,2	14,8	2,0	11,5	41,1
Canarias	12,1	8,8	12,9	2,7	22,6	33,3
Madrid	2,3	1,2	9,9	5,5	21,6	47,9
Castilla la Nueva	23,6	20,1	10,9	1,2	7,6	24,7
Castilla la Vieja	23,8	8,0	10,5	1,4	9,1	32,6
Cataluña	6,9	2,9	18,3	2,2	13,7	46,6
Extremadura	28,0	22,6	9,1	1,3	9,7	18,8
Galicia	31,6	5,4	12,1	0,6	7,5	31,8
León	31,1	7,8	11,2	1,2	9,7	24,1
Murcia	11,2	15,6	9,6	2,7	11,6	34,5
Navarra	29,9	8,0	10,8	1,8	9,6	29,6
Valencia	14,3	14,1	16,0	1,5	9,9	32,4
Vascongadas	6,2	0,4	10,0	1,4	14,1	57,5

concentración de la propiedad agraria, al igual que en Extremadura y Castilla la Nueva, mientras que las Regiones que dan las tasas mínimas de obreros agrícolas indican una mayor difusión de la propiedad en este sector.

Los patronos y trabajadores independientes se señalan predominantemente en las Regiones industriales como Cataluña, en las de servicios como Baleares y también en las agrícolas como Valencia y Canarias. Los directores y administrativos destacan también en Cataluña, en Madrid, por las razones ya aludidas, y también se registran en otras Regiones típicamente agrícolas. Los trabajadores manuales y el personal de servicios lógicamente destacan también en Madrid, Cataluña, Vascongadas, Asturias y Baleares.

La distribución de los hogares según el nivel de ingresos ofrece una alta significación en cuanto a las diferencias entre las distintas Regiones de que se trata. A medida que nos elevamos en el nivel de ingresos, las discrepancias son mayores dentro de las Regiones, mientras que en los niveles más bajos las diferencias no son tan acusadas. Fijándonos, como módulo, en los ingresos superiores a 96.000 pesetas anuales, presentan las tasas mínimas Andalucía, ambas Castillas, Extremadura, Galicia, León y Murcia, o sea, la España agraria, mientras que las tasas más altas de hogares con este nivel de ingresos corres-

ponden a Cataluña y Navarra, Madrid, Vascongadas, Asturias y Baleares y excepcionalmente Canarias y Aragón.

V. CONCLUSIONES

Es evidente que los movimientos migratorios son efecto de desequilibrios regionales en el orden económico-social. En definitiva, las corrientes migratorias se dirigen desde las Regiones de bajo nivel de renta hacia las de mayor desarrollo, y si los puestos de trabajo se saturan de estas últimas, se inicia la emigración exterior. Son pues, ante todo, los niveles de salarios los que mueven al emigrante.

Al propio tiempo, los movimientos migratorios influyen decisivamente en la transformación de las estructuras regionales. La emigración actúa en forma selectiva en cuanto al potencial activo se refiere.

En general, podemos afirmar «que la emigración afecta en mayor medida a las Regiones del interior, con densidades mínimas, lo que implica virtualmente su desertización en plazo no lejano, simultáneo con la superpoblación de los centros de inmigración».

«El despoblamiento se hace sentir de modo más inmediato allí donde coincide una emigración neta fuerte y un crecimiento vegetativo escaso».

El Plan de Desarrollo Económico y Social es un factor esencial para la evolución, para la composición sectorial de la población activa, y del transvase desde las actividades agrarias hacia otro sector. Ya en los últimos años, en un período corto de tiempo, se han hecho notar notablemente sus efectos. Consiguientemente se opera además un cambio en la composición sectorial de la renta en favor de los sectores secundario y terciario.

Estamos abocados a una regulación de estos movimientos migratorios atendiendo a las directrices del expresado Plan. Al propio tiempo que el campo se despuebla, se ha realizado un proceso de mecanización y electrificación rural que, junto a una adecuada capitalización, ha de determinar una mayor productividad agraria. La organización de las unidades administrativas locales sobre la base de la Comarca, dotada de los servicios adecuados, ha de representar a su vez una elevación del nivel de vida de la población agraria. Paralelamente hemos de asistir a un desarrollo más ordenado de la actividad industrial y de servicios a medida que nos acercamos a los límites de saturación, todavía lejanos, en una ordenación económico-social competitiva ante el mercado europeo.

V. JURISPRUDENCIA

1. COMENTARIO MONOGRAFICO

La competencia municipal en la zona marítimo-terrestre

por

NEMESIO RODRIGUEZ MORO

Ha venido siendo constantemente discutida la cuestión de si en las zonas marítimo-terrestres podían ejercer las Corporaciones públicas locales su competencia o si en tales zonas, por tratarse de bienes de dominio público nacional, no tenían dichas Corporaciones facultades de actuación.

Para negarle tal competencia a las Corporaciones locales, que son entes territoriales de fines totales en cuanto al gobierno y administración de los pueblos, se ha llegado a decir que la zona marítimo-terrestre no forma parte de ningún término municipal, y así bien que en tales bienes le corresponden a los órganos de la Administración general del Estado cuantas facultades sean precisas para actuar no sólo la policía de conservación y la policía especial para la realización de los fines específicos que a cada uno de aquellos órganos les ha sido asignados, sino la totalidad de la policía en cualquier orden de actividades.

Negando esta tesis establecía en mi trabajo publicado en el número 52 de la *Revista de Administración Pública*, bajo el título «Las diversas competencias que concurren en la zona marítimo-terrestre», las siguientes conclusiones:

1.^a La policía de conservación y la policía especial para los fines que en relación con la zona marítimo-terrestre y portuaria están encomendadas al Ministerio de Obras Públicas no excluye el ejercicio de las competencias atribuidas por el legislador a otros órganos de la Administración pública del Estado, de la Provincia o del Municipio para la consecución de los fines públicos respectivos.

2.^a En consecuencia, las concesiones, autorizaciones o permisos que puedan ser otorgados por el Ministerio de Obras Públicas no eliminan las demás autorizaciones, permisos o licencias que sean precisos y hayan de ser otorgados por otros órganos de la Administra-

ción pública, y concretamente las licencias de carácter municipal que en ejercicio de sus potestades deba otorgar el respectivo Ayuntamiento, tanto para la edificación y demás actos a que se refiere el artículo 165 de la Ley del Suelo, como para la apertura de establecimientos a fin de asegurar a los ciudadanos que aquéllos no son molestos, insalubres, nocivos o peligrosos, imponiendo las medidas correctoras que en su caso sean precisas.

3.^a Cuando se trate de construcciones e instalaciones a realizar en cualquier lugar del término municipal por órganos de la Administración pública, debe darse oficialmente cuenta del proyecto al Ayuntamiento, a los fines que señala el artículo 167 de la Ley del Suelo.

4.^a Los Ayuntamientos tienen igualmente competencia para ejercer su potestad impositiva y fiscal en la zona marítimo-terrestre.

5.^a Como, si bien en una aplicación correcta de los textos legales vigentes no habría dificultades de aplicar estos principios, sin embargo se vienen suscitando desde hace muchos años dificultades para la actuación municipal, pues ni siquiera disposiciones del rango de decreto han sido suficientes para despejar el camino de los obstáculos que se vienen poniendo al normal ejercicio de la competencia municipal, parece conveniente que, mediante un nuevo texto legal del rango jurídico que se estime preciso, se resuelva de una vez esta constante situación conflictual.

6.^a Se considera preciso ir a una nueva estructura orgánica y funcional para actuar la policía de todo orden en las zonas del litoral, a fin de atender en mejores condiciones los intereses públicos que allí se dan cita. Para ello debiera constituirse en las Provincias del litoral un órgano colectivo a nivel provincial, presidido por el Gobernador civil, y en el que estuvieran integradas todas las autoridades que representen intereses afectados por los problemas que allí se suscitan, con amplias facultades para llevar a cabo la adecuada ordenación, vigilar su ejecución e imponer, en su caso, las sanciones precisas. Así bien, debiera encomendarse la efectiva ejecución del ordenamiento a una sola autoridad, la municipal, siempre bajo la supervisión y fiscalización del órgano colegiado provincial.

Con estas medidas no sólo se eliminaría un semillero de conflictos entre autoridades, sino que se habría dado un paso decisivo para resolver pronta y eficazmente, al compás de lo que demandan los tiempos actuales, los importantes y complejos asuntos que se suscitan en torno a las zonas del litoral.

La sentencia anotada en el epígrafe viene a resolver de un modo claro y categórico la cuestión. En ponencia del ilustre jurista excelentísimo señor don José M.^a Cordero de Torres, y recogiendo los considerandos de la sentencia de la Sala Contencioso-administrativa de la Audiencia Territorial de Pamplona, en la que fue ponente el Magistrado ilustrísimo señor don Pablo García Manzano, de la que se dice que «centró con insuperable acierto, merecedor de plena corroboración» el asunto, añade, por su parte, nuevos considerandos que

esclarecen, aún más, algunos de los puntos objeto de discusión en el litigio, dejando meridianamente expuestos los criterios con arreglo a los cuales sentenció esta apasionante cuestión, surgida entre el Ayuntamiento de Pasajes y la Sociedad «Iberduero».

Haciendo una síntesis de los criterios del Tribunal (aunque nada mejor para conocer los matices de su pensamiento que leer la sentencia), pueden consignarse aquellos criterios en los siguientes puntos:

1.º *Que el territorio nacional está totalmente distribuido en términos municipales contiguos entre sí, y no puede admitirse que haya una porción del territorio nacional fuera de la jurisdicción municipal.*

Y al decir concretamente que no puede aceptarse que la zona marítimo-terrestre esté al margen de la jurisdicción municipal, extendiéndose tal situación «a las superficies que la continúan dentro de las aguas territoriales».

De manera que no sólo se extiende la competencia municipal para el cumplimiento de sus fines «al espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios, en donde no lo sean», y «a las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas», sino también «al lecho y subsuelo del mar territorial y el del adyacente al mismo hasta donde sea posible la explotación de sus recursos naturales» (art. 1.º de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969).

2.º *Que las facultades de las Corporaciones municipales se extienden a todo el término donde ejercen su jurisdicción, sin que puedan quedar excluidas de su autoridad zonas o partes del territorio a pretexto de que en hipótesis pudieran ser consideradas poco o nada aptas para la actividad municipal o sometidas a una potestad exclusiva y excluyente de la Administración general del Estado.*

Refiérese luego concretamente a los servicios portuarios y costeros diciendo que estos tales no pueden considerarse como fundamento para establecer sobre las zonas marítimo-terrestres una potestad exclusiva de determinados órganos de la Administración general del Estado y excluyente de la competencia municipal en orden al ejercicio de las actividades que le son propias para poder realizar los fines asignados a las mismas por el legislador. Pues aunque puedan concurrir estos diversos órganos de la Administración pública general y local en los mismos lugares, he aquí que cada uno tiene unos fines específicos que cumplir y lo hace de modo diferente y con distinta intensidad.

Esta concurrencia impone, indudablemente, una coordinación de actividades de los diferentes órganos, pero en ningún caso puede admitirse una sustitución de unos por otros, ya que la actividad de cada uno mira a un fin específico y se ejerce, por tanto, con una competencia propia que supone no sólo facultad y potestad para actuar, sino obligación de hacerlo. Y así como de ejercer su potestad fiscal los diversos órganos de la Administración estatal y local muy a menudo lo hacen sobre el mismo objeto impositivo, sin que por

ello pueda hablarse de doble imposición, habida cuenta de que cada tributo tiene una razón específica y distinta del otro, así ocurre en estas zonas donde cada órgano de la Administración pública opera en razón de especiales circunstancias y con miras a conseguir fines específicos y distintos. Por eso la Ley de Costas citada, después de haber hecho una exhaustiva determinación de las competencias de cada órgano de la Administración que allí ha de intervenir, y principalmente del Ministerio de Obras Públicas, al que corresponde ejercer la policía de conservación de tales bienes de dominio nacional y uso público, consigna que «el otorgamiento de la concesión no exime a su titular de la obtención de las licencias, permisos y autorizaciones legalmente establecidos».

Y sobre este tema de la concurrencia de competencias es concluyente la tesis de la sentencia, diciendo: «la titularidad de una concesión y de una autorización emanada de organismos ministeriales no determina *per se* conclusión alguna sobre la validez de la intervención municipal ni respecto de su alcance y límites, referidos a la materia de aquéllas; pues únicamente cabe apreciarlas en función de los preceptos concretamente reguladores, como los contenidos, para el caso de autos, en la Ley de 12 de mayo de 1956, que completó las disposiciones de la Ley de 24 de junio de 1955, y son inequívocamente aplicables a todo el territorio nacional».

La importancia de los intereses públicos locales que el legislador ha confiado a los entes territoriales municipales en relación con todo el territorio a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento es tal que no sólo debe tener intervención en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones dadas por los órganos de la Administración general del Estado, sino que ha de ejercer su potestad para intervenir en la resolución favorable o contraria de aquellas actividades que le son peculiares y propias, y que el legislador ha estimado conveniente someter a su cuidado. Y así toda aquella actividad de los administrados que sea sometida a licencia municipal en razón de las facultades que a cada Ayuntamiento le competen según lo establecido en las diversas leyes, y concretamente cuanto se refiere a la materia urbanística, no podrán ejercerse si no se obtiene la oportuna licencia municipal, cualquiera sea el lugar del término municipal donde aquella actividad se vaya a ejercer, o cualquiera sea la propiedad de los bienes donde haya de actuarse.

La Ley de Costas antes citada, que establece en diversos artículos la necesidad de que sea oída la Corporación municipal correspondiente en las concesiones y autorizaciones que corresponde otorgar a los diversos órganos de la Administración general del Estado, consigna en su artículo 17 una competencia específica municipal, diciendo al efecto:

«1. La policía de moralidad, higiene y salubridad, así como el ornato y limpieza de las playas y lugares de baño, corresponderán a los Ayuntamientos en cuya demarcación territorial estén situados.

2. También corresponde a los Ayuntamientos vigilar la observancia en los lugares de baño de las normas generales e instrucciones dictadas por la Subsecretaría de la Marina Mercante sobre el mantenimiento del material de salvamento y demás medidas para la seguridad de las vidas humanas.

3. La explotación de los servicios que puedan establecerse en las playas que, por no necesitar instalaciones fijas, no requieran la concesión referida en el apartado 2 del artículo 10, corresponderá al Ayuntamiento, que podrá realizarla por gestión directa o mediante convenio con los particulares manteniendo, en todo caso, el uso público de la playa».

3.º *Que los Ayuntamientos no sólo pueden sino que deben ejercer su competencia en todo el territorio municipal, exigiendo la licencia correspondiente respecto de actividades comprendidas en el artículo 165 de la Ley del Suelo, e imponiendo la suspensión de aquéllas cuando se efectúen sin la licencia oportuna, cumpliendo, así, lo dispuesto en el artículo 171 de dicha Ley, y aun cuando se hayan obtenido la concesión demanial correspondiente y las autorizaciones precisas de otros órganos de la Administración pública.*

Con gran precisión se trata en la sentencia el contenido de la concesión del bien de dominio público, que se traduce en la utilización privativa o excluyente por parte del beneficiario de ciertas porciones del dominio público para un destino determinado, pero sin que tal autorización administrativa interfiera la actividad de la Administración municipal exigiendo la oportuna licencia, pues ambos actúan en planos distintos y sucesivos. En tanto que la concesión demanial traslada o hace nacer en el beneficiario la posibilidad de uso privativo de aquella porción de terreno de dominio público, la licencia municipal se limita a la remoción de las limitaciones impuestas por razón de interés público a un derecho preexistente; y en tanto que la concesión demanial es fundamentalmente un acto discrecional para la Administración, la licencia es una actividad reglada.

En los numerosos y extensos considerandos de la sentencia se tratan con profundidad doctrinal y rigor sistemático muchos otros aspectos concatenados con la materia central del asunto, que sólo pueden captarse en toda su fuerza argumental conociendo íntegramente aquéllos.

La sentencia dice así:

Considerandos de la sentencia apelada:

CONSIDERANDO: Que mediante el presente proceso contencioso-administrativo se impugnan por la Sociedad «Hidroeléctrica Ibérica, Iberduero» los Decretos emanados de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Pasajes (Guipúzcoa), en fecha 7 de octubre y 2 de diciembre de 1964, por los que, al amparo del artículo 171 de la vigente Ley de Régimen del suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956, se acordó la suspensión de las obras de cimentación e infraestructura

realizadas por cuenta de la Sociedad demandante en terrenos de la zona marítimo-terrestre del expresado Municipio y, concretamente, en el playazo denominado de Rotetas o Erroteta, obras iniciadas con la finalidad de instalar en dicha zona una central termoeléctrica con sus correspondientes dependencias complementarias...

CONSIDERANDO: Que la presente impugnación jurisdiccional de los Decretos de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Pasajes, antes mencionados, comporta el examen y elucidación de los siguientes temas o cuestiones: *a)* en primer lugar, y a modo de problema formal de índole previa, tal como ha sido planteado por la Sociedad actora, ha de determinarse si la firmeza de la denominada concesión administrativa otorgada por la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas a «Iberduero, S. A.», para la ocupación de terrenos en la zona marítimo-terrestre de la bahía de Pasajes, impedía que el Ayuntamiento de Pasajes, o su Alcalde-Presidente, tuviera facultad para intervenir válidamente con posterioridad al negocio jurídico concesional, exigiendo la licencia de policía para la construcción de las obras de central termoeléctrica proyectada por Iberduero en dicha zona; *b)* una vez resuelta la cuestión precedente, ha de abordarse el tema cardinal del presente litigio, cuya enunciación escueta puede formularse del siguiente modo: si el Ayuntamiento de Pasajes se halla investido o no de competencia para sujetar al deber de la previa obtención de licencias de obras a quien, como «Iberduero, S. A.», realiza trabajos de edificación en la zona marítimo-terrestre, amparado en la concesión para ocupar tales terrenos de dominio público efectuada por órganos de la Administración central; *c)* si, consecuentemente, fue válido y eficaz o afectado de invalidez el Decreto del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Pasajes, emitido en 7 de octubre de 1964, por el que, con base en el artículo 171, apartado 1, de la llamada Ley del Suelo, ordenó la suspensión de la realización de las obras ejecutadas por cuenta de «Iberduero, S. A.» en terrenos de la zona marítimo-terrestre de la expresada población; *d)* si, con independencia de la competencia o incompetencia municipal para la exigibilidad de la referida licencia de policía, en el presente caso y por tratarse de obras ejecutadas por un concesionario de la Administración estatal, actuando como subrogado en lugar de ésta, ha de entrar en juego el artículo 167 de la Ley del Suelo y entender que los órganos competentes de la Administración del Estado y, concretamente, del Ministerio de Obras Públicas, otorgante de la concesión referida, han cumplido con la obligación que el citado precepto urbanístico les impone de poner en conocimiento del Ayuntamiento de Pasajes la obra proyectada para instalación de la central termoeléctrica, sin que, por tanto, fuera precisa la obtención formal de la previa licencia de edificación, toda vez que la Corporación municipal no ha sometido con los Planes de Urbanismo a la superior decisión del Consejo de Ministros la eventual disconformidad de la obra; y, por último, *e)* dado que el presente recurso se dirige a combatir no sólo el primitivo acuerdo de suspensión emanado del Alcalde con fecha 7 de

octubre de 1964, sino también el adoptado con posterioridad en 2 de diciembre siguiente, por el que se decretó continuase la situación de suspensión de las obras hasta tanto no se solicitase por «Iberduero, S. A.» la oportuna licencia de obras, determinación de si este último acuerdo es o no jurídicamente correcto y se atempera a lo prevenido por el artículo 171 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, examinándose a continuación las enunciadas cuestiones por el mismo orden en que aparecen formuladas.

CONSIDERANDO: Que entrando en lo que constituye la primera cuestión debatida, ha de comenzarse por afirmar que, efectivamente, ha de admitirse que en 7 de octubre de 1964, fecha de adopción del primer acuerdo municipal de suspensión de las obras, había adquirido firmeza el acto administrativo (más adelante se justificará la razón de que se le asigne esta calificación que entraña unilateralidad y no la de auténtico contrato) de concesión para ocupar terrenos del dominio público marítimo en la bahía de Pasajes, pero ha de añadirse inmediatamente que tal firmeza no implica, en modo alguno, tal como pretende la empresa demandante, la falta de competencia de la Corporación municipal para intervenir la actividad de un administrado que se ejercita en el término municipal, por vía de la exigencia de licencia de construcción. En efecto, la firmeza o inatacabilidad jurídica de la concesión administrativa ha de operar solamente, como es obvio, en cuanto al contenido propio del acto concesional, es decir, en este concreto caso, en aquello que se refiere a la autorización para realizar un uso exclusivo o privativo de una pertenencia del dominio público marítimo, cual la denominada zona marítimo-terrestre, pero sin que la aludida firmeza obstaculice el ejercicio de una actividad, cual la de policía municipal, que no constituye contenido propio de la denominada concesión demanial, sino que es por completo ajena a tal acto de permiso emanado por los órganos de la Administración general del Estado. Por lo expuesto, la alegada firmeza de la concesión administrativa otorgada a «Iberduero, S. A.» únicamente sería invocable con acierto a los efectos de cerrar el paso a un posible conflicto de atribuciones promovido por la Entidad local, a través del Ministerio de la Gobernación, frente al Ministerio de Obras Públicas, pues a tenor de lo dispuesto por el artículo 14, apartado 1.º, en relación con el artículo 53 de la Ley de Conflictos jurisdiccionales de 17 de julio de 1948, no podrán suscitarse cuestiones de competencia a la Administración en aquellos asuntos en los que haya recaído decisión firme, mas es evidente que no nos hallamos en el caso enjuiciado ante tal enfrentamiento de competencias entre órganos administrativos, sino simplemente ante una actuación administrativa del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Pasajes, que es impugnada por la empresa de índole privada, a quien afecta a través de la invocación de una supuesta falta de competencia que legitime tal actuación, y por ello, insistimos, la alusión a la firmeza de la concesión de que es beneficiaria la Sociedad actora es totalmente inoperante, a efectos del presente litigio. A ello no se opone, sino más bien lo reafirma,

el Decreto de la Jefatura del Estado número 2.930 de 1962, de 8 de noviembre, por el que se resuelve el conflicto de atribuciones surgido entre los Ministerios de la Gobernación y de Obras Públicas sobre incidencias producidas entre el Ayuntamiento de Ribadesella y la Jefatura de Puertos de Oviedo (*Boletín Oficial del Estado* de 17 de noviembre de 1962), ya que como se desprende del cuarto considerando que sirve de fundamento al Decreto resolutorio, la doctrina que sienta es la de que al haber adquirido firmeza la concesión otorgada en la zona del puerto para construir una fábrica de conservas estaba mal suscitado el conflicto por lo que se refiere a la competencia de la Corporación local para exigir la licencia de obras, pero sin por ello prejuzgar ni pronunciarse sobre a cuál de los órganos en conflicto venía atribuida tal competencia, pronunciándose únicamente sobre el segundo aspecto de la competencia para otorgar la licencia sanitaria que resolvió en favor de la Entidad local de referencia. Así, en el presente caso, el Municipio de Pasajes actuó correctamente al contener una expresa reserva de sus facultades en orden al otorgamiento de las licencias de obras y sanitaria, en los apartados *c)* y *d)* del informe que con fecha 18 de febrero de 1963 emitió en la fase de información pública del expediente concesional (obrante al folio 4 del expediente administrativo), sin que el aludido informe, por otra parte, fuera momento adecuado para que el ente local manifestase su voluntad de forma explícita y concreta en relación con el otorgamiento o denegación de las oportunas licencias de policía en relación a la industria de central térmica proyectada por «Iberduero, S. A.»; en efecto, así se infiere de los preceptos de la vigente Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 y Reglamento para su ejecución, de igual fecha, reguladores de la tramitación de las autorizaciones y concesiones de ocupación de terrenos en zonas de dominio público marítimo, y así, en primer lugar, ha de advertirse que únicamente por lo que afecta a la llamada segunda de las dos en que se divide la concesión, es decir, a la superficie de terrenos destinada a la construcción de muelle, parque de almacenamiento de carbón y acceso, en cuanto comprendida en el artículo 41 de la expresada Ley de Puertos, únicamente, decimos, en relación con el uso privativo de tal zona viene establecido como trámite del expediente concesional, por virtud de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento para ejecución de la aludida Ley de Puertos, la audiencia por vía informe de las Corporaciones locales afectadas y ni tan siquiera este informe es exigido con carácter preceptivo, sino que es facultativo, al decir el expresado artículo 75 del Reglamento: «También «podrá oír» el Gobernador (las funciones de este órgano fueron traspasadas con posterioridad a las Jefaturas de Puertos), en el término de diez días para cada informe, los de las Entidades locales que estime necesarios por relación inmediata con el asunto a que el expediente se refiere» y, en cualquier caso, el informe tiene un contenido determinado cual es el asignado por el aludido precepto reglamentario, al disponer: «Los informes de la Corporaciones y funcionarios antes

mencionados versarán principalmente sobre la utilidad y conveniencia de la obra solicitada y la preferente importancia que corresponda a las obras propuestas, entre las que han de constituir los puertos...», de donde se desprende que el informe municipal no ha de contemplar sino aquellos aspectos directamente relacionados con la ocupación particular del dominio público y con la conveniencia o inconveniencia de las obras desde el punto de vista del destino asignado a la zona marítimo-terrestre y portuaria, y por lo que atañe a la construcción de la central térmica, radicada en la primera zona de la concesión demanial, al tratarse de concesión-autorización comprendida en el artículo 42 de la Ley de Puertos, el trámite de informe de la Corporación municipal no viene exigido por el artículo 69 del Reglamento, precepto que, por expresa remisión del artículo 85 del mismo, norma la tramitación de tal clase de concesiones, por cuyas razones se impone rechazar la primera alegación de la empresa recurrente y pasar a examinar la que constituye verdadera cuestión de fondo planteada a decisión de esta Sala.

CONSIDERANDO: Que para pronunciarse sobre el tema decisivo fundamental de si ostenta la Corporación municipal atribuciones para la válida exigencia de licencia de obras cuando éstas son realizadas por un concesionario en zona marítimo-terrestre y portuaria ha de examinarse con prioridad como presupuesto básico que condiciona la competencia del Municipio y de sus órganos, el dato de si tales pertenencias del dominio público marítimo forman parte integrante del territorio municipal, y, por ende, si aquellas zonas están sometidas a la jurisdicción del ente local; la respuesta afirmativa se impone, atendiendo a la regulación de nuestro Derecho positivo en la materia, y así, en efecto, el artículo 1.º de la Ley de Régimen local, en su texto refundido de 24 de junio de 1955, dispone que «el Estado español se halla integrado por las Entidades naturales que constituyen los Municipios, agrupados territorialmente en Provincias», y el artículo 11 del propio texto legal determina que «se entiende por término municipal el territorio a que extiende su jurisdicción un Ayuntamiento», determinación legal, esta última, que aparece reproducida en el artículo 2.º del Reglamento de Población y Demarcación de Entidades locales, de 17 de mayo de 1952, estableciendo el apartado 2 de este último precepto que la jurisdicción municipal recaerá sobre territorios continuos, preceptos de los que se infiere que el territorio nacional se divide, en su integridad, en términos municipales y no, de una parte, en términos municipales y, de otra, en terrenos de dominio público, pues tal tesis, postulada en ocasiones por determinados Departamentos ministeriales, llevaría al resultado absurdo, y por ello rechazable, de que las zonas demaniales no integrarían el territorio del Estado español, según lo preceptuado por el artículo 1.º, apartado 1, de la Ley de Régimen local, y, por lo que se refiere a las específicas competencias en materia de urbanismo, el artículo 1.º de la Ley de Régimen del suelo y Ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956, las extiende, sin discriminación, a todo el territorio nacio-

nal, lo que aparece ya en la propia Exposición de Motivos de la Ley al decir en su epígrafe 1.º, párrafo 3.º «la normativa con vigencia en todo el territorio del Estado», de suerte y manera que ha de distinguirse entre la competencia que por razón de la materia, con base en el principio de especialidad, viene atribuida sobre la zona marítimo-terrestre y de puertos a los órganos integrantes de la Administración central (fundamentalmente, a los Ministerios de Marina y de Obras Públicas) y órganos delegados de éstos, tales como las Juntas de Obras de Puertos, recayente sobre un ámbito espacial delimitado y concreto a los efectos de que dichos órganos llevan a cabo sus funciones específicas, y, de otra parte, la jurisdicción que el Municipio, como persona jurídico-pública, ejerce y la competencia que los órganos del ente municipal tienen atribuida de carácter genérico, proyectada en el ámbito espacial constituido por el llamado término municipal y del que, repetimos, forman parte integrante los terrenos y zonas de dominio público marítimo, siquiera la titularidad dominical corresponda a otro ente público, pues lo contrario equivaldría a incurrir en el confusionismo de identificar los conceptos de dominio y relación de propiedad y de jurisdicción o relación de *imperium* o soberanía. Está clara la delimitación y la consecuencia que se postula sobre la integración de las zonas demaniales en el territorio del Municipio ha sido mantenida por la doctrina del Consejo de Estado a través de sus dictámenes de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957; y así, el primero de ellos, recaído en expediente afectante a la competencia del Ayuntamiento de Tarragona en la zona portuaria de dicha población, establece que «es insostenible, desde el punto de vista legal, la afirmación consignada en el expediente para desconocer la jurisdicción del Ayuntamiento de que se trata de que los puertos, por su condición de bienes de dominio nacional y uso público y por la autoridad que sobre los mismos ejercen organismos delegados de la Administración central, ha de entenderse que no forman parte del término municipal», y en el aludido dictamen, de 14 de febrero de 1957, emitido en el expediente número 20.084, el Alto Cuerpo consultivo sienta la doctrina de que el ámbito territorial de la competencia de los Ayuntamientos, en materia de urbanismo, se extiende a todo el término municipal, no existiendo zonas exentas, ni incluso la zona marítimo-terrestre, dentro de sus términos a favor de competencias especiales, doctrina que es concorde con la mantenida por los Decretos resolutorios de conflictos de atribuciones, y a este efecto ha de citarse, como muestra de criterio antiguo en el tiempo, el sustentado por el Real Decreto de 31 de marzo de 1914, sobre facultades de los Municipios para establecer arbitrios en puertos y muelles, expresivo de que «las funciones administrativas del Ayuntamiento se extienden a todo el término municipal, comprendiendo las personas, sus actos o sus bienes, que residan, se efectúen o radiquen en él; y que estas funciones alcanzan al puerto y su zona lo comprueban, entre otras disposiciones, el artículo 1.º del Reglamento de Consumos, de 11 de octubre de 1896, que considera incluidos los puer-

tos en el radio de las poblaciones respectivas, y el 108 del de 29 de junio de 1911, referente a la sustitución de aquel impuesto», y en fecha más reciente ha recaído sobre esta cuestión el Decreto de 6 de noviembre de 1962, resolviendo pugna de competencias entre el Municipio de Ribadesella y la Jefatura de Puertos de Oviedo, sentando, en su quinto considerando, la siguiente doctrina: «... siendo claro que las zonas o territorios de dominio público no dejan, por el hecho de ser tales, de radicar en un determinado término municipal, puesto que el territorio nacional no se distribuye en términos municipales, de una parte, y, de otra, territorios o bienes de dominio público, sino sólo en términos municipales»; y, además y sobre todo, porque el dominio público, cualquiera que pueda ser la configuración teórica, está concebido en nuestro Derecho positivo no como una relación de poder, sino como una relación de propiedad, según los artículos 338 y 339 del Código civil establecen, por lo cual y en base a lo que antecede ha de afirmarse que la zona marítimo-terrestre de la bahía de Pasajes en que la empresa actora, «Iberduero, S. A.», obtuvo la concesión-autorización para instalar la central térmica forma parte integrante del término municipal de Pasajes, y, por ende, a dicha zona se extiende la jurisdicción del Municipio de Pasajes.

CONSIDERANDO: Que, por tanto y conforme a lo que antecede, la zona marítimo-terrestre y portuaria es el soporte físico o especial de diversas competencias, ejercidas cada una en su ámbito propio, por lo cual se trata de competencias denominadas concurrentes o coincidentes, es decir, que no se excluyen la una a la otra, lo cual se pone de manifiesto por el diverso significado y función de las atribuciones conferidas a cada uno de los órganos administrativos que desarrollan su actividad en tales pertenencias demaniales: ... estas competencias de los órganos centrales no pueden interferir ni obstaculizar la correspondiente a los entes locales, singularmente a los Municipios, en el concreto aspecto de la gestión urbanística, como tarea y actividad constitutiva de una típica competencia municipal, competencia, por otra parte, que viene atribuida a los Municipios por leyes orgánicas y de fecha posterior a la citada Ley de Puertos...

CONSIDERANDO: Que interesa ahora examinar un punto crucial, dentro del tema de la competencia del Municipio de Pasajes para exigir de «Iberduero, S. A.» la licencia de obras, cual es el relativo a si el hecho de realizarse las obras en terrenos de dominio público nacional (zona marítimo-terrestre) para cuya ocupación se ha obtenido la oportuna concesión administrativa del Ministerio de Obras Públicas, si esta circunstancia, decimos, implica que los órganos de la Administración del Estado y, en este caso, la Dirección de Puertos y Señales Marítimas otorgante de dicha concesión, han autorizado las obras y concedido la licencia de construcción que las legitima, sin que exista, según esta tesis, necesidad de nueva licencia otorgada por la Corporación municipal. Para combatir tal postura bastaría con aducir aquí el argumento de que teniendo por finalidad esencial la licencia de obras la comprobación de si éstas se ajustan a las normas urbanísticas plasmadas en los Planes y en las Ordenanzas de construcción y siendo la gestión urbanística, según se vio, una competen-

cia estrictamente municipal y quizá la más típica de todas, es al Municipio a quien viene atribuida tal capacidad y a los órganos municipales (en este caso y por lo que se refiere a la licencia de obras, a la Comisión municipal permanente) la competencia para la exigibilidad de la previa licencia de policía sobre toda clase de construcciones radicadas en el término municipal. Mas a este argumento podría añadirse, para corroborarlo, el de la distinta naturaleza y el distinto plano en que operan la denominada concesión administrativa otorgada por los órganos de la Administración estatal y la licencia municipal, ...

C) La autorización administrativa para ocupación de terrenos demaniales y la licencia municipal de policía de la edificación actúan en planos distintos y sucesivos. En efecto, la concesión-autorización de zona marítimo-terrestre es traslativa en el sentido de atribuir al particular beneficiario el uso exclusivo de terrenos en dicha zona, y con el uso, la posibilidad de instalación de fábricas o industrias particulares y, por ende, de las correspondientes edificaciones, es decir, que aun permaneciendo la titularidad dominical en el Estado (y así lo afirma explícitamente la condición primera de la concesión otorgada a «Iberduero» en 7 de febrero de 1964) el particular goza de uso y de la *facultas aedificandi*, de suerte que estas concesiones demaniales vienen a colocar al concesionario en la posición efectiva del dueño o propietario del terreno, a los fines de construir, y les habilitan para hacerlo paralelamente, a la facultad de edificar que a los auténticos propietarios otorga el artículo 350 del Código civil, pero así como al propietario no le es suficiente con la facultad de construir inherente a su derecho dominical y para ejercitarla precisa de la licencia municipal de obras que remueva los posibles obstáculos o limitaciones que se oponían al derecho preexistente del particular, así también, y de modo análogo, el concesionario de terreno de dominio público para instalación o ejercicio de industrias particulares, no tiene suficiente con el acto concesional a efectos de llevar a cabo las edificaciones que precise para la instalación de la industria, sino que requerirá, además y posteriormente, sujetarse a la actividad intervencionista de la Administración municipal correspondiente para que ésta, velando por el interés público urbanístico, remueva los eventuales obstáculos que se opongan a tal edificación y le autorice, mediante la licencia de obras, a la puesta en marcha de la *facultas aedificandi* nacida de la concesión. Por otra parte, ha de diferenciarse entre la concesión administrativa para ocupar bienes demaniales y la licencia de policía de la construcción; así, mientras la primera, aun siendo en este caso más bien una simple autorización o permiso, según se examinará más adelante, traslada o hace nacer en el particular beneficiario la posibilidad del uso privativo de la zona marítimo-terrestre, la licencia se limita a la remoción de las limitaciones impuestas por razón de interés público a un derecho preexistente; en segundo lugar la concesión-autorización es acto eminentemente discrecional, mientras que, según reiterada jurisprudencia, que, por conocida, excusa su cita, la licencia municipal es actividad reglada; y, finalmente, la concesión para ocupar terrenos otorgada a «Iberduero»

es esencialmente revocable, y así se hace constar en el condicionado al decir (condición primera) que se otorga a título precario, por diferencia con la licencia de obras en que la revocabilidad constituye excepción, tal como sanciona el artículo 16 del Reglamento de Servicios de Corporaciones locales. Luego, en conclusión, la licencia municipal de obras era, en el caso litigioso, perfectamente exigible por el Ayuntamiento de Pasajes, al no implicar la concesión demanial efectuada a «Iberduero» un otorgamiento de tal autorización para edificar.

CONSIDERANDO: Que de todo lo anteriormente razonado ha de desembocarse en la conclusión final de que, al tratarse, la edificación proyectada por la empresa actora, de obras o actos sujetos a previa licencia, de los comprendidos en el artículo 165 de la Ley del Suelo, para cuyo otorgamiento era y es competente el Ayuntamiento de Pasajes, según el artículo 166 del texto legal, obró arregladamente a Derecho el Alcalde-Presidente del expresado Ayuntamiento al emanar, en 7 de octubre de 1964, el Decreto por el que, al amparo del párrafo 1 del artículo 171 de la mencionada Ley, ordenó la inmediata suspensión de las obras realizadas por «Hidroeléctrica Ibérica, Iberduero, S. A.» en terrenos de la zona marítimo-terrestre de la bahía de Pasajes, en el playazo de Erroteta, para cuyas obras de edificación dicha empresa no había obtenido la previa licencia de obras que las legitimase.

CONSIDERANDO: Que, en contra de lo afirmado por el señor Abogado del Estado de Guipúzcoa, al emitir dictamen, lo cierto es que la doctrina jurisprudencial recaída sobre la materia, a partir, al menos, del año 1961, no sustenta la tesis patrocinada por sentencias anteriores a las que alude tal informe, según la cual en zonas marítimo-terrestres y portuarias la competencia municipal para la exigibilidad de licencias de obras y de apertura de establecimientos queda enervada por la superior competencia de los órganos de la Administración central, que ejercen atribuciones en tales zonas de dominio público marítimo, y así, en justificación de este aserto, y como demostrativas de la moderna línea jurisprudencial sobre la cuestión, pueden citarse las siguientes resoluciones de las Salas de lo Contencioso-administrativo de nuestro Alto Tribunal: sentencia de 20 de mayo de 1961, Sala 4.^a, expresiva de que «es indiscutible la competencia de los Ayuntamientos para conceder licencias de apertura de establecimientos industriales y mercantiles, conforme a los artículos 101, apartado h), y 440, 8.^a, de la Ley de Régimen local, y 8.^o y 22 del Reglamento de Servicios, sin perjuicio de las autorizaciones especiales que exija la índole característica de alguno de ellos, como la del Ministerio de Agricultura, respecto a las industrias agropecuarias»; sentencia de 29 de marzo de 1963, que se enfrenta con el problema de competencias opuestas entre el Ayuntamiento de Badalona, que exige licencia municipal para explotación de canteras de rocas, y la Jefatura del Distrito Minero, negadora de tal competencia, decidiendo el Tribunal Supremo que aun tratándose de concesión minera, está sujeta la actividad de desmonte y movimiento de tierras a licencia municipal; y en análogo sentido se pronuncia la sentencia de 13 de

noviembre de 1963; la pronunciada por la Sala 4.^a en 13 de octubre de 1964 enseña, en su primer considerando, que «... y asimismo le era necesario—se trataba de particular autorizado para colocar instalaciones en playas—, según las disposiciones aludidas y la Orden de 9 de marzo de 1946, el del Gobernador civil, y la licencia del Ayuntamiento, a tenor de lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley de Régimen local, especialmente en sus apartados c), h), j) y k)»; en relación con licencia de construcción esta línea jurisprudencial se consolida en la sentencia, también de la Sala 4.^a, de 15 de octubre de 1964, en cuyo segundo fundamento se sienta la siguiente doctrina: «... pues cuando para la realización de una obra se necesita la concurrencia de los permisos de varias autoridades u organismos administrativos, cada uno con privativas y específicas competencias, en razón a las finalidades de interés público que, respectivamente, tutelan o cumplen, tales permisos se tramitan y conceden con independencia, aunque sea necesario que todos ellos concurren para que la obra pueda realizarse legalmente, siendo obligación de cada órgano administrativo velar por el cumplimiento de la exigencia que a él atañe; por lo que tampoco este motivo es aceptable para justificar la negativa de la licencia municipal»; y, finalmente, como coronamiento de la línea jurisprudencial que se viene dejando expuesta, ha de aludirse a la sentencia de la Sala 4.^a de 30 de junio de 1965, confirmatoria de sentencia pronunciada por este Tribunal en recurso contencioso-administrativo promovido por Campsa sobre instalación o ampliación de instalaciones de factoría petrolífera en determinados términos municipales, estableciendo nuestro más Alto Tribunal en el quinto considerando de dicha resolución que: «... la primera cuestión se centra en si es exigible la licencia municipal para emprender las obras de la factoría petrolífera, como sostiene la Corporación local, con apoyo en los Reglamentos que invoca, o si están exentas de ella, como pretende Campsa, con asiento en que la aprobación del proyecto por la Delegación oficial basta a ejecutarla, por virtud del artículo 32 del Reglamento de 25 de enero de 1936; mas la pugna la da resuelta el mandato de rango superior de la Ley de Régimen y Ordenación del suelo de 12 de mayo de 1956, pues sus artículos 165 y 166 sujetan a la licencia previa del Ayuntamiento los movimientos de tierra y obras de nueva planta, como son los de la factoría...»; por lo que en base a la invocada doctrina jurisprudencial se impone la desestimación de la tesis de la Sociedad recurrente de que carece de competencia el Ayuntamiento de Pasajes para exigirle la previa licencia de edificación.

CONSIDERANDO: Que se alega, en cierta manera con carácter subsidiario, por la parte demandante que aun siendo preceptiva la licencia municipal de obras y la consiguiente intervención del ente local en la actividad constructora, este requisito se ha cumplido, pues se trata, y es ésta la nueva tesis que ahora debe contemplarse, de obras proyectadas por un órgano del Estado en cuanto realizadas por concesionario que se subroga en el lugar de la Administración concedente, y por ello ha de aplicarse al presente caso el artículo 167 de la Ley del Suelo, según el cual basta, en tal caso, con que el titular del órgano estatal ponga previamente en conocimiento del Ayunta-

miento las obras de que se trata, a fin de que la Corporación municipal manifieste la conformidad o disconformidad de las construcciones proyectadas con los Planes de ordenación urbana, y en caso de existir disconformidad la superior decisión del Consejo de Ministros resolverá si las obras proyectadas deben o no ejecutarse. Mas tal tesis no puede ser acogida por las siguientes razones:

Primera. En principio, la redacción gramatical del precepto invocado, artículo 167 de la Ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956, postula una interpretación estricta, sin que a la locución «órgano del Estado» deba dársele un contenido extensivo que abarque a particulares, aun cuando éstos ostenten la condición de concesionarios, máxime cuando la técnica jurídica del precepto es tan rigurosa que a renglón seguido habla del «titular del mismo», pues cuando el legislador distingue cuidadosamente y de forma tan precisa entre órgano y titular del órgano que recubre éste es que solamente a tales órganos estatales, es decir, a las obras directamente proyectadas por ellos se refiere el trámite o procedimiento privilegiado que el citado precepto legal instaura.

Segunda. La Sociedad demandante no ostenta, en puridad, la calidad de concesionario, sino la de simple permisionario, es decir, beneficiario de un permiso o autorización. En efecto, así se desprende, en primer lugar, de los propios términos de la parte dispositiva de la Orden ministerial de 7 de febrero de 1964, que habla de «autorizar a «Iberduero, S. A.» la ocupación de 27.500 metros cuadrados en la zona marítimo-terrestre...», pero, además de la doctrina sentada por el Consejo de Estado en su dictamen, antes aludido, de 19 de junio de 1957, según el cual el carácter de simple autorización resulta, ante todo, de otorgarse sin limitación pública y de la cláusula de precariedad, lo que se da en el presente caso en que la inexistencia de licitación revela el carácter más unilateral que contractual del acto concesional, y lo mismo sucede con la cláusula de precariedad contenida en la condición primera, que no es simple cláusula de estilo, pues la revisión trienal del canon ratifica que estamos en presencia de un acto administrativo revocable, al que, por tanto, no cabe calificar de auténtica concesión, sino de autorización y permiso; y aunque esta naturaleza tan sólo fuera predicable de la autorización basada en el artículo 42 de la Ley de Puertos y referida a la instalación de la central térmica, no a la construcción de muelles y obras complementarias, respecto a estas últimas obras, aunque se tratase de verdadera concesión, no existe una subrogación del concesionario en la posición de la Administración estatal.

Tercera. Abundando en lo que acaba de exponerse, y aun admitiendo convencionalmente la naturaleza jurídica de concesionario en la empresa recurrente, es equivocada la afirmación según la cual, por virtud de tal carácter, se halla aquélla investida de las facultades privilegiadas que a los órganos estatales atribuye el expresado artículo 167 de la Ley del Suelo. A tal fin, ha de distinguirse entre las dos especies en que la institución jurídico-administrativa de la concesión, no obstante su conceptualización unitaria imperante, se divide, a saber: la concesión de servicios públicos y la concesión de dominio público;

en la primera un servicio público es gestionado de manera indirecta por los particulares, a quienes, para la mejor explotación del servicio, se les transfieren en ocasiones poderes o facultades de *imperium*, surtidas, sobre todo, en la relación entre concesionario y usuario del servicio público, mientras que en la segunda, concesión demanial, al conferirse el uso privativo o excluyente de un determinado bien de dominio público no hay sino un simple traslado de funciones originariamente administrativas cual el uso exclusivo de dichos bienes pero sin que el particular que lleva a cabo tal utilización privativa quede investido con poderes de *imperium*, ni con privilegios típicamente administrativos, por cuya razón no es lícito hablar de subrogación del concesionario de bienes de dominio público en facultades privilegiadas de la Administración concedente.

Por cuya razón ha de rechazarse la comentada alegación de la parte actora.

Considerandos del Tribunal Supremo:

CONSIDERANDO: Que el Tribunal *a quo* centró con insuperable acierto, merecedor de plena corroboración, el criterio de su fallo, en los siguientes y fundamentales presupuestos legales: primero, que el territorio nacional en la Península e islas adyacentes está totalmente distribuidos en términos municipales contiguos entre sí (artículo 1.º de la Ley de Régimen local) sin que pueda aceptarse que exista una parte de aquél exenta de la jurisdicción local, como la zona marítimo-terrestre, y aun las superficie que la continúan dentro de las aguas territoriales; segundo, que las facultades de las Corporaciones municipales se extienden a todo el término municipal correspondiente sin quedar excluidas de autoridad zonas o partes hipotéticamente reputadas como poco aptas o inaptas para la actuación municipal, o sometidas a una potestad exclusiva y excluyente de la Administración estatal, y concretamente de sus servicios portuarios y costeros; tesis ésta rechazada expresamente por el Decreto de 20 de junio de 1958 encaminado a la ordenación de las playas, y que debe entenderse independiente y distinguible de la racional hipótesis de que la potestad municipal se ejercite de diferente modo y con distinta intensidad según las características de la parte del término municipal sobre la que se proyecta, y señaladamente, con limitaciones de oportunidad en la zona marítimo-terrestre; y tercero, que es normal en el ordenamiento jurídico español, como en los parangonables extranjeros, dentro de variedades más de detalle que de criterio, la concurrencia de competencias y atribuciones públicas dentro de cualquier término municipal, entre las asignadas a los órganos, autoridades y servicios de la Administración estatal, y las pertenecientes a otras Administraciones, singularmente la municipal, previniendo el peligro de duplicidad o superposición a que se refiere el artículo 31 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, con un criterio jurídicamente jerarquizado; sin que sea dable establecer *a priori, et in genere*, reglas de primacía o exclusión que se encuentran distribuidas entre los múltiples y dispersos preceptos de nuestra legislación administrativa, cada uno de los cuales consagra un criterio propio, sobre

la correspondiente materia, no siempre con la misma orientación estatista o municipal.

CONSIDERANDO: Que por lo tanto la nueva invocación de la titularidad de una concesión y de una autorización emanada de organismos ministeriales no determina *per se* conclusión alguna sobre la validez de la intervención municipal, ni respecto de su alcance y límites, referidos a la materia de aquéllas; pues únicamente cabe apreciarlas en función de los preceptos concretamente reguladores, como los contenidos para el caso de autos en la Ley de 12 de mayo de 1956, que completó las disposiciones de la Ley de 24 de junio de 1955, y son inequívocamente aplicables a todo el territorio nacional.

CONSIDERANDO: Que la sentencia apelada no hace otra cosa que recoger y exponer la legislación española aplicable a la materia de autos, al consignar que los efectos jurídicos de la concesión firme otorgada a «Iberduero, S. A.» por Obras Públicas se circunscriben al objeto propio de aquélla, el uso temporal y exclusivo de una pertenencia del dominio público en orden al emplazamiento de la instalación industrial previamente aprobada, pero dentro del marco de los artículos 16, 20 y 42 de la Ley de Puertos, el último de ellos expresamente invocado en el Decreto de concesión, en relación con los artículos 1.º, 4.º, 47, 69, 75 y 82 del Reglamento de Puertos; sin extenderse hasta alcanzar a la exención o marginalidad respecto del cumplimiento de las obligaciones observables por la concurrencia de otras exigencias legales, para invadir y desconocer la esfera propia de la intervención de las Corporaciones y autoridades locales, como de modo cautelar reconoce el artículo 67 del citado Reglamento de Puertos.

CONSIDERANDO: Que ello sentado es obvio que las obras que implicó la instalación engendraron los supuestos prevenidos en los artículos 101 de la Ley de Régimen local (apartados *a*) y *h*), en relación con los 3.º, 21 y 22 del Reglamento de Servicios mencionado, y sobre todo en el 165 (número 1.º) de la Ley del Suelo, en relación asimismo con los 166 y 202 de su texto, específica y directamente contemplados por la autoridad municipal al ejercitar su potestad de suspensión de unas obras iniciadas sin la previa licencia de rigor, y más que como libre expresión de un arbitrio como cumplimiento de un deber—artículo 171, número 1.º, citado, de la Ley del Suelo—, siguiendo iniciativa emanada de la Comisión provincial de Arquitectura y Urbanismo; máxime cuando con ello evitaba unas onerosas perspectivas como la de clasificar las obras como clandestinas dentro del Decreto de 11 de junio de 1964, artículo 1.º, apartado *c*), con la derivación de las sanciones previstas en dicha disposición.

CONSIDERANDO: Que... «Iberduero, S. A.», no quedó exenta del deber de solicitar la licencia municipal conforme al artículo 167 de la Ley del Suelo, pues ni aun con la más lata de las calificaciones puede clasificársele como órgano estatal, siendo una Sociedad privada permissionaria y titular de derechos de disfrute patrimonial exclusivos, mas precarios, temporales y reversibles.

CONSIDERANDO: Que de igual modo no cabe desconocer o confundir la variedad de las obras y trabajos derivados de la instalación industrial autorizada antes de la concesión demanial, distinta de la

concesión gestora de servicio público; siendo de recordar que no existe expresión de una firmeza administrativa o de un acto propio municipal, que pudieran haber acarreado la pérdida de la facultad ejercitada, toda vez que en la información pública para la concesión —cuya finalidad es limitada y distinta del expediente de licencia de obras y construcciones— el Ayuntamiento de Pasajes salvó expresamente el deber de solicitar y obtener la licencia municipal, sin que ello motivara reserva o discrepancia de los órganos estatales o de la Sociedad solicitante.

CONSIDERANDO: Que la intervención municipal no es expresión de un mero deseo de recordar una competencia, sino que se encamina racionalmente al fin práctico de la armonía de las construcciones y obras (muelle, parque de almacenamiento, accesos y central propiamente dicha) con los Planes y Ordenanzas urbanísticas vigentes, aparte de la lícita repercusión fiscal de la autorización; así como a procurar la garantía de las medidas correctoras de los efectos de la instalación industrial sobre la salud pública, expresamente señaladas en la propia disposición que otorgó la concesión-autorización, dividida significativamente en dos zonas de distinta y caracterizada situación respecto de sus conexiones con el resto del término municipal.

CONSIDERANDO: Que por todo lo que antecede, forzoso es concluir que la sentencia apelada se ajusta estrictamente a Derecho y debe confirmarse...

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO: DECLARATORIO DE DERECHOS.—II. CARRETERAS: ZONA DE SERVIDUMBRE: ANUNCIOS.—III. EXPROPIACION FORZOSA: 1. BENEFICIARIO: NOTIFICACIÓN. 2. JUSTIPRECIO: EXPEDIENTE INDIVIDUAL. 3. JUSTIPRECIO: NEGOCIO DEL PROPIETARIO DEL INMUEBLE. 4. JUSTIPRECIO: FECHA A QUE HA DE REFERIRSE. 5. JUSTIPRECIO: FINCA RÚSTICA CON INFLUENCIA URBANA.—IV. FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACION LOCAL: M. U. N. P. A. L.: RECURSOS.—V. HACIENDAS LOCALES: PLUS VALÍA: SU RAZÓN DE SER.—VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1. PLAZO. 2. SUSPENSIÓN DEL ACTO RECURRIDO.—VII. POLICIA MUNICIPAL: 1. LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN: NATURALEZA. 2. LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN: LIMITACIONES DE LAS MISMAS.—VIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: DENUNCIA DE MORA.—IX. TERMINOS MUNICIPALES: DESLINDE.—X. URBANISMO: 1. CESIÓN DE VIALES. 2. PLANES: APROBACIÓN POR SILENCIO ADMINISTRATIVO.

I. ACTO ADMINISTRATIVO

DECLARATORIO DE DERECHOS.

Es cuestión fundamental saber si el acuerdo originario de 13 de octubre de 1964 es o no declarativo de derechos subjetivos. En este orden, es de interés recoger el dictamen emitido el 5 de noviembre de 1959 por el Consejo de Estado en el expediente número 25.471 que entiende el acto declarativo de derechos «en el sentido de actos favorables a los destinatarios que hayan enriquecido su patrimonio con un derecho antes inexistente o hayan liberado un derecho efectivo de los mismos que preexistiese de algún límite de ejercicio».

Quiere decirse, en concreto, que cuando se trata de actos que no han conferido positivamente derechos a los destinatarios, sino que más bien les han irrogado cargas u obligaciones, y en general, gravámenes, esos límites a las facultades administrativas de revocación desaparecen y la Administración recobra sus facultades íntegras de volver sobre sus propios actos, y en el caso que nos ocupa, el acto administrativo «declarativo de derechos» es el acuerdo de 13 de octubre de 1964 de revocación de una licencia otorgada a precario; dicha revocación implica un gravamen o lesión para el destinatario directo (Restaurante A.), titular de la licencia revocada; pero los terceros destinatarios indirectos del acto (la instante y reiterativa solicitante de la revocación, doña Julia A.) se ven favorablemente afectados por la revocación, puesto que con la misma se hace cesar una situación para ella lesiva.

Por consiguiente, cualquiera que pueda ser la legalidad estricta sobre el derecho a cubrir el patio a la altura del techo del piso segundo de la industria A., por debajo del ocupado por la recurrente, lo evidente es que el acuerdo de 13 de octubre de 1964, declarativo de derechos, purgado con plena validez y eficacia de los defectos de notificación en que incurría, según quedó ya argumentado, quedó firme y no pudo ser contradicho, en la forma que se empleó, por el acuerdo de 28 de mayo de 1965, y que de entenderlo de otro modo implicaría una vulneración grave del principio de seguridad jurídica que es primordial en las relaciones entre la Administración y los administrados. (Sentencia de 13 de noviembre de 1968, Ar. 4.942).

II. CARRETERAS

ZONA DE SERVIDUMBRE: ANUNCIOS.

CONSIDERANDO: Que la pretensión del recurrente de que por ser el anuncio que se pretende retirar un mosaico de azulejos colocado permanentemente sobre la pared de un edificio particular—instalado a menos de 20 metros del borde de la calzada—no lo comprenden las disposiciones del Decreto y Orden citados, no puede prosperar, no sólo porque el Decreto en su exposición de motivos establece que lo que se pretende con esta norma legal es regular de una manera racional la multiplicidad de anuncios existentes en la zona de servidumbre de las carreteras, con cuya manifestación claramente se desprende que se refiere a toda clase de anuncios y no sólo a los colocados sobre bastidores o soporte, sino también porque las paredes de los edificios situados dentro de las zonas de servidumbre de las carreteras están sometidas a la reglamentación que proceda darles atendiendo a la protección debida a los usuarios de las mismas en defensa de sus personas y bienes, de cuya norma sólo quedan exceptuados los servicios que se presten en los edificios que el artículo 3.º del Decreto de 8 de agosto de 1962 señala, o en los establecimientos de utilidad directa para el usuario a que se refiere el artículo 4.º de dicho Decreto, y como, por otra parte, este Decreto regulador de la publicidad en la zona de servidumbre de las carreteras no establece distinción alguna entre la publicidad hecha en forma de cartel y el anuncio

fijo establecido en un edificio—no saliente ni colgante—, es forzoso deducir que el Decreto tantas veces citado de 1962, comprende toda clase de publicidad. (Sentencia de 15 de noviembre de 1968, Ar. 5.469).

III. EXPROPIACION FORZOSA

1. BENEFICIARIO: NOTIFICACIÓN.

En las sentencias dictadas por esta Sala en 26 de septiembre y 26 de octubre del corriente año (Ar. 3.703 y 4.559), en recursos de apelación entablados contra las pronunciadas por la Sala de la Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, que presentaban idénticas características al que se contrae esta resolución, siendo en todos ellos parte recurrente y apelante la entidad «Moisés Alvarez e Hijos, S. A.», se han anulado, por estimarse que concurre la causa c) del artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo, los expedientes expropiatorios seguidos ante el Jurado por dicha entidad, con el fundamento de que siendo beneficiaria de la expropiación la misma y por tanto interesada conforme al artículo 23 de la Ley de 17 de julio de 1958, no se le había dado traslado del recurso de reposición que contra los acuerdos del Jurado entablaron los expropiados con objeto de obtener un mayor justiprecio en contra de los intereses de «Moisés Alvarez e Hijos, S. A.», infringiéndose con ello lo dispuesto en los artículos 26, 91 y 117 de la citada Ley, colocando a la mencionada Sociedad en situación de indefensión, anomalía agravada con la falta de notificación del acuerdo desestimatorio del recurso; por lo que en fuerza de idénticos fundamentos procede hacer el mismo pronunciado de nulidad en el presente caso, ya que el recurso de reposición interpuesto por la expropiada doña Anunciación C. P., se resolvió sin dar traslado del mismo a «Moisés Alvarez e Hijos, S. A.», a quien tampoco se notificó la resolución recaída. (Sentencia de 6 de noviembre de 1968, Ar. 4.933).

2. JUSTIPRECIO: EXPEDIENTE INDIVIDUAL.

La acumulación de expedientes administrativos, admitida en la Ley de Procedimiento administrativo, no es viable en la expropiación forzosa, ya que el artículo 26 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 y el 6.º del Reglamento de 26 de abril de 1957, normas que específicamente regulan el procedimiento expropiatorio, establecen que la evaluación de las cosas expropiadas se hará en pieza separada para cada una de ellas, de forma que cada titular de las mismas y por unidad expropiable, debe ser objeto de un expediente individual de valoración, principio que no es sólo una regla de oportunidad para evitar la complicación de las incidencias que cada interesado pudiera promover, cuando la acción administrativa alcance a una pluralidad de administrados, sino que es un postulado de legalidad, ya que cuando la Ley permite la acumulación de expropiaciones para resolverlas en un acuerdo único de justiprecio, determina el procedimiento apropiado por grupos de bienes, por lo que al haber justipreciado el Jurado en un solo acuerdo veinticuatro inmuebles, ha infringido fundamentalmente la Ley de Expropiación y procede declarar la nulidad

del acuerdo impugnado. (Sentencia de 19 de octubre de 1968, Aranzadi 4.302).

3. JUSTIPRECIO: NEGOCIO DEL PROPIETARIO DEL INMUEBLE.

El expropiado, dueño de un local en el que tiene instalado un establecimiento mercantil abierto al público, solicita que se valoren en expedientes separados, cada uno de estos elementos, petición que debe desestimarse con fundamento en el artículo 6.º del Reglamento de Expropiación forzosa, que establece que los titulares de derechos o intereses sobre el bien expropiado, salvo los arrendatarios, no percibirán su indemnización independientemente, sino que han de hacerla valer sobre el justiprecio derivado de la expropiación principal, precepto que es aplicable al caso, porque como ha declarado la jurisprudencia (sentencias del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1962—Aranzadi 2.691—, 15 de febrero, 8 de mayo y 25 de septiembre de 1965—Aranzadi 733, 4.189—), lo expropiado es la base física del negocio, pero no éste en sí, que puede seguir funcionando en otro local, y los daños que por tal situación se originen, cuando el expropiado es además el titular de una empresa que funciona en local propio, se incluyen como partidas del justiprecio, puesto que lo son por razón de instalaciones incorporadas al inmueble, o si están separadas de él, como intereses económicos conexos al derecho principal que si bien son indemnizables sustancialmente, no requieren formalmente apertura de pieza separada, que la Ley sólo exige incidentalmente, tratándose de arrendamientos de locales de negocio, como así lo entendió el propio interesado, en cuya hoja de aprecio, única, valora el local y el establecimiento mercantil, constituyendo la suma de ambos conceptos el justiprecio total. (Sentencia de 16 de noviembre de 1968, Ar. 5.031).

4. JUSTIPRECIO: FECHA A QUE HA DE REFERIRSE.

Según expresión literal del Ayuntamiento expropiante (hecho 2 de la demanda), «mediante providencia de la Alcaldía de 23 de abril de 1964 se dio comienzo al expediente para la determinación del justiprecio». Por ello, y porque el artículo 36 de la citada Ley de Expropiación dispone inequívocamente que «las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio», es obvio que esa fecha de 1964, tenida en cuenta por el Jurado, es la que legalmente procede reconocer para los fines de valoración, sin que a ello se oponga el artículo 28 del Reglamento de rango inferior a aquel precepto, como ya ha declarado esta Sala reiteradamente, ni el 21 de la Ley, que se refiere al expediente expropiatorio en general y no al especial de justiprecio, que habrá de tramitarse en pieza separada dentro de aquel general expediente (número 1 del artículo 25 de la Ley). (Sentencia de 13 de noviembre de 1968, Ar. 5.011).

5. JUSTIPRECIO: FINCA RÚSTICA CON INFLUENCIA URBANA.

El acierto no acompañó al Jurado en el momento de valorar la segunda circunstancia de las antes mencionadas, referente a la situa-

ción de la parcela litigiosa, en cuanto, siendo rústica, por su actual destino, goza de la ventaja, por su proximidad al casco de la población, de la llamada «influencia urbana», lo que en términos de la Ley del Suelo se califica como «valor expectante», influencia notoria no sólo por dicha proximidad al perímetro urbano de esta capital, sino porque se encuentra precisamente en zona situada entre los dos sectores en que se están asentando las industrias surgidas al amparo del llamado «Polo de Desarrollo Económico-social» de Sevilla. (Sentencia de 15 de noviembre de 1968, Ar. 5.019).

IV. FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

M. U. N. P. A. L.: RECURSOS.

La desestimación expresa de un recurso administrativo de reposición o de alzada no debe estimarse consentida por el recurrente que, habiéndola presumido, al transcurrir el plazo para resolver interpuso, oportunamente, la impugnación procedente, toda vez que, cuando el pronunciamiento expreso se limita a confirmar la desestimación, presunta en virtud del silencio de la Administración, sin modificar en ningún sentido el acto presunto recurrido, la anticipada, pero no inoportuna, impugnación jurisdiccional, de lo que se tenía derecho a suponer denegado, sin esperar a que la Administración lo hiciese expresamente, es suficiente para que el proceso administrativo pendiente, al notificarse la resolución tardía, se entienda dirigido también contra lo que, en definitiva, sólo significa la misma voluntad administrativa doblemente revelada y sujeta a una sola revisión, como materia del proceso, al no producirse dos declaraciones de voluntad administrativa, sino, en realidad, una sola, expresada en dos momentos sucesivos, conforme a lo declarado por las sentencias de la Sala Cuarta de 28 de febrero de 1962 (Ar. 1.460), 30 de diciembre de 1965 (Aranzadi 1.966, 3.288) y 17 de junio de 1967 (Ar. 4.013), no siendo por ello imprescindible la ampliación—de potestativa utilización—para que el recurso en trámite conserve plena virtualidad procesal, doctrina que debe considerarse mantenida también en las sentencias de la Sala Quinta de 25 de febrero, 16 y 29 de marzo, 11 de junio y 20 de mayo de 1965 (Ar. 1.194, 1.380, 1.912, 3.133, 3.035) y 7 de enero y 3 de mayo de 1966 (Ar. 169 y 2.905), entre otras, toda vez que se refieren a supuestos en los que la resolución expresa modifica esencialmente la denegación presunta recurrida jurisdiccionalmente, sin producirse impugnación directa del acto expreso que la sustituye, ni utilizado el medio procesal que concede el artículo 46 de la Ley jurisdiccional, supuesto, además, distinto del litigioso, en el que se ha extendido la impugnación a la resolución del Ministerio de la Gobernación de 9 de diciembre de 1966, dictada con posterioridad a la interposición del actual recurso.

La elevación automática a resolución definitiva, por el transcurso de tres meses, sólo cabe entenderla—con arreglo a lo declarado en las sentencias de 2, 20 y 30 de mayo, 14, 20 y 24 de octubre y 5 y 20 de diciembre de 1967 (Ar. 2.609, 3.208, 2.746, 3.978, 4.358, 4.428, 5.241) y 3 y 24 de enero, 18 y 28 de marzo y 10 de mayo del año en curso

(Aranzadi 17, 351, 1.601)—real y efectiva, cuando no se produzca reclamación alguna en dicho tiempo, ya que, en el caso contrario, siendo obligatorio para la Administración el tener que resolver las peticiones o recursos, conforme al párrafo 3.º del artículo 94 de la Ley de Procedimiento administrativo, al hacerlo, quedan expeditas todas las vías para recurrir y debe estimarse nulo lo expresado en la notificación, apartándose de lo dispuesto en los artículos 81 y 82 de los Estatutos de la Mutualidad y por consiguiente, el escrito interponiendo recurso de alzada contra la resolución de su reclamación debió estimarse como tal alzada y no como nueva reclamación, causando notorio perjuicio al recurrente y dando lugar, por su indefensión, a la nulidad de las actuaciones, porque el carácter de provisional o definitivo de un acto administrativo, así como el sistema de recurso que contra él quepa, no puede depender de la condición que le atribuya un mero órgano ejecutivo, sino de la que le corresponda por su naturaleza, debiendo declararse la nulidad de la resolución ministerial impugnada. (Sentencia de 7 de noviembre de 1968, Ar. 4.934).

V. HACIENDAS LOCALES

PLUS VALÍA: SU RAZÓN DE SER.

Lo mismo en el espíritu de la Ley de Régimen local que en el contenido de la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Alcobendas como en la doctrina sentada y reafirmada por esta Sala en las sucesivas y coincidentes sentencias por ella proferidas, la razón de ser de este arbitrio no es otra que la contemplación o registro de la existencia de un perceptible—y aun resaltante—aumento de valor de los terrenos de un término municipal o de zonas determinadas del término (de los terrenos no agrícolas, pastoriles, forestales o mineros), aumento no pocas veces exorbitante, que en gran parte de los casos es de imputar a las iniciativas de fomento y mejora urbana realizados por el Ayuntamiento, al avance incontenible de la densidad demográfica, a la intensificación del movimiento industrial, mercantil, burocrático o turístico: a algo—en fin—de signo corporativo o colectivo, cuya personificación económica o social viene a recaer—dentro de la localidad—en el Municipio y en su representante orgánico y legal, el Ayuntamiento; y aumento de valor que no es atribuible—o no lo es entera o principalmente—a la persona individual o jurídica de Derecho privado que de él en definitiva se beneficia. Esta es la razón de ser que, respondiendo al espíritu de las normas legales, viene admitida, sentada y reafirmada en las sentencias de esta Sala (algunas de ellas ya citadas por una u otra de las partes contendientes) sobre la fundamentación—nada teórica, sino eminentemente práctica—del vulgarmente llamado arbitrio de «plus valía», legalmente denominado arbitrio sobre el «incremento de valor de los terrenos», y que, propia y realmente, viene a ser un gravamen sobre el aumento de valor en la propiedad urbana, en cuanto tal aumento no es plenamente ganado y sí plenamente percibido por el propietario. (Sentencia de 11 de diciembre de 1968, Ar. 5.473).

VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. PLAZO.

No está resuelta jurisprudencialmente de modo unánime la cuestión de si la posibilidad de acogerse al plazo de un año del número 4 del artículo 58 de la Ley jurisdiccional ha de estimarse solamente referido a las peticiones administrativas iniciales y no al recurso de alzada. (Sentencia de 11 de octubre de 1968, Ar. 4.340).

2. SUSPENSIÓN DEL ACTO RECURRIDO.

Establecida en los artículos 45 y 101 de la Ley reguladora del Procedimiento administrativo la inmediata ejecutoriedad de los actos de la Administración, sin que a ésta impida llevarlos a cabo la interposición del recurso jurisdiccional, salvo que la ejecución hubiese de ocasionar daños de reparación imposible o difícil, en cuyo supuesto podrá decretarse la suspensión a instancia de parte actora, conforme al párrafo 2.º del artículo 122 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, es visto que semejante medida suspensiva, condicionada, reviste marcado carácter de excepción, por lo que, en tal perspectiva, de ineludible contemplación, ha de justificarse, con la realidad de los perjuicios, la dificultad de repararlos; y esto sentado, como en este procedimiento en modo alguno tiene lugar esta justificación, el auto apelado, sumamente escueto, parte de la realidad de un hecho inexistente, cual es el derribo de la finca, que no es consecuencia inmediata de la inscripción de la misma en el Registro público de solares e inmuebles de edificación forzosa y omite, en cambio, las verdaderas razones capaces de generar la suspensión de la ejecución de los actos administrativos impugnados, que no pueden ser otras, como anteriormente se expresa, que las que pongan en evidencia la mencionada imposibilidad o dificultad de reparar los perjuicios referidos, y, muy por el contrario, dicho supuesto de indemnización imposible o difícil, es indudable que no puede darse en el presente caso, en que, de existir los perjuicios aludidos, siempre serían valorables en cantidades susceptibles de ser sufragadas por el propietario del inmueble; claro es que por ello—y aun haciendo abstracción de las posibles consecuencias de otro orden que podrían producirse con la suspensión referida—debe ser estimada la presente apelación, interpuesta contra el auto dictado en 25 de octubre de 1966 por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, procediendo, en consecuencia, la revocación de dicha resolución, sin que haya lugar a una especial imposición de costas en ninguna de las instancias de este incidente. (Auto de 8 de octubre de 1968, Ar. 4.285).

VII. POLICIA MUNICIPAL

1. LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN: NATURALEZA.

Como punto de partida del razonamiento que ha de conducir a la solución correcta del problema aquí planteado habría que remontarse a un principio elemental de Derecho común, reflejado en el artículo 348 del Código civil: el de que el derecho de propiedad pri-

vada, sin mengua de su función social, propende por naturaleza a la libertad de ejercicio y su titular ha de gozar, por tanto, de facultades para usar y disfrutar de su objeto (regla general) sin más limitaciones que las establecidas en las leyes (excepción); una de tales facultades es, claro está, la de llevar a cabo obras y construcciones en terrenos propios, para lo cual si bien se requiere en ciertos casos licencia de la autoridad municipal, es éste un acto administrativo que no confiere derechos, sino que se limita a otorgar autorización para realizar un acto permitido (sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1959—Ar. 4.841—), con vistas a controlar si se cumplen o no las condiciones requeridas por normas urbanísticas preexistentes, comprobando si tal modalidad de ejercicio de las facultades dominicales se ajusta a las disposiciones que lo encauzan y regulan en interés público, y en los aspectos urbanísticos, higiénico, ornamental y otros de clara relación con el bien general: disposiciones a las que los Ayuntamientos habrán de ajustarse en el doble sentido de tener que denegar las licencias de obras que se opongan a tales disposiciones y tener que conceder las que a las mismas se acomoden (sentencia de 31 de octubre de 1958—Ar. 3.842—); no se trata, pues, de un poder discrecional de la autoridad municipal, sino reglado (sentencias de 3 de julio de 1953—Ar. 2.153—, 10 de diciembre de 1954—Aranzadi 1955, 352—, 29 de diciembre de 1956—Ar. 1957, 761—, 31 de octubre de 1958—Ar. 3.842—, 9 de febrero de 1959—Ar. 582—, 10 de noviembre de 1960—Ar. 3.396—, etc.), y así, cuando se demuestra que no existe el fundamento en que basó el Ayuntamiento su negativa del permiso, tiene el interesado derecho a que el mismo se le conceda (sentencia de 24 de enero de 1961—Ar. 392—); lo que quiere decir que la Administración no es libre para decidir si otorga o no una licencia; las Leyes y Reglamentos (Ordenanzas) lo indican y ordenan cuándo debe otorgarla y cuándo negarla, inspirándose en la más estricta observancia de los preceptos que condicionan el ejercicio de la facultad que alternativamente les reconoce el artículo 122, apartado f), de la Ley de Régimen local (sentencia de 10 de noviembre de 1960—Ar. 3.396—) y solamente cuando la ley, en el sentido amplio de la palabra, prohíbe edificar o establecer los límites y condiciones a que debe sujetarse, es cuando en la materia urbanística propia de su competencia podrá y deberá el Ayuntamiento exigir el cumplimiento de esas limitaciones legales (sentencia de 3 de marzo de 1961—Ar. 1.086—); ni es lícito modificar el contenido de las licencias en previsión de futuras disposiciones legales o reglamentarias (sentencias de 20 de diciembre de 1952—Ar. 2.842—, 15 de febrero de 1954—Ar. 464—, 29 de diciembre de 1956—Ar. 1957, 761—, 18 de marzo de 1958—Ar. 1.340—). (Sentencia de 29 de noviembre de 1968, Aranzadi 5.499).

2. LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN: LIMITACIONES DE LAS MISMAS.

Al no hallarse previstas las normas concretas de ordenación a que debe sujetarse la construcción en la zona o polígono en que está comprendida la parcela a que se refiere el proyecto de edificación de que

dimanan los acuerdos recurridos, el Pleno del Ayuntamiento de Villajoyosa, a petición de anterior propietario de la parcela indicada, después de recabar informe de sus técnicos y tras varias vicisitudes dilatorias, en 5 de junio de 1964 acordó que el solar de referencia quedara delimitado entre las líneas de fachada que señaló, expresando que en los términos acordados podría formularse proyecto de edificación y presentarse a los fines de obtención de licencia; con este acuerdo del Pleno municipal el Ayuntamiento demandado salvó la laguna existente en sus planes de ordenación urbana en consonancia con lo previsto en el último párrafo del apartado c) del artículo 9.º de la Ordenanza general para régimen del suelo y ordenación urbana vigente en la localidad; por tanto, mientras tales prevenciones no hayan sido modificadas mediante la aprobación de los planes que el precepto prevé, la Comisión municipal permanente, cuyas atribuciones quedan limitadas a la decisión sobre concesión de licencias de obras, a tenor del apartado f) del artículo 122 de la Ley de Régimen local, ateniéndose a la legalidad existente sobre la materia en el término municipal, y en el caso contemplado, examinando las características del proyecto presentado en relación con las condiciones previstas en el meritado acuerdo del Pleno y las generales contenidas en las Ordenanzas en vigor, sólo a estos antecedentes pudo atenerse, y por tanto, es contrario a Derecho el acuerdo recurrido en cuanto se imponen limitaciones arbitrarias a la longitud de fachada, no abonadas por precepto alguno de la Ordenanza ni por el acuerdo del Pleno municipal. (Sentencia de 17 de octubre de 1968. Ar. 4.393).

VIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

DENUNCIA DE MORA.

De acuerdo con el texto del artículo 38 de la Ley jurisdiccional, para poder denunciar la mora de la Administración en resolver una petición formulada ante ella, es presupuesto imprescindible que concurra «ausencia de notificación» de decisión administrativa dentro de los tres meses siguientes a la formalización de aquélla; y para entender como producido acto desestimatorio presunto es preciso, igualmente, «ausencia de notificación» de acuerdo administrativo dentro de los tres meses siguientes de aquella denuncia, y este concepto de «ausencia de notificación» no puede equipararse al de «notificación defectuosa» que hubiese llevado al conocimiento del interesado la producción por el órgano administrativo de acuerdo resolutorio de su petición. (Sentencia de 7 de octubre de 1968, Ar. 4.282).

IX. TERMINOS MUNICIPALES

DESLINDE.

La situación posesoria permanece inalterada cualquiera sea el término municipal en que se sitúe, de modo que, variada la línea jurisdiccional, la propiedad, el dominio y el disfrute de los bienes afectados, lo mismo en los bienes privados que en los bienes públicos, no sufre alteración y lo único que varía es la jurisdicción como atributo de la autoridad respectiva a los diversos efectos de ésta, la cual

se ejercita en el espacio territorial con independencia de la vecindad de los propietarios o usufructuarios de los terrenos. (Sentencia de 26 de octubre de 1968, Ar. 4.502).

X. URBANISMO

1. CESIÓN DE VIALES.

El Ayuntamiento se negó a expropiar terrenos que habían de ser viales. El Tribunal Supremo estima correcta la actuación municipal, diciendo:

Primero. Que la legislación española, con un sentido progresivo, ha venido a establecer, con carácter general, la obligación de ceder gratuitamente las porciones de terreno que, en una u otra medida, fueran necesarias para la formación o ampliación de viales: obligación que, en fin de cuentas, no es sino una justa manifestación del sentido social que, según nuestras Leyes Fundamentales, debe imprimirse al derecho de propiedad (Ley de Principios de 17 de mayo de 1958 en su apartado V; Fuero de los Españoles en su artículo 30; Fuero del Trabajo en su apartado XII) y que tiene su adecuada contrapartida en la compensación que la obra urbanística va a proporcionar a los propietarios afectados por ella (artículo 114 de la Ley del Suelo); por otro lado, constituye el mejor medio para que los Municipios puedan convertir en realidad una acción urbanizadora que en otro caso se presentaría de difícil ejecución por falta de medios económicos para ello. Específicamente esa obligaciones de ceder terrenos para viales está consagrada en los artículos 67, 114, 116, 123 y 129 de la Ley del Suelo, y más concretamente, en normas especiales dictadas para regular el urbanismo en grandes poblaciones, las cuales no son sino fiel reflejo de aquella Ley, que es básica en la regulación de la materia que estamos contemplando—Decreto de 11 de julio de 1963, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley que establece un régimen especial para el Ayuntamiento de Madrid, en su artículo 66 y siguientes; Decreto de 23 de mayo de 1960, en su artículo 66 y siguientes, referente a Barcelona; Decreto de 3 de diciembre de 1964, en sus artículos 118, 119, 121 y 122, también sobre Barcelona—; de todos los cuales puede deducirse la obligación general de ceder gratuitamente el terreno que la comunidad necesite para la ejecución de las viales planificadas, sistema éste que, en realidad, no es totalmente nuevo en nuestro Ordenamiento, pues, además del antecedente que supone el artículo 5.º de la Ley de Ensanche de 1892, al admitir un sistema de cesión de terrenos para viales, siquiera fuera en compensación de ciertos beneficios fiscales, también, en forma indirecta, puede tenerse como tal toda la legislación que, si bien reconocía en favor de la Administración el derecho de expropiación, con la correspondiente indemnización en favor del propietario de los terrenos tomados para viales, también, y al propio tiempo, establecía el derecho a expropiar una faja de terreno paralela a la misma, con cuya explotación o venta podía resarcirse de la citada indemnización, de donde se llega a la conclusión que el sistema actual, prácticamente, llega a unos mismos fines, pero por medios distintos, por cuanto si por un lado impone contra el propietario

el deber de cesión gratuita, por otro deja en sus manos la plus valía de aquellas zonas lindantes.

Segundo. Que es importante dejar constancia que el gravamen que supone el cumplimiento de la citada obligación de cesión gratuita no recae exclusivamente sobre los propietarios titulares de los terrenos, ya que originándose, sea por la nueva apertura de la vía, o por su simple ensanchamiento, un beneficio para los propietarios de otros terrenos lindantes o próximos a ella, sería notoria injusticia el que éstos recibieran el mismo sin contraprestación de clase alguna: la reparcelación, en la fácil forma de compensación económica admitida en el Reglamento de 7 de abril de 1966 y reconocida en él expresamente para el supuesto contemplado, es la solución adecuada a ese problema. (Sentencia de 24 de octubre de 1968, Ar. 4.510).

2. PLANES: APROBACIÓN POR SILENCIO ADMINISTRATIVO.

La cuestión se ciñe al examen de la procedencia del silencio administrativo positivo que establece el artículo 32 de la Ley del Suelo, en su párrafo 2.º, al disponer que, aprobado inicialmente un Plan o proyecto por Corporación u organismo que lo hubiere redactado, lo someterá a información pública durante un mes y transcurrido este plazo aquélla aprobará provisionalmente el proyecto y lo someterá al Consejo Nacional o a la Comisión de Urbanismo competente para otorgar la aprobación definitiva «a fin de que lo examine en todos sus aspectos y decidan en plazo de seis meses desde el ingreso del expediente en el Registro, transcurrido el cual, sin comunicar la resolución, se entenderá aprobado por silencio administrativo», estableciéndose así una de las modalidades de silencio positivo adoptadas en nuestra legislación administrativa y cuyo juicio está referido al ingreso del expediente en el Registro del Consejo Nacional o de la Comisión de Urbanismo, según la naturaleza del proyecto.

El silencio administrativo positivo, tal como lo instauran el artículo 95 de la Ley de Procedimiento administrativo, en relación con el 32 de la Ley del Suelo, no viene a participar de la naturaleza de la prescripción, pues mientras ésta tiene por objeto y fundamento la sujeción a un término más o menos largo de los actos de ejercicio para poner fin a la incertidumbre de derechos, consolidando por el transcurso del tiempo un estado de hecho al que confiere permanencia jurídica en virtud del abandono del goce de la cosa o del ejercicio de la acción, ya que ésta, como todo derecho potestativo, es un poder meramente ideal para perseguir determinados efectos de la actuación de la Ley, sino de la naturaleza de la caducidad, cuya característica es constituir un hecho jurídico administrativo y no un acto, y cuya eficacia no está relacionada con la voluntad, sino con el transcurso del plazo legalmente fijado; condición que acentúa su fundamento en el carácter público del procedimiento y en la necesidad de evitar su duración excesiva cuando se trata de las excepcionales aplicaciones del silencio positivo que el ordenamiento administrativo admite con significativa mutación del principio general del silencio administrativo. (Sentencia de 19 de octubre de 1968, Ar. 4.496).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.