

## 1. COMENTARIO MONOGRAFICO

# **LAS ENTIDADES LOCALES MENORES Y LA RECUPERACION ADMINISTRATIVA DE LOS BIENES DE SU PERTENENCIA CUANDO SEAN INDEBIDAMENTE DETENTADOS POR OTRAS PERSONAS**

352.071 (-201) : 340.142 (46)

por

**Nemesio Rodríguez Moro**

El artículo 370 de la Ley de Régimen local vigente dispone que las Corporaciones locales tienen la ineludible obligación de defender sus bienes y derechos ejercitando al efecto las pertinentes acciones. Y entre estas acciones se hallan las de carácter administrativo, que vienen a ser a modo de un interdicto de recordar que el legislador ha querido otorgar a aquellas Corporaciones públicas en beneficio del interés general que ellas representan; facultad de recuperación que la Administración ha de llevar a cabo de acuerdo con la normativa al efecto establecida. Y así se dispone en el artículo 404 de la Ley de Régimen local, con las matizaciones del artículo 55 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales, que éstas pueden por sí mismas recuperar los bienes de su pertenencia que les hayan sido usurpados en el plazo de un año, a contar de la fecha de la usurpación, si se trata de bienes de carácter patrimonial, y en cualquier tiempo si se trata de bienes de dominio público, ya sean éstos de uso o de servicio público.

Es claro que esta facultad de recuperar por la vía administrativa los bienes indebidamente detentados por otras personas, al tener tal actuación administrativa el carácter de interdicto, deja intacta la competencia de los Tribunales ordinarios de justicia para conocer de las reclamaciones que ante ellos se susciten en relación con la propiedad de dichos bienes por quienes estimen que les pertenecen.

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 1976, Aranzadi 1.677, se dilucida la cuestión de si las Entidades locales menores tienen competencia para ejercitar la acción recuperatoria administrativa, que el recurrente negaba por entender que tal atribución sólo corresponde al respectivo Ayuntamiento. Pero el Tribunal rechaza de manera categórica y rotunda tal pretensión por estimar que si los artículos 404 de la Ley y 55 del Reglamento de Bienes conceden tal facultad a todas las Entidades locales, como la Entidad local menor es una de aquéllas, al establecerlo así el artículo 10 de la citada Ley de Régimen local, es indudable que le corresponde por ley tal facultad de recuperar administrativamente los bienes de su pertenencia cuando le sean usurpados.

Se adentra después el Tribunal en la explicación del concepto «pertenencia» como diferenciado del de «posesión» y del de «propiedad», estimando que la razón de ser de la facultad otorgada por el legislador a las Corporaciones locales para recuperar administrativamente los bienes de su pertenencia, sobre todo en cuanto a los de dominio público, es que a la correspondiente Corporación le está encomendada la policía de conservación de dichos bienes, y, por ello, debe hacer cuanto sea preciso para que el bien de que se trate, indebidamente detentado por otra persona, vuelva a prestar el uso o el servicio público a que venía afecto.

En la Sentencia que se comenta sustenta el Tribunal su tesis constantemente reiterada de que para poder ejercitar la Administración pública esta extraordinaria facultad reivindicatoria, ha de quedar plenamente demostrado en el expediente que los bienes de que se trata son de pertenencia de la Administración que pone en marcha tal actuación administrativa. Claro que tal demostración vendrá determinada en cada caso por pruebas de distinta índole, concediendo a las mismas el valor que una sana crítica deba conceder. Y así, en uno de los Considerandos de la Sentencia en cuestión se consigna que «los datos catastrales no acreditan por sí solos la superficie y linderos de los predios, sino que tienen que

ponerse en relación con otros documentos que demuestren la verdadera realidad jurídica de las fincas, como son las escrituras públicas».

También rechaza el Tribunal el argumento del recurrente de que al no tener la Entidad local menor inventariada la finca, siendo obligación legal la formación del Inventario, se demuestra que no le pertenece, diciendo al efecto el Tribunal que el incumplimiento de tal obligación legal por parte de la Junta vecinal podrá acarrear sanciones de carácter administrativo, pero nunca tendrá consecuencias en orden al dominio o pertenencia de dicho bien.

Otro de los varios puntos tocados por la Sentencia en cuestión es el de la pérdida del destino público de un bien como consecuencia de la desafectación tácita al transcurrir el tiempo legalmente establecido al efecto. Y así consigna que si un determinado camino ha dejado de prestar su servicio como tal, por cuanto ha venido a sustituir su utilización una carretera construida en sus inmediaciones por la que discurre el tránsito que antes iba por aquel camino, al haber pasado más de veinticinco años en tal situación de desafectación, se ha producido un cambio en la naturaleza jurídica de dicho bien, que se ha convertido de bien público en bien patrimonial, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.º del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales.

Otros pormenores pueden verse en los Considerandos de la Sentencia en cuestión, de los que se transcriben íntegramente aquellos que se han estimado del mayor interés, y que son del tenor literal siguiente:

**CONSIDERANDO:** Que el artículo 370 de la Ley de Régimen local establece como obligación inexcusable de las Corporaciones locales la defensa de sus bienes y derechos mediante el ejercicio de las necesarias acciones, y entre ellas figura la facultad que los artículos 404 de la propia Ley y 55 de su Reglamento de Bienes conceden a dichas Entidades para recobrar por sí mismas la tenencia de sus bienes que se hallaren en posesión de los particulares, que puede ser utilizada durante el plazo de un año a contar de la fecha de usurpación cuando se tratare de bienes patrimoniales y en cualquier tiempo respecto de los bienes de dominio público, estando incluidos en el primero y en el segundo grupo, respectivamente, los terrenos que la Junta demandada estimó ser una parcela comunal y dos caminos vecinales, por lo que en los acuerdos impugnados declaró abusiva su posesión por el demandante, quien —lo mismo en el expediente administrativo que en este recurso— ha negado en todo momento que la Junta tuviera atribuciones para formular tal declaración, que afirmaba corresponder exclusivamente al Ayun-

tamiento; alegación que debe ser rotundamente rechazada, ya que el artículo 10 de la Ley de Régimen local, al reseñar las distintas Entidades municipales, relaciona el Municipio y la Entidad local menor, y puesto que los citados artículos 404 y 55 conceden la facultad de recuperar sus bienes a las Entidades locales, sin hacer distinción alguna entre ellas, es indudable que la Junta vecinal, como órgano administrativo de la Entidad local menor, son competentes para rescatar los bienes que constituyen su patrimonio.

**CONSIDERANDO:** Que esta facultad recuperadora de la posesión de sus bienes por parte de las Corporaciones locales constituye un verdadero procedimiento interdicial de naturaleza privilegiada, puesto que es ejercitada directamente por ellas, por lo que es imprescindible una perfecta demostración, en primer lugar, de que los bienes que son objeto de la acción encaminada a recobrar su posesión pertenecen a la Entidad que entabla la acción, y en el caso de autos, habiéndose alegado que se trata de una parcela que tiene el carácter de bien comunal y de dos caminos que tienen la consideración de bienes de uso público que existen, respectivamente, el aprovechamiento exclusivo de los vecinos y la utilización común y en general, conforme a lo dispuesto por los artículos 187 y 184 de la Ley de Régimen local y 5 y 3 de su Reglamento de Bienes, y en segundo término, que tales aprovechamientos vecinal y uso público han sido obstaculizados por la persona contra la cual se dirige el procedimiento reclamatorio de la posesión; y en las actuaciones practicadas —tanto en el expediente administrativo como en esta fase jurisdiccional— aparece claramente acreditado este segundo requisito, pues está probado por expresa aceptación de las partes contendientes que en el mes de mayo de 1968 el señor G. P. procedió a cortar un árbol de grandes dimensiones plantado en el aludido terreno y a colocar una alambrada para cerrar el paso en el camino que, en dirección Este-Oeste, va desde la carretera nueva de Argomilla hasta la presa sobre el río Pisueña en que nace el canal de refrigeración de la fábrica «Nestlé», así como también que otro supuesto camino viejo de Argomilla, que lleva en dirección Norte-Sur desde el anteriormente mencionado al río, está ahora englobado en la finca perteneciente al actor, actos que la Junta vecinal estima como ocupación abusiva y arbitraria de su patrimonio, mientras que el recurrente manifiesta que se trata de terrenos de su propiedad: y en consecuencia, la cuestión que debe ser resuelta se reduce al examen del primero de los mencionados requisitos.

**CONSIDERANDO:** Que el recurrente manifiesta que la finca de su propiedad linda al Norte, según los datos del Catastro, con el canal de la fábrica «Nestlé», y que existía simplemente un paso tolerado por el interior de la finca, habiendo colocado el cierre de alambre con la finalidad de que este paso se efectuara por un sitio determinado sin invasiones arbitrarias de su propiedad; pero debe tenerse en cuenta que los datos catastrales no acreditan por sí solos la superficie y linderos de los predios, sino que tiene que ponerse en relación con otros documentos

que demuestren la verdadera realidad jurídica de las fincas, como son las escrituras públicas por las que su propiedad fue adquirida; está cumplidamente probado que el fundo perteneciente al actor se formó por la unión de dos fincas que había comprado a los herederos de doña Arsenia V. y a doña Gervasia R., que forman la parte occidental y oriental, respectivamente, de la que actualmente es propiedad del señor G. P., y en el documento notarial otorgado en 1 septiembre 1961, por el que compró la finca a don Julián V., consta que su lindero Norte es la «carretera», y en la escritura pública de 16 diciembre 1947 aparece que doña Gervasia R. vende al recurrente un prado cuyo lindero Norte es «servidumbre pública», denominación ésta que indudablemente se refiere a un camino contiguo a la finca y no a una verdadera servidumbre de paso constituida sobre ésta, pues en el mismo documento se advierte que el terreno se vende libre de cargas y gravámenes; siendo reproducción gráfica de estas situaciones el plano topográfico levantado por la fábrica «Nestlé» con anterioridad al año 1931, en el que está señalado el camino que, por el Norte de las fincas de las señoras V. y R., llega hasta la presa en que nace el canal, por lo que no se puede aceptar que el terreno del actor linde con este canal, conclusión a la que también contribuyen en relación con los mencionados documentos, la diligencia de reconocimiento judicial practicada durante la tramitación de este recurso, en que se pudo apreciar que al Sur de la alambrada colocada por el señor G. P., y en dirección de Oeste a Este, existe una franja de terreno firme y sin vegetación alguna que arranca de un portillo sobre la carretera nueva de Argomilla, que por sus características se revela como el camino vecinal que limita con las fincas antedichas y que también aparece gráficamente expuesto en las fotografías presentadas por la Entidad demandada, por lo que evidentemente la Junta vecinal obró dentro de sus atribuciones cuando procedió a su recuperación, realizada en tiempo y forma oportunos.

**CONSIDERANDO:** Que, admitido en el párrafo anterior que la finca del actor limita al Norte con la carretera, resulta incuestionable que el terreno situado entre ésta y el canal tampoco puede estar englobado en dicho predio, puesto que no es propiedad del recurrente, y así aparece reconocido por el señor G. P. en la escritura de segregación, compraventa y agrupación de fincas otorgada en 24 noviembre 1960 con la Sociedad «Nestlé», en la que se hace constar que, al Sur del canal y en dirección del puente nuevo por el que cruza sobre éste la nueva carretera de Argomilla a la presa de derivación, aparece primeramente «terreno común», que también está representado gráficamente en el plano topográfico de dicha Empresa, en el que estaba plantado el árbol ordenado cortar por el demandante en mayo 1968, que también aparecía en las fotografías aportadas por la Junta vecinal, y cuyo tocón fue observado en la diligencia de reconocimiento judicial; y en vista de esas declaraciones contenidas en la aludida escritura pública, no puede ahora el recurrente manifestar que ese terreno era de su pertenencia, pues equivaldría a ir en contra de sus propios actos, siendo totalmente inoperan-

te, por otro lado, su alegación de que esa parcela no está inventariada por la Junta vecinal, puesto que el incumplimiento por parte de esta Entidad de la obligación de formar un inventario de sus bienes, establecida por los artículos 200 de la Ley de Régimen local y 16 de su Reglamento de Bienes, podrá acarrear sanciones de carácter administrativo, pero nunca tendrá consecuencias en orden al dominio de dichos bienes; y en atención a esa característica de terreno perteneciente a la Entidad local, podía ésta ejercitar la facultad de recobrarlo, que llevó a cabo dentro del plazo de un año preceptivamente establecido.

**CONSIDERANDO:** Que en los acuerdos impugnados la Junta vecinal declara que el señor G. P. debe retirar la alambrada colocada en el camino paralelo al canal, «dejando expeditas aquéllas y demás vías públicas», manifestación esta última que, a pesar de su vaguedad y vistos los resultandos de la resolución, se refiere a la antigua carretera de Argomilla, que en dirección Norte a Sur arranca de la anteriormente citada; en la escritura pública de 1 septiembre 1961, otorgada por don Julián V. y el recurrente, aparece como lindero Este de la finca enajenada «más de don Higinio G.», pero debe tomarse en consideración que en el documento notarial de 13 octubre 1944, por el que doña María L. vendió dicha finca al señor V., figura como dicho lindero «carretera de Argomilla», por lo que indudablemente esta vía pública era contigua a la propiedad adquirida por el demandante y que actualmente constituye, como antes se ha dicho, la parte occidental del predio de su pertenencia; siendo destacable, igualmente, que la parte oriental, formada por el prado comprado a doña Gervasia R. confinaba, según la escritura de 16 diciembre 1947, en su lado Oeste con «servidumbre pública», equivalente a camino según se expuso precedentemente, con lo que se llega a la conclusión de que, una vez adquiridas las dos fincas por el recurrente, procedió a unirlas con inclusión en su propiedad del camino vecinal, cuya existencia está reconocida, aparte de las citadas escrituras, por el plano y fotografías que se han relacionado en anteriores considerandos; ahora bien, en la diligencia de reconocimiento judicial pudo apreciarse que en la franja correspondiente a este camino existían zonas de terreno firme junto a otras con vegetación, y teniendo en cuenta además que, según informe remitido por la Sociedad «Electra Pasiega», cuando se instaló la línea que suministra la energía a La Penilla de Cayón (que, según pudo apreciarse, sigue la dirección de la carretera vieja de Argomilla) existía mucha maleza que ocultaba el suelo, circunstancias que nos llevan al resultado de que este camino dejó de utilizarse desde que fue construida la nueva carretera (lo que ocurrió en 1942, según los datos obrantes en estas actuaciones), y, por tanto, quedó desafectado el uso público, convirtiéndose en bien de propios de la Entidad local, conforme al artículo 8.º del Reglamento de Bienes, por haber transcurrido más de veinticinco años sin esa utilización pública, y, en consecuencia, de esa transformación en bien patrimonial de la Entidad local solamente podía recobrase su posesión en el plazo de un año, y aunque no consta claramente la fecha en que la

usurpación se produjo, sin embargo debe admitirse que ha excedido notablemente del período fijado por la Ley, ya que en la escritura de 1 septiembre 1961 no se hace constar su existencia, por lo que hay que entender que en tal época fue englobada por el recurrente en su finca, y, consiguientemente, que cuando ejercitó la Junta vecinal su facultad recuperatoria ya había transcurrido con exceso el plazo fijado para recobrar la posesión.

**CONSIDERANDO:** Que, al decretar la Junta vecinal en sus acuerdos de 7 octubre y 2 diciembre 1968 la retirada de las alambradas para dejar libre el paso, no hizo más que actuar en defensa de los intereses comunales que tiene la obligación de defender, limitándose tales resoluciones al mantenimiento del uso vecinal y sin que resuelvan ninguna cuestión relativa a derechos dominicales, que deben ser alegados por el recurrente ante la Jurisdicción ordinaria, pues los Tribunales civiles son los únicos que tienen competencia para el conocimiento de los asuntos referentes a la propiedad de los bienes, según ha reconocido el Tribunal Supremo en sentencias de 3 junio 1965 y 22 abril 1968; siendo procedente, en consecuencia, el mantenimiento de los acuerdos impugnados en lo relativo a la carretera y al terreno situados junto al canal, pero no en lo referente al camino antiguo de Argomilla por haberse ejercitado extemporáneamente la atribución municipal de su recuperación.

#### **CONSIDERANDOS DEL TRIBUNAL SUPREMO:**

**CONSIDERANDO:** Que los pronunciamientos de la sentencia recurrida anulan en parte los conjugados acuerdos de la Junta Vecinal de La Penilla de Cayón recuperatorios de la posesión de un terreno comunal y dos caminos en lo referente a uno de éstos, el llamado de Argomilla, y como quiera que la expresada Junta, como órgano administrativo de la Entidad local menor, consintió la sentencia y en esta segunda instancia expresamente pide su confirmación, quedan, de este modo, ceñidas las cuestiones aquí a resolver a cuantas conciernen al otro camino casi paralelo al canal de la fábrica «Nestlé», así como las referentes a la finca o terreno de aprovechamiento comunal en cuanto que los respectivos temas no resulten ya suficientemente tratados en las consideraciones de la sentencia combatida aceptadas en lo sustancial y a través del análisis crítico que impone su contraste con las alegaciones aducidas en esta segunda instancia.

**CONSIDERANDO:** Que al tratar en primer término las cuestiones atinentes al segundo de los citados caminos, cumple poner de relieve la imposibilidad de aceptar su calificación jurídica como carretera o como camino vecinal con el alcance y significado que esta última expresión tiene en los artículos 243-a), 251, 255-5 y 258 de la Ley de Régimen local, cuya tipología admite los significantes de comarcales, locales, vecinales, municipales y rurales para designar caminos con efectos jurídico-administrativos diversos según la calificación respectiva, que en estos autos

no consta oficialmente determinada para la vía en cuestión y es preciso concretar en su propia índole jurídica con independencia de la denominación de la misma en el lenguaje común donde se la designa como vecinal, pero sólo en función semántica de identificación material o asignación topográfica no suficiente para definir su naturaleza jurídica a los efectos examinados, y, con ella, la competencia de la Entidad local menor en orden al ejercicio de la acción administrativa de carácter interdicial que confiere el artículo 404 de la Ley referenciada en relación con el 344 del Reglamento de Organización y 55 del de Bienes de las Entidades locales, lo que en definitiva implica esclarecer si el susodicho camino paralelo al canal de la fábrica «Nestlé» es bien de dominio público en clase que autorice su protección posesoria por la Entidad local menor que adoptó los acuerdos objeto de la presente instancia jurisdiccional.

CONSIDERANDO: Que el artículo 202 de la Ley de Régimen local extiende a las Entidades menores las disposiciones de los preceptos a aquel artículo precedentes, entre los cuales figura el 184, donde se reputan bienes de dominio público los de uso público, como son los caminos de servicio general cuyo conservación y policía correspondan a la competencia del Municipio, o a la Entidad local menor según la mencionada aplicación extensiva de estas normas; y como quiera que el artículo 107, ap. b), de la misma Ley atribuye a las Entidades menores la policía de los caminos rurales, disposición compatible con las funciones promotoras de su apertura y conservación señaladas en el artículo 23, ap. a), del Reglamento de Hermandades de Labradores y Ganaderos de 23 marzo 1945, cumple así dilucidar, en primer término, si a este llamado camino vecinal, carente de propia y específica calificación administrativa sobre su naturaleza, puede otorgarse consideración de rural a efectos de entender competente a la Entidad local menor para su policía, y, en segundo lugar, si de la competencia en cuanto a estas funciones se deriva la pertenencia del camino a dicha Entidad como presupuesto legitimador del directo ejercicio de la acción recuperatoria de posesión que de otro modo correspondería a Entidad local de superior nivel administrativo.

CONSIDERANDO: Que de la certificación expedida por el Secretario del Ayuntamiento de Santa María de Cayón, obrante al folio 30 de los autos; de la existencia de signos ostensibles del camino según resulta del reconocimiento judicial practicado; del hecho de confluir aquí con la nueva carretera de Argomilla a La Penilla y antes con la antigua, sin que se halle acreditada la función de unir los núcleos de población mediante el camino de referencia; y del servicio viario prestado por el mismo a fincas rústicas, se desprenden en conjunto los suficientes elementos de juicio para asignar al referido camino calificación de *rural* a los fines aquí tratados y sin perjuicio de que aparezca llamado o designado como carretera o camino vecinal a los distintos efectos de identificarlo materialmente, consecuencia de lo cual será, conforme a

lo expuesto, su consideración como bien de uso público adscrito a la pertenencia de la Entidad local menor a través de la tutela policial para la que es la misma competente.

CONSIDERANDO: Que el concepto de «pertenencia», diferenciado del de posesión en los artículos 404 de la Ley de Régimen local y 344 del Reglamento de Organización, no aparece, sin embargo, en el 55 del Reglamento de Bienes cuando regula esta materia, pero al corresponder en éste el de tenencia al de posesión empleado en el texto legal procede identificar hermenéuticamente posesión con tenencia en el sentido de que cualquier acto que materialmente perturbe el uso público del camino, impidiendo o restringiendo la normal utilización e imputable a persona determinada, constituirá factor requirente del interdicto administrativo como modalidad de la acción de policía y con independencia de las acciones ordinarias ante los Tribunales civiles si dicha tenencia o acto perturbador se cualifica por el agente como posesión real o en concepto de dueño, o bajo cualquier otro título que implique posesión definitiva, a lo que debe añadirse que el término de pertenencia, expresivo en el texto legal de atribución del bien a Entidad local concreta, no es idéntico en significado al de propiedad en Derecho Civil, sino más amplio por cuanto que en él se comprenden tanto los bienes de dominio público como los patrimoniales de la Entidad, y es legítimador el concepto atributivo significado, para el pronunciamiento por aquélla del acto recuperatorio, razones que, en sistemática conexión, impiden construir sobre una concepción civilista de *ius possidendi* derivado del dominio público la causa legitimadora del interdicto administrativo en estos casos, ni tampoco sobre el mero hecho de poseer en las condiciones que permiten la acción interdictal los artículos 1651 y 1652 de la Ley de Enjuiciamiento civil, siendo en realidad la competencia conferida a la Entidad local para la policía y conservación del camino público lo que de modo más acorde con una concepción *ius publicista* determina la «pertenencia» del camino a la Entidad a efectos de su legitimación, en el orden examinado, para el interdicto administrativo, y como el concepto de conservación es reductible al de policía único explicitado en el artículo 107 de la Ley de Régimen local, razonable es reputar competente a la Entidad menor aquí demandada para recuperar la posesión en cuanto administrativa, o sea, como pertenencia a Entidad que ejerce la función de policía atribuida por dicha Ley sobre camino de índole rural cuyo uso público, que acredita la prueba en estos autos practicada, es también hecho posesorio en sentido civil, pero de suyo insuficiente para legitimar a la concreta Entidad menor para la recuperación posesoria del camino.

CONSIDERANDO: Que inoperantes, por las razones expuestas, las alegaciones de apelación concernientes a la vía referenciada, y compatibles, aquellos razonamientos, con los sustancialmente aceptados de la sentencia recurrida, en cuanto que a éstos complementan, resultan también ineficaces los argumentos con que la parte apelante impugna dicha sen-

tencia en lo atañente al terreno comunal, ya que la identificación del mismo es manifiesta como comprendido entre el canal y la finca del recurrente, sin que sea dable confundir la prueba de linderos que el apelante exige sobre títulos de propiedad con la del hecho posesorio de un disfrute comunal acreditado en autos con respecto a terreno determinado por aquel hecho, toda vez que una cosa es la acción reivindicatoria de propiedad, cuyo ejercicio libre tiene el actor ante los Tribunales ordinarios, y otra distinta la recuperación posesoria atribuida a la Entidad local, no ya ahora con fundamento en la pertenencia unida a funciones de policía, sino con base en el hecho mismo de una posesión comunal acreditada en autos y suficiente para legitimar a la Entidad local demandada en cuanto que ejercida aquella posesión por sus vecinos en superficie determinada a través de ese ejercicio, denotativo, a su vez, del carácter patrimonial del bien y pertenencia a la Entidad local menor a efectos de recobrar una posesión aquí en sentido civil que es título bastante para el interdicto administrativo, razones que también desvirtúan la insistencia argumental de la parte apelante sobre una supuesta inexistencia de título a favor de la Entidad local menor que justificara el ser ella la que acordó las medidas recuperatorias en estos autos impugnadas.

**CONSIDERANDO:** Que, en su virtud, procede desestimar el recurso de apelación y confirmar en todas sus partes la sentencia recurrida, sin hacer expresa condena en costas por no darse motivos de los señalados en el artículo 131, número 1, de la Ley Jurisdiccional.

## 2. RESEÑA DE SENTENCIAS

**SUMARIO:** I. BIENES: APLICACIÓN DEL REGLAMENTO DE CONTRATACIÓN AL ENAJENARLOS.—II. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: REVISIÓN DEL PRECIO: RECOGIDA DE BASURAS.—III: EXPROPIACION FORZOSA: 1. AUTOPISTAS: ZONAS MARGINALES. 2. JUSTIPRECIO: PARCELAS SEMEJANTES OCUPADAS EN DISTINTAS FECHAS. 3. JUSTIPRECIO: RETASACIÓN.—IV. FUNCIONARIOS: 1. LA PERCEPCIÓN DEL SUELDO: LA NÓMINA NO ES UN ACTO ADMINISTRATIVO. 2. CLASES PASIVAS: ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES: QUINQUENIOS. 3. CLASES PASIVAS: ACTUALIZACIÓN: SERVICIOS RECONOCIDOS. 4. CLASES PASIVAS: EXIGENCIA DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA PARA EL COBRO DE PENSIONES.—V. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR: VALORACIÓN. 2. CONTRIBUCIONES ESPECIALES: COSTO DE LAS EXPROPIACIONES NECESARIAS PARA LAS OBRAS. 3. DERECHOS Y TASAS: APERTURA DE ZANJAS EN LA VÍA PÚBLICA. 4. DERECHOS Y TASAS: LIQUIDACIÓN: NO PROCEDEN LOS INTERESES. 5. DERECHOS Y TASAS: LICENCIA DE OBRAS A LA ORGANIZACIÓN SINDICAL. VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1. ACCIÓN POPULAR DEL ARTÍCULO 217 DE LA LEY DEL SUELO: RECURSO DE REPOSICIÓN NO OBLIGATORIO. 2. DICTAMEN DE LETRADO PREVIO AL EJERCICIO DEL RECURSO DE ALZADA POR EL AYUNTAMIENTO. 3. PLAZO PARA INTERPONER EL RECURSO.—VII. POLICIA MUNICIPAL: 1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: VAQUERÍA. 2. ESTABLECIMIENTOS INCÓMODOS, INSALUBRES, NOCIVOS Y PELIGROSOS. 3. LICENCIAS: CARÁCTER REGLADO. 4. LICENCIAS: COMUNICACIÓN A INTERESADOS. 5. LICENCIAS: DURACIÓN. 6. LICENCIAS: NATURALEZA DE LAS MISMAS. 7. LICENCIAS: PRINCIPIO DE IGUALDAD. 8. LICENCIAS: PARA EL PASO DE VEHÍCULOS POR LA ACERA. 9. LICENCIAS: NUEVAS NORMAS POSTERIORES A LA CONCESIÓN. 10. LICENCIAS DE OBRAS: APARTAMENTOS TURÍSTICOS. 11. LICENCIAS DE OBRAS: SUBROGACIÓN DE LA COMISIÓN PROVINCIAL DE URBANISMO. 12. LICENCIAS DE OBRAS: SUSPENSIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 22 DE LA LEY DEL SUELO. 13. LICENCIAS: SILENCIO POSITIVO. 14. LICENCIAS: CONSTRUCCIÓN DE CENTRAL TERMO-ELÉCTRICA. 15. LICENCIAS: PROYECTO DE

URBANIZACIÓN. 16. OBRAS SIN LICENCIA: DEMOLICIÓN. 17. RUINA: COMPETENCIA PARA DECLARARLA.—VIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: NOTIFICACIONES POR CORREO: REQUISITOS.—IX. SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA: AYUNTAMIENTOS PROPIETARIOS DE MONTES.—X. TERMINOS MUNICIPALES: INCORPORACIÓN DE UN MUNICIPIO A OTRO: ACTUACIÓN DE OFICIO.—XI. URBANISMO: 1. ACCIÓN POPULAR DEL ARTÍCULO 223 DE LA LEY DEL SUELO. 2. FACULTADES DE LOS AYUNTAMIENTOS EN ORDEN AL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS. 3. PLANES: APROBACIÓN Y MODIFICACIONES A INTRODUCIR EN LOS MISMOS. 4. PLANES: APROBACIÓN CON LA OBLIGACIÓN DE SUBSANAR DETERMINADOS DEFECTOS.—XII. VIVIENDAS: EXIGENCIA DE QUE SEAN PARA DOMICILIO PERMANENTE.—XIII. ZONA MARITIMO-TERRESTRE: PRINCIPIO DE LEGITIMACIÓN REGISTRAL.

## I. BIENES

### APLICACIÓN DEL REGLAMENTO DE CONTRATACIÓN AL ENAJENARLOS

CONSIDERANDO: Que del contenido del artículo 105 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales no es posible inferir, ni directa ni indirectamente, la exclusiva aplicabilidad del Reglamento de Contratación a la enajenación de los allí llamados efectos no utilizables, pues, como de modo expreso señala el aludido precepto, las formalidades prescritas por el Reglamento de Contratación serán las únicamente aplicables a las enajenaciones de efectos de la susodicha clase, lo que implica que, cuando se trate de la de otro tipo de bienes alienables de la Entidad, regirá también, aunque ya no únicamente, el referido Reglamento de Contratación, es decir, que, en los supuestos de bienes comunales desafectados o de propios, además del Reglamento en cuestión, y de forma preeminente al mismo, regirán las disposiciones establecidas en el de Bienes, a su vez actuantes en cuanto no resulten modificadas por otras de superior rango relativas a las dichas otras clases de bienes, configurándose así una jerarquía de normas aplicables que para las circunstancias del caso define en un primer nivel al artículo 154 de la Ley del Suelo si el interés urbanístico en la edificación conforme a Plan aprobado predominase sobre el de simple sustitución, por valores monetarios en el patrimonio de la Entidad; en segundo lugar, el artículo 190 en relación con los 307 y siguientes de la Ley de Régimen local; en tercer lugar, los artículos 94 a 106 y disposición final 3.<sup>a</sup> del Reglamento de Bienes; y, por último, los 1, 21 a 36, 44 a 50 y concordantes del Reglamento de Contratación que así resulta aplicable a la opinión en contrario sustentada por la parte apelante. (Sentencia de 23 de febrero de 1976, Ar. 1.422).

## II. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

### REVISIÓN DEL PRECIO: RECOGIDA DE BASURAS

Que tal como han quedado fijadas las respectivas posiciones de las partes, tanto en vía administrativa como en este proceso, el tema de debate queda centrado en determinar si está o no vigente el apartado e) del artículo 57 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 9 de enero de 1953, que —como excepción a la regla general de que los contratos en que intervienen los entes locales se entienden convenidos a riesgo y ventura para el contratista— establece la posibilidad de solicitar alteración del precio o indemnización cuando se produzca un aumento que exceda del 10 por 100 del importe de los materiales o jornales que de hecho viniere satisfaciendo el contratista, pues en el primer caso, y por darse los presupuestos de hecho que el citado apartado contempla, deberá estimarse la pretensión anulatoria del acuerdo del Ayuntamiento de Callosa de Segura de 30 de noviembre de 1973 que rechazó la reclamación del concesionario del servicio de recogida de basuras por importe de 420.936 pesetas en concepto de aumentos de salarios y de días de vacaciones retribuidas del personal empleado en el indicado servicio, y en el segundo supuesto deberá rechazarse tal pretensión por encontrarse ajustado a derecho el mencionado acuerdo.

Que a este efecto, es cierto que, como afirma la Corporación demandada, el D. de 25 de febrero de 1955 suspendió la aplicación del indicado ap. e) del Reglamento de Contratación, pero también lo es que dicha suspensión no afectó a la totalidad de las relaciones jurídicas por tal precepto contempladas, sino que se concretó única y exclusivamente a los contratos de obras, como claramente se desprende de su artículo 1.º, al decir «se suspende la aplicación del ap. e) del artículo 57... en lo que se refiere a las contrataciones de obras», así como del contenido del resto del articulado que siempre se refiere a dicha modalidad contractual, quedando, por tanto, fuera de su esfera de acción suspensiva los contratos con objeto distinto, por lo que al tratarse en el caso de litis de un convenio relativo a un servicio público, es manifiesto que no está afectado por la repetida suspensión y que, en consecuencia, la alteración o revisión del precio convenido es procedente cuando, como aquí ocurre, se dé la base fáctica consistente en un aumento del precio de jornales que venía satisfaciendo superior al 10 por 100. (Sentencia de 8 de abril de 1976, Ar. 2.324).

### III. EXPROPIACION FORZOSA

#### 1. AUTOPISTAS: ZONAS MARGINALES

**CONSIDERANDO:** Que en cuanto a la segunda cuestión, insiste el apelante, como ya ha hecho en otras ocasiones, en la alegación de improcedencia de indemnizar los perjuicios producidos por la prohibición de edificar en las zonas marginales de la autopista, a tenor del artículo 5 del Decreto-ley de 22 de julio de 1966, puesto que la misma viene a configurar una limitación de las facultades dominicales que forman parte de la definición del derecho de propiedad, del artículo 348 del Código civil y 70 de la Ley del Suelo, máxime tratándose de terreno rústico; tesis que ha sido igualmente rechazada por la jurisprudencia que antes se cita, porque no se refiere al contenido normal del derecho de propiedad, sino a restricciones de su utilización, concretas y específicas, motivadas por la expropiación, a consecuencia de la cual la zona de servidumbre legal resulta vinculada por una prohibición de construir en una determinada franja lo que representa una privación singular del dominio en su aspecto jurídico y económico que es indemnizable por hallarse comprendido en la cobertura del artículo 1.º de la Ley de Expropiación forzosa, aunque el terreno sea rústico, desde el momento en que al suelo se le han reconocido expectativas urbanísticas, que son las afectadas por dicha específica limitación, como ha hecho la sentencia recurrida, estimando correcta la apreciación del Jurado Provincial de Expropiación a este respecto, pero modificando el *quantum* de la indemnización señalada por aquél, de acuerdo con el principio de unidad de la doctrina para tratar de igual modo este caso con otros idénticos resueltos por el propio Tribunal. (Sentencia de 23 de abril de 1976, Ar. 1.744).

#### 2. JUSTIPRECIO: PARCELAS SEMEJANTES OCUPADAS EN DISTINTAS FECHAS

**CONSIDERANDO:** Que acotado el tema aún en controversia en esta apelación, y enfocada ésta en la forma en que queda hecha en el precedente considerando, debe ahora destacarse que la Sala de Palma de Mallorca ha actuado correctamente al elevar el justiprecio de la parcela de que se trata, puesto que su ocupación data del año 1970, y el Jurado, no obstante reconocer que es semejante por su naturaleza y situación o emplazamiento, a otra de la misma zona, expropiada, y ocupada dos años antes, la valora igual que ésta, lo que delata un trato desigual, al no tener en cuenta que en esos años, y en una zona de tan gran expansión, en todos los órdenes, como es la referida, la valoración de las expectativas que es el concepto principal de los tenidos en cuenta para valorar en una y otra ocasión estas parcelas debió reflejar el

incremento indudable de las mismas, cometiéndose error por el Jurado al olvidar tal circunstancia, máxime cuando no explica el hecho de que valore igual terrenos a los que cataloga de semejantes, pero ocupados en tiempos distintos. (Sentencia de 29 de marzo de 1976, Ar. 1.285).

### 3. JUSTIPRECIO: RETASACIÓN

CONSIDERANDO: Que respecto al primer extremo que en los presentes recursos de apelación se pone a debate, ha sido doctrina de la Sala que ha de reiterarse en la presente ocasión que dada la esencia de la retasación que se produce por la demora de la Administración en el pago de los terrenos expropiados y ocupados, una vez que se fijó el justiprecio, no puede afectar a la naturaleza de los mismo el ulterior destino que haya podido adjudicárseles en planes posteriores, que en último término y si, como en el caso presente, transformase en terrenos no edificables los que lo eran en el momento de la ocupación, vendría a suponer el convertir la retasación no en un tipo de responsabilidad por demora, rúbrica bajo la que viene incluido en la Ley de Expropiación forzosa, el artículo 58, sino precisamente en lo contrario, en un premio a una actuación negligente y perjudicial para el expropiado que se vería así afectado no sólo por no percibir el precio del bien expropiado en los plazos legales, sino por la disminución de valor que significaría tal cambio de destino, lo que obliga a rechazar la pretensión articulada por la Gerencia municipal en este sentido e impide pueda prosperar la reducción que sobre los precios señalados en los índices aplicables solicita por tratarse de terrenos hoy no edificables, y sin que proceda tampoco deducir las plusvalías supuestamente derivadas de obras de urbanización efectuadas que deberían fijarse cifrando el coste de las mismas, ya que la prueba de las obras y de su coste tendría que haber corrido a cargo de la Gerencia, lo que no ha efectuado en el proceso, del que se desprende además que al menos en parte no fueron realizadas por la misma. (Sentencia de 29 de marzo de 1976, Ar. 1.290).

## IV. FUNCIONARIOS

### 1. LA PERCEPCIÓN DEL SUELDO: LA NÓMINA NO ES UN ACTO ADMINISTRATIVO

CONSIDERANDO: Que ni las nóminas para el percibo de haberes constituyen un acto administrativo propiamente dicho, ni la no reclamación contra las mismas supone un consentimiento del interesado, al faltar los requisitos esenciales de haber sido producido por órgano competen-

te y siguiendo el procedimiento establecido, con la necesaria fundamentación, y la notificación al interesado con las expresiones exigidas por la Ley sobre procedimiento administrativo, falta de requisitos que impide al administrado poder impugnar un acto que es inexistente o desconocido, tanto en su propia decisión, como en la motivación que le sirve de fundamento; por tanto, y como se ha declarado reiteradamente por esta Sala, en varias sentencias, siendo las más recientes las de 30 de septiembre de 1975 y 2 y 23 de febrero del presente año, el hecho de percibir haberes acreditados en nómina no constituye por sí sólo el consentimiento que produce la firmeza de la cuantía que figura en tal documento; esto lleva a la consecuencia de la no conformidad a Derecho de los acuerdos recurridos, por lo que procede su anulación, y estimación en esta parte del recurso, según disponen el apartado 2) del artículo 83 y letra a) del 84 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción. (Sentencia de 5 de abril de 1976, Ar. 1.627).

## 2. CLASES PASIVAS: ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES: QUINQUENIOS

CONSIDERANDO: Que según doctrina de la Sala, en SS. de 29 de enero de 1968, 9 de mayo y 11 de noviembre 1970, 10 de febrero 1971 y 10 de noviembre de 1975, el límite máximo de 8 quinquenios establecido por el artículo 330 de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, a efecto de formar parte del sueldo regulador, quedó derogado conforme al artículo 10-2 de la Ley 108, de 20 de julio de 1963, y apartado 5-1 de la Orden del Ministerio de la Gobernación de 2 de abril de 1964, legislación aplicable al caso junto con la O. de 22 de este mismo mes de abril; por lo que resulta ajustada a Derecho la Resolución impugnada que así lo declaró respecto a la pensión actualizada correspondiente a doña Segunda I. C., como viuda de don Juan Bautista T. A., funcionario municipal jubilado en 1954 y fallecido en 1969, en el sentido de que había de tenerse en cuenta para su cálculo el importe de 10 quinquenios acumulativos, por los cincuenta y un años de servicios, y no el de ocho aducido por la entidad actora Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local. (Sentencia de 30 de abril de 1976, Ar. 1.842).

## 3. CLASES PASIVAS: ACTUALIZACIÓN: SERVICIOS RECONOCIDOS

CONSIDERANDO: Que el recurrente pretende que al practicarle la actualización de su pensión de jubilación, de conformidad con lo establecido en el Decreto 3083/1970, de 15 de octubre, le sean computados a efectos de determinar el porcentaje treinta y seis años de servicio en lugar de los treinta y cinco reconocidos por la Administración, basándose en que los servicios prestados a la Diputación de Huesca ascienden a dos años, siete meses y veinticinco días, de los cuales únicamente

le han sido computados dos años, siendo así que la porción restante debe dar lugar al cómputo de un año más conforme al artículo 32 y Disposición transitoria 2.<sup>a</sup> de los Estatutos mutuales, y 10 de la Ley de 20 de julio de 1963; pretensión que no puede ser estimada, pues, como alegan las partes demandadas: Abogado del Estado y Mutualidad, la actualización de las pensiones consiste en la adaptación de la pensión a los nuevos índices retributivos, que sirven de base para determinar el haber regulador, pero sin que haya lugar a la modificación de los restantes elementos determinantes de la misma, y, por tanto, habiéndose fijado para el cómputo de la pensión primitiva treinta y cinco años de servicios computables, este tiempo de servicios es el que debe mantenerse al proceder a la actualización, fijándose el porcentaje aplicable en relación con los mismos. (Sentencia de 31 de marzo de 1976, Aranzadi 1.364).

#### 4. CLASES PASIVAS: EXIGENCIA DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA PARA EL COBRO DE PENSIONES

CONSIDERANDO: Que el artículo 90 del Estatuto de Clases Pasivas establece que la condición de español es requisito indispensable para el cobro de todas las pensiones a que se refiere dicho ordenamiento y el 200 del Reglamento precisa que dicha condición habrá de ostentarse no sólo al fallecimiento del causante, sino con posterioridad, puesto que añade que quien pierda la nacionalidad española perderá también el derecho a la pensión, a la vista de cuyos preceptos es evidente la falta de derecho de la interesada para disfrutar de la pensión que pretende, supuesto que en el momento en que la reclamó no ostentaba la nacionalidad española. (Sentencia de 30 de abril de 1976, Aranzadi 1.847).

### V. HACIENDAS LOCALES

#### 1. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR: VALORACIÓN

CONSIDERANDO: Que la única cuestión a resolver en el ámbito de esta apelación consiste en si la liquidación girada a la parte apelada por el Ayuntamiento de esta capital relativa al año 1971 por el concepto del arbitrio de solares sin edificar, es válida o nula al haber aplicado a las valoraciones los índices aprobados para la exacción de otro arbitrio como es el incremento del valor de los terrenos, cuestión ya resuelta por esta Sala, al decidir que siendo la base del artículo el valor corriente en venta —artículo 500-1 de la Ley de Régimen Local—, y ordenándose que los solares objeto del arbitrio, los valores base del mismo y otros

elementos de la relación jurídico-tributaria, consten en un Registro Municipal de Solares (artículo 505 de la misma Ley), Registro que una vez aprobado constituirá la matrícula de contribuyentes, que ha de formarse anualmente y que constituirá el documento al que se refieran los recibos para la cobranza del arbitrio (artículo 507 de la propia Ley), no puede el Ayuntamiento apartarse de esta normativa para aplicar la propia de otro arbitrio (SS. de 10 de marzo, 7 de abril y 6 de diciembre de 1972, 22 de junio de 1973, entre otras), doctrina que con acierto aplica a esta litis la sentencia apelada, por lo que procede desestimar la apelación, sin pronunciamiento sobre las costas. (Sentencia de 6 de marzo de 1976, Ar. 1.213).

## 2. CONTRIBUCIONES ESPECIALES: COSTO DE LAS EXPROPIACIONES NECESARIAS PARA LAS OBRAS

CONSIDERANDO: Que, aparte de lo que razonado queda, la propia Ley de 1955, concretamente su artículo 131, viene a corroborar tal declaración, pues al especificar que «todo Proyecto de obra municipal deberá constar de los planos, presupuesto de realización, Memoria en que se incluya relación detallada y valoración aproximada de terrenos y construcciones que hayan de ocuparse, y en su caso expropiaciones, condiciones económicas y facultativas...», nos viene a recalcar la inclusión de dichas valoraciones por expropiación en todo proyecto de obra municipal, con lo que se viene a despejar el obstáculo, aquí enjuiciado, y, a mayor abundamiento, así también se desprende de lo que al efecto señalan los artículos 29 y 39 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952, al expresar que en el coste total de un Proyecto de Obras, han de incluirse todas las partidas, conceptos y gastos necesarios para su realización, y, por tanto, las expropiaciones que nos ocupan; viniendo a corroborar tal afirmación las reiteradas sentencias de esta Sala de 10 de octubre de 1973, 14 de junio, 24 de julio, 24 de septiembre y 5 de diciembre de 1975, así como la de 15 de enero de 1976, todas ellas declaratorias de la mencionada inclusión de las indemnizaciones por expropiación en el coste total de las obras a que se refiere el Proyecto analizado y, en consecuencia, en las contribuciones especiales a exigirse por la realización de las mismas, con las limitaciones, claro está, exigidas por la preceptiva antes meritada. (Sentencia de 7 de abril de 1976, Ar. 1.729).

## 3. DERECHOS Y TASAS: APERTURA DE ZANJAS EN LA VÍA PÚBLICA

CONSIDERANDO: Que la tesis que se sustenta en la sentencia apelada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial y que se concreta en sostener que es nula la liquidación girada por el

Ayuntamiento a la sociedad demandante por el concepto de apertura de zanjas en la vía pública para la construcción de una estación transformadora e instalación de cables subterráneos de distribución de energía eléctrica, supuesto que dicha sociedad tributa al Ayuntamiento con el 1,5 por 100 de sus ingresos brutos dentro del mismo Municipio por la correspondiente Ordenanza, ha sido ya admitida por las sentencias de este Tribunal de 11 de octubre de 1972 y de 21 de marzo de 1975, al establecer la doctrina de que en el sistema conjunto o globalizado de percepción de derechos o tasas por aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de la vía pública a que se refiere el artículo 448 de la Ley de Régimen local, se incluyen los diversos conceptos impositivos previstos en el artículo 444 de la misma Ley en cuanto que se funden o sean consecuencia de tales aprovechamientos, cualquiera que sea su naturaleza o carácter, debiendo entenderse incluidos en dicho artículo 448 siempre y cuando sean atribuibles a una empresa suministradora del servicio por razón del mismo y no pudiendo comprenderse legalmente dentro del antedicho artículo los servicios públicos municipales que preste o ha de prestar la Corporación como titular del poder policial o de intervención como base de las autorizaciones o licencias municipales precisas para un normal y legal aprovechamiento especial de la vía pública; de lo que se infiere, en función de una interpretación gramatical, lógica y sistemática de los artículos aludidos, que en ningún caso el Ayuntamiento que ya percibe derechos o tasas por aprovechamientos especiales en la forma de participación en los ingresos que le autoriza el mencionado artículo 448, puede percibir además de la misma empresa en exacción individualizada, derechos o tasas por apertura de zanjas o instalaciones, lo que evidentemente habría de ocasionar una duplicidad de imposición. (Sentencia de 21 de abril de 1976, Ar. 1.911).

#### 4. DERECHOS Y TASAS: LIQUIDACIÓN: NO PROCEDEN LOS INTERESES

Se desestima la pretensión que se ejercita en la demanda para el pago por el Ayuntamiento de los intereses de dichas cantidades, por cuanto, como señaló la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 1969, reiterando la doctrina seguida en anteriores resoluciones que se citan en los Vistos, la Administración no está obligada al pago de intereses excepto cuando exista disposición legal al respecto o convenio expreso, obligación de pagar intereses que ni siquiera se establece en el caso de devolución de ingresos indebidos, que regulan el artículo 155 de la Ley General Tributaria y 248 y siguientes del Reglamento de Haciendas locales, cuanto menos en el caso de impugnación de liquidaciones, cuyo pago es consecuencia del carácter ejecutivo que la Ley otorga al acto administrativo, concediendo, en el caso de que su ejecución pudiera ocasionar perjuicios de reparación imposible o difícil, la posibilidad de solicitar la suspensión de su ejecución (artículos 82 y 83

del Reglamento de Procedimiento administrativo y 122 y siguientes de la Ley reguladora de la Jurisdicción). (Sentencia de 21 de abril de 1976, Aranzadi 1.911).

## 5. DERECHOS Y TASAS: LICENCIA DE OBRAS A LA ORGANIZACIÓN SINDICAL

CONSIDERANDO: Que en la Ley de Régimen local no existe precepto general que establezca exención del pago de los derechos y tasas por prestación de servicios, y sí, en cambio, por aprovechamientos especiales, con el alcance que señala el artículo 439, pues lo único que hace el artículo 438, para ambas clases de derechos y tasas, es facultar a los Ayuntamientos para otorgar exención total o parcial, cuando estén afectados principalmente las clases productoras de escasa capacidad económica del Municipio; con lo que bien se advierte que los derechos de licencia de obras, a que se refiere el artículo 449, número 7.º, de la Ley, serán exigibles en los términos que al efecto establezca la correspondiente Ordenanza municipal, y si en ella se condiciona la exención, en favor del Estado, la Provincia, el Municipio y las Mancomunidades o Agrupaciones de que el último forme parte, a que las obras se realicen directamente, o por administración, este requisito, que no es contrario a la Ley, tiene que ser inexcusablemente cumplido, y es evidente que no se cumple, cuando se celebre una subasta, que deja reducido el importe de ejecución de las obras, en más de treinta millones de pesetas, cantidad que, por otra parte, permite cubrir con gran holgura el importe de la tasa municipal devengada por el otorgamiento de la licencia de obras. (Sentencia de 19 de abril de 1976, Ar. 1.823).

## VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1. ACCIÓN POPULAR DEL ARTÍCULO 217 DE LA LEY DEL SUELO: RECURSO DE REPOSICIÓN NO OBLIGATORIO

En relación con la impugnación de la no declaración de inadmisibilidad se invoca el que en el caso de autos no se cumplió con el requisito que impone el artículo 217 de la Ley del Suelo consistente en el previo recurso de reposición, pero sobre tal alegación es preciso tener en cuenta que, si bien al principio de la entrada en vigor de la Ley del Suelo la jurisprudencia no era unánime en orden a la exigencia o no del mismo, y que asimismo la doctrina —sobre todo como consecuencia del Reglamento del Registro Municipal de Solares de Edificación Forzosa—, de la no exigencia de tal recurso previo de reposición, actualmente y por la sentencia de 11 de abril de 1975, que trató tal tema en función de las

sentencias que mantenían tesis diferentes, se vino a sentar como definitiva la de que no era preciso tal recurso. (Sentencia de 22 de abril de 1976, Ar. 2.381).

## 2. DICTAMEN DE LETRADO PREVIO AL EJERCICIO DEL RECURSO DE ALZADA POR EL AYUNTAMIENTO

CONSIDERANDO: Que razona, en primer lugar, el defecto formal de no haberse solicitado por el Ayuntamiento de Alfaro el informe de Letrado preceptivo para interponer el recurso de alzada a tenor del artículo 370 de la Ley de Régimen local y 338 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales; mas, siendo cierto que tales preceptos obligan a la emisión del dictamen, como garantía y respaldo de la actuación de las Corporaciones, evitándoles siempre enojosos procedimientos si no le amparan razones jurídicas que sólo profesionales Letrados podrán valorar en su justo término, lo es también que tales preceptos no pueden interpretarse en tan restrictiva forma, cuando, cual ocurre en este caso, la actuación administrativa viene dada por una serie de actos sucesivos y desarrollados gradualmente a través de un cierto tiempo, y ya con anterioridad al recurso de alzada, que se interpuso en 29 de julio de 1971, el Ayuntamiento había recabado dictamen del Letrado, que obra en las actuaciones, relacionado con las cuestiones que dieron lugar al recurso y que fue emitido el 14 de mayo de 1971, adoptando criterios seguidos por la Corporación, en defensa de sus derechos, y que culminó en la interposición del recurso de alzada, sin que en tal caso se estime de necesidad el volver a repetir un dictamen sobre materia en la que ya se había pronunciado. (Sentencia de 6 de marzo de 1976, Ar. 1.217).

## 3. PLAZO PARA INTERPONER EL RECURSO

Es equivocada la tesis actora al suponer que el cómputo de los dos meses del plazo de interposición del recurso se verifica de día a día, es decir, que notificado el 25 de marzo (según presume), no finía dicho plazo sino por todo el día 25 de mayo, pues que la jurisprudencia de modo unánime y reiteradísimo ha sostenido que el interesado debe interponer el recurso contencioso dentro de los siguientes sesenta días naturales al de la notificación, y en el presente caso, aunque hipotéticamente se admitiera que la notificación se llevó a cabo en 25 de marzo, presentado el recurso en 25 de mayo lo hubiera sido el día sexagésimo primero a partir de dicha notificación. (Sentencia de 16 de marzo de 1976, Aranzadi 1.877).

## VII. POLICIA MUNICIPAL

### 1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: VAQUERÍA

CONSIDERANDO: Que toda la motivación implícita del acto recurrido y luego lo que razona la sentencia apelada para concluir que la orden de clausura de la vaquería propiedad del recurrente está ajustada a lo que, en este punto, dispone el artículo 13, 2), del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, se centra en que en el tiempo en que se acordó tal clausura la vaquería en cuestión estaba ubicada en el casco de la población de Toledo, mas aunque así fuera, que no lo es, la clausura en los términos que dice aquel precepto no sería posible; y es que si la vaquería estuviera ubicada desde que entró en vigor aquel Reglamento en el casco de la población, podría acudirse a lo que dice indicado precepto para sostener que el transcurso del plazo de diez años desde la vigencia del Reglamento habilita a la Administración para privar de efectos a la licencia que regularmente otorgada ampara el ejercicio de indicada actividad y debatirse, entonces, si al cese sin indemnización, con la sola cobertura de una norma reglamentaria, y anunciado con la antelación de diez años, puede oponerse un principio superior que veda toda privación singular de un derecho o interés patrimonial legítimo, aunque se invoque, al efecto, un interés comunitario o general, sin el equivalente indemnizatorio que mantenga el equilibrio patrimonial sacrificado en aras al interés general; pero distinta es la situación de la vaquería del recurrente, pues ni estaba ubicada en aquel tiempo en el casco de la población ni el ulterior proceso de urbanización ha incorporado —en la fecha a que se refiere esta sentencia— dicho lugar al casco de la población de Toledo. (Sentencia de 25 de febrero de 1976, Ar. 1.479).

### 2. ESTABLECIMIENTOS INCÓMODOS, INSALUBRES, NOCIVOS Y PELIGROSOS

CONSIDERANDO: Que a mayor abundamiento, el Ayuntamiento de Cervelló adoptó el acuerdo de 28 de agosto de 1973, según se expresa textualmente en el escrito de 29 de agosto de 1973 (folio 52), «en cumplimiento estricto de lo acordado por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos en su sesión de 16 de junio de 1973», y es lo cierto que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 7, número 2, del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961, los informes que para la calificación de actividades que emita la Comisión serán vinculantes para la autoridad municipal en caso de que impliquen la denegación de licencias, luego —como puntualiza la jurisprudencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre y 30 de no-

viembre de 1964 y Auto de 17 de diciembre de 1966—, el informe emitido por la Comisión solamente vincula al Ayuntamiento en cuanto implique denegación de licencia solicitada para el ejercicio de una actividad del tipo de las que el texto reglamentario regula, pudiendo, por tanto, el organismo municipal discrepar del informe de la Comisión y, por ende, no conceder la licencia solicitada, porque la «misión atribuida a las Comisiones Técnicas deja a salvo la competencia de los Ayuntamientos, por lo que el designio de la nueva normativa no fue el de desplazar las atribuciones de éstas en la materia, sino que se redujo a someter su ejercicio a un control técnico, lo que significa que la actuación tuitiva y coordinadora del Estado ha de orientar la actividad de las Corporaciones municipales, pero no tienden a modificarla o suplirla, ni a alterar su competencia, que permanece sustancialmente idéntica pese al carácter vinculante que en determinados casos reviste el preceptivo informe de dichas Comisiones». (Sentencia de 25 de marzo de 1976, Ar. 2.120).

### 3. LICENCIAS: CARÁCTER REGLADO

En esta materia de concesión de licencia municipales, el acto licencia, de acuerdo con su naturaleza, postula inmanentemente una obligada adecuación a la norma, no sólo como presupuesto existencial, sino, incluso, de lícita vigencia; en base de lo cual la jurisprudencia ha declarado reiteradamente —sentencias de 13 de octubre de 1966, 15 de junio de 1971, 13 de diciembre de 1973, 16 de enero, 28 de enero, 26 de junio y 24 de octubre de 1974, etc.— el carácter reglado de esta actividad municipal que propiamente consiste en conceder o denegar la licencia pedida, según que lo instado se acomode o aparte de la solución ofrecida por las normas legales o reglamentarias aplicables, ya que éstas son preceptos terminantemente encauzadoras de sus facultades, dentro de cuyos límites ha de resolverse; deviniendo, en consecuencia, obligada la concesión cuando la petición del particular reúna los requisitos objetivos exigidos, en cuanto adecuada a Ley u Ordenanza vigente en el momento de iniciación del expediente. (Sentencia de 30 de marzo de 1976, Aranzadi 1.478).

### 4. LICENCIAS: COMUNICACIÓN A INTERESADOS

El artículo 9.º del Reglamento de Servicios no ordena un trámite de comunicación a los propietarios colindantes del solar donde se pretende edificar, y, por lo que se refiere a los preceptos municipales integradores, en lo preciso, de la regulación de aquel procedimiento, en lo compatible con el especial del artículo 9.º tal como se colige del artículo 259 del Reglamento de 17 de mayo de 1952, es lo cierto que el artículo 296, número 2, de este Reglamento dispone que si la Administración tuviere

conocimiento de que existen interesados en el expediente, deberá requerirlos, dándoles oportunidad de intervenir en el mismo, pero no tiene este trámite —omitido en el específico procedimiento regulado en el artículo 9.º antes invocado— el carácter de esencial en el procedimiento de licencia, y, por esto, aunque debe sustentarse la tesis de que debe acudir al mismo, y aún más, la conveniencia de una información pública, como medios de facilitar la técnica de la acción pública instrumentada al servicio del interés general, el efecto invalidatorio de la omisión de esta convocatoria está subordinado a que cause indefensión, tal como dice el artículo 293 del Reglamento de 1952. (Sentencia de 27 de marzo de 1976, Ar. 2.121).

## 5. LICENCIAS: DURACIÓN

CONSIDERANDO: Que a la licencia otorgada a la ahora recurrente el 3 de marzo de 1965 no se incorporó cláusula alguna de vigencia temporal determinada o indeterminada, y, por otra parte, los actos posteriores de la Administración demandada son bien reveladores de que desde el otorgamiento de la licencia y hasta el acto que ha motivado este recurso (esto es, durante más de cuatro años), el Ayuntamiento de Aranjuez entendió que la licencia era de vigencia indefinida, régimen, por lo demás, que es el general de las que, por su carácter de objetividad y no de las que se otorgan en consideración a las circunstancias personales, tienen eficacia duradera en tanto subsistan las condiciones de la obra o de la instalación, tal como dispone el artículo 15, regla 1.ª, del Reglamento de 17 de junio de 1955.

CONSIDERANDO: Que la temporalidad del título en cuya virtud se aprovecha el destinatario de la licencia de lo que constituye la base física de su actividad comercial no comporta la temporalidad de la licencia, y esto, tanto en los supuestos asentados sobre inmuebles privados a través de alguna modalidad de goce dentro de un régimen de derecho privado, como en los casos de ocupación de bienes de otra titularidad, en un marco de dominio público, si ésta fuera la naturaleza del bien, o bajo fórmulas propias del dominio privado de la Administración, si éste fuera el caso, porque podrá la extinción de aquel título privar al destinatario de la licencia de la base física de su actividad y, en su caso, supuesto el cese de la misma, y no su transmisión, generar la extinción de la licencia, atendido su carácter de inherencia fundiaria no escindible de la obra, instalación o actividad, mas la temporalidad del derecho de disfrute y la vigencia temporal, con el juego diverso de las renovaciones contractuales o de la tácita reconducción o de las prórrogas legales (en el ámbito del derecho privado) o de las situaciones posibles en el goce inherente a títulos concesionales, no entraña que la licencia municipal, de significado policial, deba incorporar una cláusula de temporalidad y seguir, en este punto, una vida paralela al título que proporciona al des-

tinario de la licencia la base física de su actividad; pues rige aquí el artículo 15 del Reglamento de 17 de junio de 1955, definidor de la vigencia indefinida de las licencias en tanto subsistan las condiciones de la instalación o de la obra, condiciones que no se alteran porque el «quiosco» no esté abierto al público ininterrumpidamente, sino, acorde con la mercancía que ofrece, en los períodos o en los días en que concurre una potencial clientela. (Sentencia de 9 de abril de 1976, Ar. 2.289).

#### 6. LICENCIAS: NATURALEZA DE LAS MISMAS

De no admitirse la postura que sostiene la Sala sentenciadora se iría contra la verdadera naturaleza de las licencias, las cuales no conceden ningún derecho, al ser los mismos preexistentes en la persona de sus titulares, adviniendo las mismas como actos administrativos tendentes a renovar los obstáculos que pudiera haber para el ejercicio de los mismos, siendo por ello su otorgamiento estrictamente reglado, salvo el supuesto motivado de que prevalentes intereses públicos justifiquen su denegación que ha de hacerse de acuerdo con la legalidad imperante en la materia en el momento de solicitarse su ejercicio, pues no pueden las Corporaciones, ni esta Jurisdicción, tener en cuenta hipotéticas normas jurídicas a dictarse en el futuro. (Sentencia de 15 de marzo de 1976, Aranzadi 2.018).

#### 7. LICENCIAS: PRINCIPIO DE IGUALDAD

De aquí que en materias de licencias de edificación, que en el sistema actual se entienden como un modo de constatar que la construcción pretendida por el particular cumple los requisitos expresamente exigidos por el Ordenamiento en el Plan y las Ordenanzas, no proceda dar al principio invocado otro alcance que el de la interpretación y aplicación igual lícita de esos preceptos, no el de su violación continuada, lo que se corrobora al advertir que, permaneciendo la virtualidad de aplicación de las Normas urbanísticas en tanto no sean derogadas, y siendo su fin lograr una cierta configuración del conjunto urbano, el mayor o menor número de transgresiones no impedirá volver a su recta aplicación para el logro de aquel fin que, en caso contrario, quedaría sin realizarse, y, por otra parte, que el pronunciamiento de la Administración con respecto al otorgamiento de una licencia es impugnabile desde una doble perspectiva, la del particular que la pidió y la de otros con intereses opuestos, razón por la cual una aplicación igual, pero lícita, es susceptible siempre de determinar una revisión del acto ilegal a la luz de las normas expresas aplicables; de aquí que el único alcance atribuible al principio invocado en esta esfera (aparte los casos dichos de potestad discrecional) sea el de que las autorizaciones deban siempre otorgarse

en casos iguales con el mismo criterio interpretativo de las normas, pero dentro de los que resulten lícitos según éstas y que, desde el punto de vista de la fiscalización jurisdiccional, subsiste aquella vinculación en tanto el Tribunal siente el criterio de aplicación correcto; por eso en este caso tampoco la generalizada vulneración de la Ordenanza en la Urbanización «San Fernando» hubiera podido legitimar al amparo de aquel principio la licencia impugnada. (Sentencia de 22 de marzo de 1976, Aranzadi 2.092).

#### 8. LICENCIAS: PARA EL PASO DE VEHÍCULOS POR LA ACERA

Si se otorgó tal licencia, no puede luego desconocerse por un Bando de la Alcaldía, procediendo en todo caso indemnización.

Sexto: Que, a efectos exhaustivos, la indemnización que la Sala otorga, con las limitaciones a que antes se ha hecho mención, es consecuencia de lo dispuesto al efecto por el artículo 16, 3, del Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955, puesto que el Bando en cuestión, por lo que respecta a la prohibición de que por la calle Venezuela circulen vehículos de más de 3.500 kilogramos de peso, supone implícitamente una revocación parcial de la licencia concedida a «Jesús L. y L., S. A.», el 1 de diciembre de 1967 la de entrar toda clase de vehículos al bajo de la casa en cuestión —en base a la «adopción de nuevos criterios de apreciación en materia urbana»—, en cuanto al no permitirse la circulación rodada de vehículos de más de 3.500 kilogramos de peso por la citada calle de Venezuela, supone el que no puedan entrar los mismos en el bajo litigioso, privándose parcialmente a la licencia que amparaba tal paso de su valor y eficacia y, desde luego, de un derecho legítimamente concedido por aquélla a la entidad recurrente del que no puede desposeerse sin indemnización a la misma, pues ello sería atacar el principio de irrevocabilidad de los actos propios, por un lado, así como el de conculcar también el artículo 369 de la Ley de Régimen local, por otro, sin olvidar que la precitada indemnización impuesta expresamente en el supuesto enjuiciado por el calendario Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, concretamente por el artículo 16, ap. 3), del mismo, puesto que de no ser así se expropiaría un derecho de la entidad recurrente, sin su contrapartida de abono de su justo precio, incidiéndose en un caso notorio de expoliación, que está reiteradamente prohibido por el Tribunal Supremo, indemnización con la que comulgan también las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de febrero, 19 de febrero y 5 de marzo de 1959, 5 de mayo de 1965, 11 de febrero y 11 de mayo de 1964, 8 de mayo de 1965, 7 de mayo de 1970, entre otras. (Sentencia de 10 de abril de 1976, Ar. 2.293).

9. LICENCIAS: NUEVAS NORMAS POSTERIORES A LA CONCESIÓN

La concesión de licencias por los Organos municipales competentes crean derechos a favor de los que las obtienen, aunque éstos no gocen de la irrevocabilidad que en Derecho administrativo se proclama respecto de los actos firmes declarativos de derechos subjetivos, al poder ser revocados y anulados cuando hubieren sido otorgados erróneamente o se adoptaren nuevos criterios de apreciación, con resarcimiento de daños y perjuicios en ambos casos, por así disponerlo el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales y el 172 de la Ley del Suelo; pero ello no se produce por el simple hecho de la vigencia de nuevas normas, ya que, como dice la sentencia de 22 de octubre de 1963, supondría una aplicación retroactiva que no autoriza el principio general del artículo 3.º del Código civil, si no la prescriben ellas mismas, y no resulta tampoco de los artículos 8.º y 9.º de aquel Reglamento y 165 de la Ley citada, que se refieren siempre a futuras edificaciones y, si se quiere, a pretensiones en tal sentido formuladas que se estimen procedentes, lo que en este caso no se produjo ni constan motivos por lo que debiera producirse, una vez entrada a regir la nueva Ordenación. (Sentencia de 20 de febrero de 1976, Ar. 1.457).

10. LICENCIAS DE OBRAS: APARTAMENTOS TURÍSTICOS

CONSIDERANDO: Que, si bien es cierto como las obras de autos no podían principiarse sin la previa licencia municipal, sin embargo, el proyecto para el cual se otorgase esta licencia habrá de ajustarse, inexcusablemente, a los requisitos y condiciones señalados por la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas al autorizar el anteproyecto a que se refiere el artículo anterior... (art. 12 del Decreto de 19 de diciembre de 1970), requisitos y condiciones que mal pudieron señalarse si tenemos en cuenta que la existencia y desarrollo del mismo no se puso en conocimiento de dicha Dirección General, con el consiguiente incumplimiento de tan inexcusable preceptiva, que conlleva, sin más, la sanción que nos ocupa, dada la naturaleza y clase de las obras llevadas a cabo. (Sentencia de 7 de mayo de 1976, Ar. 2.016).

11. LICENCIAS DE OBRAS: SUBROGACIÓN DE LA COMISIÓN PROVINCIAL DE URBANISMO

CONSIDERANDO: Que el artículo 165 de la Ley del Suelo remite al Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales como normativa supletoria en cuanto concierne a procedimiento y condiciones de conce-

sión de las licencias a que se refiere el párrafo 1.º del antedicho precepto legal; y el artículo 9.º, número 7, apartado a), de aquel Reglamento establece que si en el plazo de un mes a contar del siguiente día a la denuncia de la mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo, no se notificare (o no se pronunciare, según interpreta la sentencia de esta Sala de 9 de febrero de 1971) acuerdo expreso por la Comisión de referencia, quedará otorgada la autorización, y aunque el texto reglamentario no concrete en su literalidad la existencia de subrogación, ni, por tanto, si la Comisión Provincial debe apremiar al órgano municipal a que resuelva en aquel plazo o bien le cumple adoptar por sí misma el acuerdo, es esta última solución la consagrada en la praxis del texto referido como más coherente con la sistemática del propio Reglamento y, sobre todo, con la de la Ley que mantiene su directa aplicación en la materia examinada según resulta de sus artículos 5, 201 y 208, que permiten configurar la solución antes indicada como subrogación en el ejercicio de la competencia municipal, es decir, como modalidad de la sustitución prevista en el artículo 4.º conectado con el 8.º de la Ley de Procedimiento administrativo, interpretación que ha venido así a añadir, a lo que de otro modo sería simple fiscalización condicionable del silencio positivo en el ámbito municipal, un efecto atributivo de competencia al órgano urbanístico provincial en materia en que es propia y originaria la del Ayuntamiento según los artículos 166 y 201 de la Ley del Suelo, pero esta misma radicación en el órgano municipal, así como la voluntariedad y carencia de plazo de caducidad para la denuncia de la mora a producir por el interesado, hacen necesario que la Comisión Provincial acuerde y participe expresamente asumir la competencia como órgano resolutorio para que la subrogación resulte viable de modo agregado, pero en sí independiente del silencio positivo, el cual, por otra parte, no es de órganos determinados, susceptible de distinción entre municipal y provincial, sino único e imputable a la Administración urbanística y con presupuesto procesal en un solo expediente impeditivo de conceputar, cual se hace en la sentencia apelada, la denuncia de la mora como reproducción de la solicitud de licencia ante la Comisión Provincial de Urbanismo, cuya competencia para otorgarla o denegarla se halla a aquella denuncia condicionada, razones todas que inducen a concluir que, asumida por el órgano superior el ejercicio de la competencia municipal en la materia aquí tratada, cesará la del Ayuntamiento, toda vez que simultáneamente no puede concurrir en dos órganos distintos, pero si aquél adopta acuerdo expreso durante el plazo del mes pertinente a la consumación del silencio positivo, el acto no será inexistente, subsumible en la clase de ineficacia prevista en el artículo 47, número 1.º, apartado a), de la Ley procedimental, sino anulable por contrario a la normativa procesal contenida en el 9.º, número 7, apartado a), del Reglamento de Servicios y actuada en virtud de la subrogación para el caso producida con causa en la asunción de competencia hecha por la Comisión Provincial, es decir, que la derivada incompetencia del Ayuntamiento no es manifiesta, y si el interesado consiente

el acto expreso municipal, otorgante o denegatorio de la licencia solicitada, tal acuerdo consentido tendrá validez. (Sentencia de 25 de marzo de 1976, Ar. 2.118).

## 12. LICENCIAS DE OBRAS: SUSPENSIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 22 DE LA LEY DEL SUELO

CONSIDERANDO: Que el citado artículo 22 de la Ley del Suelo confiere a los órganos competentes para la formación de un Plan la facultad, obviamente excepcional, de suspender durante un año, prorrogable a otro, las licencias de parcelación y edificación en sectores comprendidos en un perímetro determinado con el fin de estudiar un Plan de Ordenación o su reforma, a la par que obliga, el precepto de referencia, a publicar el acuerdo de suspensión en el «Boletín Oficial de la Provincia», después de cuyo momento tendrán derecho, los peticionarios de las licencias solicitadas con anterioridad a dicha publicación, a ser indemnizados del coste oficial de los proyectos, de donde se infiere, dada la incompatibilidad aquí actuante entre indemnización y concesión de licencias, que es la fecha de esa publicación el límite temporal legalmente señalado a la aplicación de la vigente normativa urbanística para el otorgamiento de licencias pedidas antes de la mencionada fecha, de tal manera que si instada con esta anterioridad alguna de aquellas licencias hubiesen transcurrido los plazos señalados en el artículo 9.º del Reglamento de Servicios, al que se remite el 165 de la Ley del Suelo, o también antes de la susodicha publicación resolviera de modo expreso la autoridad municipal competente, tanto el silencio positivo del primer caso como la resolución expresa en el segundo quedarán sujetas a la normativa urbanística vigente sin interferencia alguna del aún no publicado acuerdo de suspensión según requiere el principio de seguridad jurídica, lo que a su vez implica la necesidad de interpretar el párrafo 3 del artículo 22 de la Ley del Suelo en el sentido de que el régimen de indemnización en él previsto sólo concernirá a las solicitudes presentadas después de la publicación o a las que deducidas con anterioridad se hallasen en tal fecha en trámite sin haber transcurrido los indicados plazos del artículo 9.º del Reglamento de Servicios, pero si el órgano municipal adopta acuerdo expreso pendiente de publicarse el de suspensión, y en aquél se deniega o concede la licencia solicitada, tal resolución expresa destruye todo efecto de los susodichos plazos en la misma fecha en que se adopta, y concreta temporalmente la decisión administrativa vinculándola a la legalidad vigente con entera autonomía del aún no publicado acuerdo de suspensión, lo que es coherente con la necesidad de amparar frente a inercias administrativas el derecho a edificar proclamado por el artículo 350 del Código civil cuando el 22 de la Ley del Suelo forzosamente hubo de prever la existencia de un intervalo temporal entre el acuerdo de suspensión de las licencias y su publicación, decidiendo, sin embargo, que fuera este último momento el relevante para

fijar la eficacia de la medida provisional de suspensión aquí tratada, materia independiente de la también intertemporal a que atañe el artículo 44 de la citada Ley del Suelo, que de suyo afecta al contenido de la normativa urbanística y no a las adjetivas cuestiones sobre suspensión de licencias para el previo estudio o tramitación de un nuevo Plan o de su reforma. (Sentencia de 5 de marzo de 1976, Ar. 1.757).

### 13. LICENCIAS: SILENCIO POSITIVO

CONSIDERANDO: Que como razonan acertadamente los Considerandos de la sentencia recurrida (que íntegramente se aceptan), en el caso se cumplieron los requisitos del artículo 33, número 4.º, del Reglamento de Actividades Molestas; Insalubres, Nocivas y Peligrosas según la redacción del Decreto de 5 de noviembre de 1964, en cuanto, solicitada la licencia para instalación de la motobomba de elevación de aguas en 1965, y (al no haber recaído ni ser notificada resolución) denunciada la mora el 8 de marzo de 1966 ante el propio Ayuntamiento y la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, no tuvo lugar una expresa resolución desestimatoria hasta el 20 de febrero de 1968, o sea, cuando ya por virtud de lo establecido en aquel precepto, la licencia debía entenderse otorgada por silencio positivo, puesto que se había rebasado con la amplitud que es notoria los plazos de cuatro y dos meses, respectivamente, establecidos allí para la denuncia y el ulterior otorgamiento. (Sentencia de 18 de marzo de 1976, Ar. 2.022).

### 14. LICENCIAS: CONSTRUCCIÓN DE CENTRAL TERMO-ELÉCTRICA

Es procedente la exigencia municipal de la tasa correspondiente a la construcción de que se trata, por darse en el caso las condiciones exigidas al efecto en el artículo 440-7 de la Ley de Régimen local vigente. (Sentencia de 14 de abril de 1976, Ar. 1.751).

### 15. LICENCIAS: PROYECTO DE URBANIZACIÓN

No procede su otorgamiento si de lo que en verdad se trata no es de una mera licencia de edificación, sino de un verdadero proyecto de urbanización que no se había sometido al trámite que exige la Ley del Suelo. (Sentencia de 16 de marzo de 1976, Ar. 1.874).

## 16. OBRAS SIN LICENCIA: DEMOLICIÓN

La Comisión Municipal Permanente, al decidir en su acuerdo de fecha 2 de febrero de 1973 la demolición de lo construido con vulneración de los mencionados preceptos urbanísticos, ajustó su resolución a lo dispuesto en el artículo 171, 2.º, a), de la citada Ley del Suelo, sin que sea válido oponer a la corrección jurídica del mencionado acuerdo el haber sido tomado después de haber caducado el plazo de dos meses que para ello fija el dicho precepto, ya que la consecuencia de tal caducidad ni afecta a la validez del mismo, ni mucho menos es la que la parte recurrente pretende en orden a la obligada legalización por el Municipio de lo ilegalmente construido, sino únicamente la prevista en su número 4.º, consistente en el levantamiento *ope legis* de la suspensión de las obras, como así lo tiene declarado la Sala 4.ª del Tribunal Supremo en su sentencia de 25 de junio de 1973, en la que, además, agrega que si el levantamiento de la suspensión llevase consigo automáticamente un efecto convalidatorio de lo ilegalmente construido, la Ley lo hubiera expresado así, y del mismo modo en caso contrario; y que no sólo no se viola ningún precepto legal, sino que jurídicamente es irreprochable y lógico que la Administración no solamente no pueda, sino que también deba, aun transcurrido dicho plazo de dos meses, declarar legalizada la obra si ello procediere y fuese posible, u ordenar su demolición. (Sentencia de 9 de abril de 1976, Ar. 2.337).

## 17. RUINA: COMPETENCIA PARA DECLARARLA

La competencia para resolución de los expedientes contradictorios de ruina corresponde a la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento, así como en los casos de ruina inminente tal competencia está adscrita al Alcalde, por así establecerlo la doctrina de esta Sala recientemente en diversas decisiones que, debido a ser perfectamente conocidas públicamente, no es necesario especificar en fechas concretas. (Sentencia de 25 de febrero de 1976, Ar. 1.679).

## VIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### NOTIFICACIONES POR CORREO: REQUISITOS

**CONSIDERANDO:** Que las notificaciones postales de los actos administrativos, reguladas por el artículo 80 de la Ley de 17 de julio de 1958, Orden de 20 de octubre de 1958 y Reglamento de Servicios de Correos, de

14 de mayo de 1964, necesariamente han de presentarse por la Administración a las oficinas de Correos, consignando expresamente la palabra «Notificaciones», el acto a que se refieren y el número de expediente, datos que deben acompañarse con el resguardo de la imposición del certificado de la comunicación que se dirija al interesado y según el artículo 271 del Reglamento del Servicio de Correos, han de entregarse al propio destinatario, sin hacer excepciones, y, por tanto, incluso cuando el particular haga uso del apartado de Correos, que para su comodidad le autoriza a tener el Reglamento citado, y como en el presente caso, al haber consignado el Ayuntamiento, entre la correspondencia oficial del día 13 de septiembre de 1969, una dirigida al recurrente, no se hizo mención de tales requisitos y de que la carta dirigida al recurrente, tenía por finalidad la notificación de un acto administrativo, se infringieron los preceptos prevenidos legalmente para las notificaciones administrativas por medio del servicio de Correos tengan eficacia y, consiguientemente, sólo producen sus efectos cuando el interesado se dé por notificado. (Sentencia de 21 de febrero de 1976, Ar. 1.419).

## IX. SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA

### AYUNTAMIENTOS PROPIETARIOS DE MONTES

CONSIDERANDO: Que es ya doctrina muy reiterada, en sentencias numerosas tanto de esta Sala —así la de 29 de octubre de 1974— como de la 3.ª, así la insistentemente citada de 23 de marzo de 1971 y muchas posteriores como las de 8 de abril de 1974, 28 de noviembre y 12 de diciembre del mismo año, la de que con anterioridad a la aplicación de la Ley de 22 de diciembre de 1970 —art. 4 y texto refundido de 23 de julio de 1971, art. 44— se exigía según la normativa precedente —Ley de 31 de mayo de 1966 y Reglamento de 23 de febrero de 1967— la concurrencia del carácter de empresario agrícola con trabajadores afectos a la explotación para que aquél pudiera ser configurado como sujeto pasivo de la cuota empresarial de la Seguridad Social Agraria por tratarse de un seguro obligatorio en el que es preciso concurren el empresario y el trabajador; razones por las cuales en aquella doctrina interpretativa se vino negando dicho carácter de empresario sujeto al pago de la cuota a las Corporaciones locales titulares de montes que no explotaban por sí y por tanto carecían de personal a su servicio sea fijo o eventual afectos a esa explotación; criterio que procede mantener en virtud del principio de unidad de doctrina y que resulta plenamente aplicable al caso, en que el Ayuntamiento recurrente acreditó, precisamente, no tener trabajadores afectos a la explotación de los montes de que es titular y por virtud de los cuales había pedido se declarase la no sujeción.

CONSIDERANDO: Que procede, en consecuencia, la anulación de la resolución administrativa impugnada, que había confirmado la denegación

a la solicitud municipal de exención de la cuota empresarial y estimar por tanto las pretensiones de la demanda puesto que la relativa a la devolución de las cuotas satisfechas es pura consecuencia de la improcedencia de su cobro. (Sentencia de 6 de abril de 1976, Ar. 2.244).

En otra Sentencia similar, de 7 de abril de 1976, Ar. 2.288, dice así: El ordenamiento distingue y trata separadamente los conceptos de cotización empresarial y el procedimiento para su recaudación. Por lo que a la función recaudatoria se refiere establece el sistema de hacerla efectiva, paralela o conjuntamente con las cuotas de la Contribución Territorial Rústica, pero esto no prejuzga que el sujeto pasivo de esta imposición tributaria, sea también aquél sobre el cual recae la obligación de cotizar por Seguridad Social, a menos que al mismo tiempo ostente el carácter de empresario. Cuando no es así, el titular de la contribución territorial es designado por la Ley —únicamente por simplificación del procedimiento recaudatorio—, como intermediario que anticipa el pago, pero siempre sobre la presunción de la existencia de una empresa agraria, con el efecto de repercusión de su importe en los verdaderos titulares de ella, que exploten las fincas en régimen de arrendamiento, aparcería o título análogo de disfrute, cuando el titular de la contribución no es el empresario. En todos estos supuestos la cotización es exigible en función de la existencia de una empresa agrícola, en tanto que la mera atribución de la obligación de anticipar el pago en el procedimiento recaudatorio, se basa, primero, en aquella presunción de que el contribuyente sea también el empresario y segundo, cuando no hay tal coincidencia, en un efecto subrogatorio que en definitiva vendría a recaer sobre el verdadero titular de la empresa.

## X. TERMINOS MUNICIPALES

### INCORPORACIÓN DE UN MUNICIPIO A OTRO: ACTUACIÓN DE OFICIO

**CONSIDERANDO:** Que es igualmente doctrina constante en esta materia aceptada por el Tribunal Supremo en numerosas sentencias cuya cita no es necesaria, que cuando la Administración Central actúa de oficio con objeto de incorporar un Municipio a otro como en este caso sucede, la existencia de los notorios motivos de necesidad o conveniencia económico-administrativa que así lo aconsejen, puede apreciarla el Consejo de Ministros con un amplio margen de libertad, pues sólo este Organó de superior jerarquía administrativa puede valorar con acierto las circunstancias de todo orden que en momento y ocasión determinado define el interés general y conjugan éste con el particular de las Corporaciones afectadas, resolviendo los eventuales conflictos con criterio ponderativo, no sólo de la utilidad singularmente de índole fiscal del vecindario del Municipio incorporado, sino también y preferentemente

del ritmo de expansión urbanística y demográfica del anexionante, teniendo en cuenta la orientación actual de favorecer la concentración de núcleos de población para garantizar la eficiente prestación de los servicios mínimos obligatorios, como exigencia básica de una decorosa convivencia municipal. (Sentencia de 1 de abril de 1976, Ar. 2.195).

## XI. URBANISMO

### 1. ACCIÓN POPULAR DEL ARTÍCULO 223 DE LA LEY DEL SUELO

CONSIDERANDO: Que negar la legitimación para recurrir al recurrente en este supuesto, caracterizado por las circunstancias que, al respecto acaban de apuntarse, equivaldría a dar al traste inoportunamente con la finalidad y designio del precepto que se glosa porque como tiene dicho el Tribunal Supremo, esta vez directa y positivamente, el artículo 223 de la Ley del Suelo ha introducido una verdadera acción popular que en materia de urbanismo amplía el campo de legitimación activa del artículo 28 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción contencioso-administrativa —sentencias de 3 de junio de 1961, 8 de octubre de 1963, 19 y 20 de enero de 1965, 12 de abril y 31 de octubre de 1966 y 7 de marzo de 1967—, porque se trata de un excepcional precepto de acceso público a la presente vía jurisdiccional —sentencia de 13 de octubre de 1966— legitimando la situación de accionantes afectados de modo colectivo y no estrictamente directo o individual —sentencia de 17 de diciembre de 1966—. (Sentencia de 22 de abril de 1976, Ar. 2.381).

### 2. FACULTADES DE LOS AYUNTAMIENTOS EN ORDEN AL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS

CONSIDERANDO: Que antes y después de 1956, año en que se promulgó la denominada Ley del Suelo, son los Ayuntamientos, como administradores de los bienes e intereses de los pueblos, los órganos naturales y genéricos de la actividad y gestión urbanística —artículo 101, 2, a), de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955— a quienes casi exclusivamente corresponden las atribuciones planificadoras y decisorias en esta materia (artículo 202, Ley del Suelo) especialmente la que en cierto sentido puede calificarse de atribución primordial, cual es el otorgamiento de licencia —artículos 1, 3, 6 y siguientes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955—, mientras que los restantes organismos centrales y locales creados por la citada Ley del Suelo tienen, por regla general, naturaleza y función supletoria (cfr. exposición de motivos, VII) en orden al fomento de la edificación y a la orientación e inspección del planeamiento y obras necesarias para el

desarrollo urbano (201); y, por lo que atañe de modo particular a las Comisiones Provinciales de Urbanismo, creadas en esta Ley en sustitución de las anteriores Comisiones Superiores de Ordenación Urbana, es patente que nuestro ordenamiento actual adolece de falta de desarrollo de las escasas normas contenidas en la expresada Ley fundamental, especialmente el modo de ejercer esa fiscalización y control que el núm. 2 del artículo 201 les atribuye; y que, a falta de un detallado Reglamento de Ley, cuya promulgación se está demorando más de lo conveniente, los Tribunales han de atenerse, como es de rigor, a las disposiciones vigentes y a los principios y normas de nuestro ordenamiento jurídico administrativo; que es la pauta seguida por nuestro más Alto Tribunal —cfr. especialmente sentencias de 12 de noviembre de 1968, 12 de febrero, 19 de abril y 30 de abril de 1969— e iniciada por esta Sala en la de 10 de octubre de 1969, en la que, partiendo del hecho innegable de que el otorgamiento de la licencia de obras y, por tanto, su revocación, corresponde hoy día a los Ayuntamientos, salvo los excepcionales casos de subrogación aludidos en el artículo 5, 4, de la Ley, a las Comisiones Provinciales no les queda otro remedio que acudir a alguna de las vías establecidas hoy en nuestro sistema; suspensión gubernativa del acuerdo de concesión de licencia (artículos 362, 365, 366, 368 de la Ley de Régimen local, 13 del Estatuto de Gobernadores Civiles de 10 de octubre de 1968 y 118, 1, de nuestra Ley jurisdiccional); o bien, ejercicio, de oficio o a instancia de parte, de cualquiera de los recursos o acciones que en cada caso procedan frente al Ayuntamiento y sobre el mencionado acuerdo de concesión, incluso la de nulidad de pleno derecho si se estimara que tal concesión constituyó una manifiesta infracción de las leyes —en este caso, con los requisitos precisados en los artículos 47 y 109 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958— (sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1969), es decir, acudiendo por sí o instigando a la Corporación municipal a la declaración de ser lesivos los acuerdos, a los efectos de su ulterior impugnación ante esta Jurisdicción contenciosa —361 de la Ley de Régimen local y 110 de la Ley de Procedimiento administrativo (sentencias del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 1962 y 30 de abril de 1969, entre otras)—. (Sentencia de 20 de febrero de 1976, Ar. 1.414).

### 3. PLANES: APROBACIÓN Y MODIFICACIONES A INTRODUCIR EN LOS MISMOS

CONSIDERANDO: Que por virtud de lo dispuesto en el artículo 32-3, de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana —en relación con el Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 y Decreto de 28 de junio de 1953, y 26 de noviembre de 1959—, compete al Ministerio de la Vivienda aprobar o desaprobar los Planos o Proyectos que a dicho efecto le sean elevados por la Corporación u Organismo redactor después de su aprobación inicial. Sin embargo, la especial forma en que

aquél precepto está redactado, ha motivado la duda acerca de si dicho Ministerio —cuando advierte deficiencias de orden técnico en los referidos Planes— debe limitarse a no otorgarles una aprobación, señalando las modificaciones que procediera introducir, a fin de que subsanadas tales deficiencias por la Corporación u Organismo redactor, eleven de nuevo el Plan para su aprobación definitiva, o por el contrario el Ministerio de la Vivienda puede por sí otorgar su aprobación definitiva introduciendo ya de modo efectivo en el Plan las modificaciones pertinentes.

CONSIDERANDO: Que la duda planteada ha sido ya disipada por la jurisprudencia de esta Sala —sentencias, entre otras, de 4 de junio de 1970, 2 de diciembre de 1974, 7 de junio de 1975—, en función del criterio que se adopte acerca de si las modificaciones a introducir, pueden por su naturaleza significar que la voluntad del Organismo redactor del Plan pueda quedar desplazada o suplida por la del Organismo de la Administración Central —no en cuanto a precisiones de carácter técnico por importantes que éstas sean— sino en relación con los elementos básicos necesarios de la Ordenación o porque se desnaturalizasen en aquellas modificaciones los supuestos sobre los que se funda la Ordenación urbanística. Es evidente que si en estas particulares y graves hipótesis no cabría una aprobación ministerial subsanatoria, en cambio cuando las modificaciones no afecten de modo directo a aquellos esenciales elementos, pueden ser introducidos directamente por el Organismo ministerial todas aquellas de orden técnico a que el precepto legal se refiere, dado el carácter vinculante y obligatorio que para la Corporación u Organismo redactor del Plan, tendría en todo caso el señalamiento de las deficiencias y la indicación de las modificaciones subsanatorias que la resolución ministerial recoja actuando desde la perspectiva ultra localista con que la Ordenación urbanística es contemplada en nuestra legislación. (Sentencia de 29 de marzo de 1976, Ar. 2.122).

#### 4. PLANES: APROBACIÓN CON LA OBLIGACIÓN DE SUBSANAR DETERMINADOS DEFECTOS

CONSIDERANDO: Que además del acto de aprobación total pura y simple de los Planes u Ordenanzas urbanísticas, el inciso final del artículo 44 de la Ley del Suelo, prevé y regula la posibilidad de que el órgano competente para otorgar la aprobación, lo haga a reserva de la subsanación de determinadas deficiencias, lo que implica no una aprobación condicionada sino más bien una aprobación parcial del Plan, con significación positiva, esto es, con efectos plenamente aprobatorios en cuanto a las especificaciones y sectores no afectados por las deficiencias señaladas, debiendo en cambio estimarse denegada la aprobación en cuanto a las especificaciones y sectores afectados por las defi-

ciencias advertidas, en tanto no sean subsanadas y se dicte sobre ellas ulterior acto expreso de aprobación. (Sentencia de 23 de abril de 1976, Aranzadi 2.383).

## XII. VIVIENDAS

### EXIGENCIA DE QUE SEAN PARA DOMICILIO PERMANENTE

CONSIDERANDO: Que por ello el tema básico viene circunscrito a determinar si jurídicamente, dentro de un procedimiento de desahucio administrativo, podemos estimar correcta la declaración contenida en la resolución combatida de que el titular de la vivienda ha incumplido la exigencia, legalmente impuesta, de destinar la misma a «domicilio permanente», pues es ésta la dicción legal y con base en la misma se hace preciso distinguir los dos aspectos fundamentales que contiene; de un lado se excluye que la vivienda pueda destinarse a otro uso que no sea el de domicilio (no comercial, oficina, etc.), de otro se incluye el calificativo de «permanente», cuyo exacto significado jurídico no precisa el precepto y por tanto ha de fijarse de acuerdo con una interpretación sistemática de los preceptos en juego, ya que en principio supone añadir —reforzar— una nota que jurídicamente ya forma parte del concepto legal de domicilio (lugar de residencia habitual), si bien tal vez se hace con la intención de dejar claro, en estos supuestos, que lo que interesa es que la vivienda se destine a residencia habitual y permanente del titular, reforzando, como se dice, el dato de la presencia física de la persona en la vivienda, aunque, como es lógico, tampoco sea lícito prescindir o borrar de plano (como hace la resolución recurrida) la tesis jurisprudencial (sentencias de 28 de noviembre de 1940, de 26 de mayo de 1944) de que la habitualidad supone la voluntad de establecerse efectiva y permanentemente en un lugar y que a su vez, para determinar el domicilio real no basta el hecho de la presencia física que, por sí sola, no predetermina la habitualidad, sino que se requiere como presupuesto básico, la voluntad de establecerse efectiva y permanentemente en él (*animus manendi*), por lo que puede sostenerse que en nuestro Derecho la permanencia como característica del domicilio no constituye exclusivamente un factor de hecho, sino complejo, en que el anímico o espíritu manifestado en la voluntad de permanecer en un lugar (vivienda) resulta decisivo, y frente al cual no pueden prevalecer ausencias accidentales. (Sentencia de 20 de marzo de 1976, Ar. 2.090).

### XIII. ZONA MARITIMO-TERRESTRE

#### PRINCIPIO DE LEGITIMACIÓN REGISTRAL

Como dicen las recientes sentencias de este Tribunal de 3 de junio de 1974 y de 7 de mayo de 1975, el principio de legitimación registral formulado en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria tiene la virtualidad de una presunción *iuris tantum*, que debe de quedar enervada cuando frente a la inscripción registral, se acredita la real existencia, de una zona marítimo terrestre de dominio público, perfectamente determinada y dentro de la cual se justifica que se encuentran los terrenos litigiosos, inscritos a nombre de un particular. (Sentencia de 23 de abril de 1976, Aranzadi, 1.923).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO