

# JURISPRUDENCIA

## COMPETENCIA, POLICÍA Y SERVICIOS

### 1 *Alcance de las atribuciones de la Fiscalía de la Vivienda con respecto a las de los Municipios.*

Resuélvese en la sentencia de 19 de junio de 1951 un caso relativo a la delimitación de facultades de los Ayuntamientos y de la Fiscalía de la Vivienda en la materia referente a construcciones urbanas.

No es fácil en este punto llegar a conclusiones tajantes entre unas y otras competencias, porque el examen de las disposiciones reguladoras de la materia demuestra que más que delimitación existe en este punto concurrencia de atribuciones de uno y otro Organismo. Lo que en definitiva viene a querer decir el fallo de que nos ocupamos, es que las facultades otorgadas por la ley a la Fiscalía de la Vivienda no pueden derivar en una situación de supeditación jerárquica de los Ayuntamientos respecto de la Fiscalía.

De los antecedentes de hecho de la sentencia, resulta que la Fiscalía Provincial de la Vivienda había denegado en el mes de mayo la aprobación de un proyecto de construcción de cierto bloque de viviendas por no reunir los requisitos reglamentarios en cuanto a altura, dimensiones de los patios, etc. Contra aquel acuerdo el propietario interpuso recurso ante la Fiscalía Superior. Simultáneamente, al parecer, había recabado la autorización pertinente del Ayuntamiento, el cual no resolvió dentro del plazo de dos meses que las Ordenanzas del mismo señalaban, por lo que en virtud del silencio administrativo el mencionado propietario resultaba autorizado para la iniciación de las obras, cuyo comienzo anunció a la Corporación a fines del mes de noviembre del mismo año, dándose la paradoja de que a principios de diciembre inmediato estaban casi terminadas las edificaciones. En aquel momento la Fiscalía Superior de la Vivienda resolvió desestimar el recurso pendiente, añadiendo en su decisión: «sin que deba demolerse lo ya edificado, siendo responsable el Ayuntamiento de las situaciones irregulares que se creen al amparo del artículo 121 de las Ordenanzas municipales, por su silencio en la denegación del permiso solicitado».

Recurrido por el Ayuntamiento el acuerdo de la Fiscalía Superior, el Tribunal Supremo examina la competencia respectiva de ambos Organismos a la luz de los preceptos de la Ley municipal de 1935 y del Decreto de 23 de noviembre de 1940, reorganizador de los servicios de la Fiscalía de la Vivienda, cuyo artículo 5.º le atribuye la vigilancia de las obras de construcción y reforma para evitar la infracción de disposiciones sobre sanidad de las viviendas, y declara necesaria su conformidad para la concesión del oportuno permiso municipal. Llega el Supremo a la conclusión de que la aprobación por silencio administrativo sólo puede referirse a la realización de los primeros trabajos de construcción, aparte de que, en definitiva, se necesitaría siempre autorización de la Fiscalía con arreglo al artículo mencionado; pero sea de ello lo que quiera, termina diciendo el Supremo, «entre las facultades de la Fiscalía Superior no está la de atentar a la autonomía municipal

en lo que es propio y privativo de ella, ni aun con lo previsto en el apartado d) del artículo 7.º del citado Decreto, y mucho menos el disponer que no se derribe una edificación construída contra lo dispuesto en las ordenanzas municipales, todo lo cual es de competencia de la Corporación local, a quien debe quedarle expedita su actuación en el caso de que se trata».

La declaración jurisprudencial es bastante terminante y de especial interés si se tiene en cuenta que el apartado e) del artículo 7.º del Decreto de 23 de noviembre de 1940, tantas veces citado, al enumerar los medios coercitivos de la Fiscalía dice textualmente: «imposición de sanciones a las Autoridades y gestores municipales. Los Fiscales delegados propondrán al Gobernador civil las que correspondan».

Lo que deja en el aire la sentencia que comentamos es si el precepto transcrito, por su categoría de Decreto, no puede derogar lo establecido en las Leyes locales y es por tanto inoperante, máxime después de publicada la nueva Ley de Régimen Local, posterior en fecha, o si el repetido Decreto sigue vigente en este punto aunque no pueda interpretarse de modo que resulte atentatorio a la autonomía de las Corporaciones. Con todas las reservas que la naturaleza del problema impone y que, sin duda, nuestro Alto Tribunal no ha estimado, deliberadamente, necesario afrontar, creemos que debe optarse por la segunda solución, aunque la promulgación de la nueva legislación local obligue a dar una interpretación extraordinariamente más restringida que la que con anterioridad podía tener.

## 2 *Licencias de construcción. Obligaciones del constructor.*

En materia de policía municipal hemos de citar, finalmente, la sentencia de 22 de junio de 1951 que resuelve un caso referente al alcance de las licencias municipales de construcción. Establece ésta, con referencia al constructor, la doctrina de que la «observancia de las prescripciones reglamentarias no sólo han de estimarse cumplidas con la presentación de planos y memorias e incluso con la consecución de la aprobación del proyecto, sino que, como es natural, ha de perdurar hasta la terminación de la obra, pues serían ilusorias las previsiones municipales si se permitiese que, una vez obtenida la licencia, pueden sus concesionarios prescindir de lo por ellos condicionado». La consecuencia es evidente, pero queda en pie la cuestión de si no es posible en algún caso al constructor desviarse en cuestiones de detalle del proyecto aprobado. Implícitamente parece admitido ello en los fundamentos de la sentencia que nos ocupa, al decir que no pueden estimarse como alteraciones de detalle de cuantía mínima los que los arquitectos municipales apreciaron en la obra construída. Las variaciones eran fundamentalmente las de no alcanzar la altura del interior del piso bajo los 3,60 metros prescritos por las Ordenanzas del Municipio, el haberse alterado las condiciones de los patios, y, por último, exceder el desarrollo de los miradores de lo permitido en las referidas Ordenanzas.

## CONTRATACIÓN

### *Revisión de precios por aumento de las cargas sociales.*

Por la sentencia de 29 de mayo de 1951 se decide sobre un caso de procedencia de revisión de precios en contrato de construcción de obras, concertado por una Diputación, con motivo de aumentos experimentados por las cargas sociales.

El problema se centraba en el hecho de si deben considerarse o no incluidas en el concepto de «jornal» las mencionadas cargas. Sabido es que existen numerosas disposiciones últimamente dictadas por el Poder público, encaminadas precisamente a delimitar el concepto de salario a distintos efectos, principalmente la cotización por seguros sociales, aparte, claro es, la definición contenida en el artículo 37 de la vigente Ley de Contrato de Trabajo (1); pero la legislación citada, por su carácter o finalidad, puede suscitar alguna controversia en el punto concreto de su aplicabilidad a la revisión de precios en los contratos administrativos, y de aquí que el Tribunal Supremo, en fallo que comentamos, haya declarado, como era lógico, la necesidad de recurrir juntamente al pliego de condiciones de la contrata, aplicando así una vez más la tradicional doctrina de que el texto de aquél ha de regir en primer lugar. En el caso debatido, el pliego decía textualmente: «los precios base de la contrata serán los que en la proposición se indiquen, sin que éstos experimenten variación alguna en lo que respecta a los materiales y solamente se tendrán en cuenta las alteraciones que sufran los jornales». Ninguna de las restantes cláusulas, según se dice en los fundamentos de la sentencia, circunscribía la calificación de jornal al estricto haber diario entregado en metálico al obrero, ni tampoco excluían que formasen parte de la retribución los pagos que el patrono hubiera de realizar por los seguros legales establecidos.

Delimitado así el problema, la Corporación entendía que el contratista sólo tenía derecho a los aumentos representados por la elevación sufrida por el jornal en mano, pero no a los desembolsos que simultáneamente venía obligado a hacer el empresario por seguro de accidentes del trabajo y por la creación de un subsidio de enfermedad establecido en las bases de trabajo vigentes en la localidad (2).

Resolviendo el dilema, el Tribunal Supremo sienta la doctrina de que «las obligaciones y seguros sociales establecidos con carácter tuitivo en favor del obrero como consecuencia del trabajo o servicio que en utilidad del patrono ejecuta, constituyen indiscutiblemente una mayor ventaja en su retribución, pues aunque no perciba un aumento directo al cobrar en metálico la estipulada cantidad cotidiana, llega a obtener positivos beneficios materiales en el caso de realizarse la contingencia contra la cual queda respectivamente asegurado y altamente estimables por obtenerse en circunstancias de adversidad que acrecientan las dificultades ordinarias de la vida del trabajador, y teniendo en cuenta que el patrono ha de subvenir a estos seguros con las cuotas reglamentarias al efecto señaladas de modo obligatorio y en función precisamente del trabajo que efectúan sus obreros, no puede negarse que ello implica un ostensible aumento en el precio de los salarios abonables y una evidente carga económica por razón de la mano de obra para la empresa patronal».

---

(1) Dice el referido artículo: «Se considerará salario la totalidad de los beneficios que obtenga el trabajador por sus servicios u obras, no sólo lo que reciba en metálico o en especie como retribución directa o inmediata de su labor, sino también las indemnizaciones por espera, por impedimentos o interrupción del trabajo, así como la obtenida por uso de casa-habitación, agua, luz, manutención y conceptos semejantes, siempre que se obtenga por razón o en virtud del trabajo o servicio prestados».

(2) Hay que advertir que los hechos origen del pleito tuvieron lugar en los años 1932 y 1933, es decir, antes del establecimiento del Seguro Obligatorio de Enfermedad.

Con ello la jurisdicción contenciosa sigue la misma línea interpretativa ya señalada en la importante sentencia de 9 de mayo de 1950 en la que hizo análoga declaración con motivo de un contrato municipal de arriendo del servicio de limpiezas a virtud de la implantación del Seguro Obligatorio de Enfermedad por Ley de 14 de diciembre de 1942 y Reglamento de 11 de noviembre de 1943, puntualizándose en esta última sentencia que el hecho de que también el obrero haya de satisfacer una cuota por razón del Seguro no enerva los razonamientos anteriores, a los que tampoco repugna el texto del artículo 37 de la Ley de Contrato de Trabajo a que antes hemos aludido.

## HACIENDAS LOCALES

### 1. *Beneficios fiscales reconocidos por el Estado a industrias de interés nacional. Posibilidad de invocarlos en materia de exacciones locales.*

La Ley de 24 de octubre de 1939 dirigida a la protección de las industrias llamadas de «interés nacional», señalaba para éstas, entre otros, el beneficio de gozar de reducción, hasta un 50 por 100, «de los impuestos». La sentencia de 7 de junio de 1951 se enfrenta con la cuestión de si este beneficio comprende no sólo los impuestos estatales sino también los que puedan acordar las Corporaciones locales, a lo que se oponía el Ayuntamiento demandante en el caso de autos.

El Tribunal Provincial Contencioso Administrativo, cuyas consideraciones son reproducidas íntegramente en la sentencia del Tribunal Supremo, desestima las alegaciones de la Corporación, reputando aplicable la exención a la industria de que se trataba, pero ello no por la fuerza de lo dispuesto en dicha Ley, sino por virtud del propio sistema establecido por el Ayuntamiento recurrente para liquidar los derechos de licencia de apertura de establecimiento, que era a lo que se refería el hecho discutido. En efecto, la Ordenanza de la exacción indicada señalaba como base para hacer aquella liquidación «la cuota fija que el Estado tiene asignada en la tarifa de contribución industrial o de comercio». Para desvirtuar esta apreciación, se afirmaba en la demanda del Ayuntamiento que debía distinguirse entre «cuota que se satisface» y «cuota atribuida»; pero el Tribunal declara destituida de todo fundamento tan sutil observación «porque si una cuota determinada se satisface por contribución industrial es porque esa cuota es la que está asignada, atribuida o dispuesto que se satisfaga».

Refuerza su razonamiento el Tribunal diciendo que aunque hubiera de considerarse lo dispuesto en la Ley de 24 de octubre de 1939 como una verdadera exención, sería ésta perfectamente legal a tenor del artículo 319 del Estatuto municipal, cuyo libro segundo regía en el momento de producirse la cuestión litigiosa. Bajo el imperio de la nueva Ley de Régimen Local, esta última razón no puede acogerse sin grandes reservas, pues si se tiene en cuenta lo dispuesto en el apartado a) del artículo 693 de aquélla, que no sólo prohíbe declarar otras exenciones que las previstas y autorizadas en la misma, sino que deroga las actualmente en vigor «aunque se funde en razones de equidad, analogía o equivalencia o en especial consideración de clase o fuero» debe más bien llegarse a la conclusión opuesta, es decir, que la exención consignada en la Ley de 1939 no rige cuando se trata de exacciones locales.

J. A. LARA POL