

V. JURISPRUDENCIA

SUMARIO

A) COMENTARIOS MONOGRÁFICOS: *La exacción de derechos y tasas en la Sentencia de 24 de noviembre de 1958.*

B) RESEÑA DE JURISPRUDENCIA: I. *Bienes de las Corporaciones locales.*
1. Imprescriptibilidad de las vías pecuarias. 2. Derecho de tanteo de los Ayuntamientos en los aprovechamientos forestales.

II. *Contratación administrativa.* 1. Prohibición del derecho de tanteo. 2. Revisión de precios regulada en el pliego de condiciones. 3. Sanción por demora en la ejecución de la obra contratada.

III. *Expropiación.* 1. Indemnización a arrendatario de local de negocio. 2. Indemnización por traslado de industria. 3. Valoración de terreno rústico influido por elementos urbanos.

IV. *Funcionarios.* 1. En la prórroga de edad para jubilación no se computan nuevos quinquenios. 2. Prescripción del derecho a pensión de viudedad. 3. El coeficiente de calificación conjunta en los concursos. 4. Independencia de la autoridad administrativa y la judicial al enjuiciar. 5. Faltas de procedimiento en los expedientes disciplinarios. 6. Falta de probidad.

V. *Haciendas locales.* 1. Rigor en la aplicación de los preceptos fiscales. 2. Previo pago de las cuotas liquidadas para acudir a la vía contenciosa. 3. Plus valía: a) Sociedad de gananciales; b) Sucesiones directas entre padres e hijos y entre cónyuges; c) Terrenos de Instituciones benéficas.

VI. *Policia municipal.* 1. Licencia de apertura de establecimientos: a) Limitaciones de distancias; b) Competencia para otorgar las licencias; c) Apertura en edificio que ocupa zona verde. 2. Licencias de edificación: a) Las licencias respecto de planes en proyecto; b) Construcción sin licencia; legalización y pago de multas; c) Proyecto de carretera no aprobado. 3. Establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos: a) La actuación municipal no es discrecional; b) El cierre debe ser la «última ratio»; c) Competencia del Gobernador en establecimiento insalubre. 4. Ruina de edificios: a) Puede incoarse expediente a instancia de parte o de oficio; b) Orden de demolición inmediata, aun sin expediente; c) Valor del informe de los técnicos; d) Ruina en parte del edificio.

VII. *Régimen jurídico.* 1. Actos administrativos: a) No se suspende su ejecución por recursos; b) Son irrevocables cuando han causado derechos a favor de terceros; c) Exclusión de recursos en vía gubernativa. 2. Personalidad reconocida en vía administrativa. 3. Defectos en el procedimiento.

VIII. *Solares de edificación forzosa.* 1. Recursos contra los acuerdos del Ministerio de la Gobernación. 2. Qué entiende la Ley por solar no construido. 3. Edificación permanente o provisional.

IX. *Términos municipales.* 1. Cambio de partido judicial. 2. La variación de límites de provincia ha de hacerse por una ley.

A) COMENTARIOS MONOGRÁFICOS

Los Ayuntamientos y la exacción de derechos y tasas por inspección de calderas, motores, transformadores, ascensores, etc.

La sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 1958 plantea el tema a que el epígrafe se refiere, y lo resuelve en un sentido contrario a las facultades de los Ayuntamientos, a los que niega competencia para la exacción de los derechos y tasas por el reconocimiento de ascensores, montacargas, etc.

La cuestión es de notoria importancia, no sólo por lo que pueda significar en el orden económico para las Haciendas de las Entidades locales, que pasan en la actualidad por momentos de poca holgura económica, sino por lo que representa de menoscabo en la esfera de competencia de tales Corporaciones.

La cuestión de hecho.

Un Ayuntamiento, con la Ordenanza correspondiente debidamente aprobada, realiza la oportuna inspección de los motores, ascensores y montacargas de una empresa industrial y practica la pertinente liquidación aplicando estrictamente las disposiciones contenidas al efecto en la Ordenanza fiscal.

La empresa acude al Tribunal Económico-administrativo provincial reclamando contra tal exacción, y consigue fallo favorable a su tesis de exención.

La Corporación municipal interpone el oportuno recurso ante el Tribunal Contencioso-administrativo provincial, el cual revoca el fallo del Tribunal Económico-administrativo, declarando que el Ayuntamiento está facultado para exaccionar los derechos y tasas correspondientes a la inspección llevada a cabo sobre los elementos industriales, calderas, motores, montacargas, ascensores, etc. de la empresa mencionada.

No se conforma ésta con la sentencia del Tribunal provincial y como la liquidación practicada por el Ayuntamiento es superior a la cantidad de 80.000 pesetas, acude ante el Tribunal Supremo, cuya Sala Tercera, y siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Raimundo Pérez-Hernández y del Arroyo, dicta sentencia de 24 de noviembre de 1958, por la que revoca la sentencia apelada, declarando que el Ayuntamiento no puede exaccionar los derechos y tasas en cuestión.

Fundamentos en que apoya su sentencia el Tribunal Supremo.

A fin de conocer con toda exactitud cuáles han sido las razones aducidas por el Tribunal Supremo para llegar a la declaración que

en su sentencia hace, resulta de interés transcribir los «Considerandos» de la misma, cuyo tenor literal es el siguiente:

«CONSIDERANDO: Que es muy de tener en cuenta para el debido enjuiciamiento de esta cuestión: 1.º Que la citada Sociedad no solicitó se practicase la mencionada inspección. 2.º Que ésta no benefició en modo alguno a la referida Empresa; y 3.º Que la misma está sujeta a las reglamentarias inspecciones por parte de la Delegación de Industria y autoridades competentes del Ramo del Trabajo.

CONSIDERANDO: Que el párrafo 1.º del artículo 10 del prenombrado Reglamento, dispone que «cuando no se produjere a petición de los interesados la utilización de los servicios, podrán imponerse derechos y tasas por los que sean de la competencia municipal y tengan carácter obligatorio en virtud de precepto general o por disposición de los Reglamentos u Ordenanzas de Policía local»; disponiendo por su parte el párrafo 1.º del artículo 435 de la Ley de Régimen local, tanto en su texto de 16 de diciembre de 1950, como en el refundido de 24 de junio de 1955 que «los Ayuntamientos podrán establecer derechos y tasas, por prestación de servicios públicos municipales que beneficien especialmente a personas determinadas o se provoquen también especialmente por ellas», y el apartado 9.º del artículo 440 de la propia Ley señala como uno de los servicios comprendidos en el citado número 1.º del artículo 435 «la inspección de calderas de vapor, motores, ascensores, montacargas y otros aparatos o instalaciones análogas y de establecimientos industriales y comerciales».

CONSIDERANDO: Que la aplicación de estas disposiciones al presente caso, lleva a la conclusión de que el Ayuntamiento de Basauri no podía legalmente exigir a la Sociedad Anónima «B» derecho ni tasa alguna por la antes citada inspección, porque la enumeración que hace el artículo 440 de la Ley de Régimen local de servicios municipales, y a cuya enumeración se refiere la sentencia apelada, no es determinante de competencia de los Ayuntamientos, bastante por sí sola, para la percepción de tasas y derechos, sino que esa relación de servicios se consigna en el mencionado artículo 440, según expresa su párrafo 1.º, para entender comprendidos tales servicios en el número 1.º del artículo 435, el cual, como queda dicho, limita el derecho de las Corporaciones municipales para la expresada percepción, a casos en los que la actuación de dichas Corporaciones beneficie especialmente a personas determinadas o se provoquen también de manera especial por ellas; y es visto que la Compañía «B», ni solicitó la referida inspección, ni se benefició con la misma.

CONSIDERANDO: Que en nada obsta a cuanto acaba de exponerse lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento de

Haciendas locales de 1952, porque sus preceptos han de aplicarse en relación con lo preceptuado en la Ley de Régimen local, cuyo artículo 440 es citado por la sentencia apelada y uno de los requisitos exigidos por el artículo 10 del mencionado Reglamento, para que puedan imponerse tasas por los Ayuntamientos por la utilización de servicios no prestados a petición de los interesados, es que dichos servicios sean de la competencia municipal, y ya se ha examinado cuáles lo son, a efectos de imposición de tasas o derechos según el tan mencionado artículo 440 de la Ley de Régimen local, el que, como queda dicho, enumera 26 conceptos de servicios, pero lo hace para considerarlos comprendidos en el número 1.º del artículo 435, que hace relación a los que benefician a personas determinadas o se provoque por ellas; siendo muy de tener en cuenta que esta redacción de dichos artículos de la Ley de Régimen local, se mantiene invariable en el texto refundido de la misma de 24 de junio de 1955, que es, por tanto, posterior al Reglamento de Haciendas locales, que fué aprobado en 1952.

CONSIDERANDO: Que por lo razonado procede la revocación de la sentencia apelada, y consiguiente confirmación de la resolución del Tribunal Económico-administrativo provincial, sin que haya lugar a expresa imposición de costas».

Crítica de la sentencia del Tribunal Supremo.

La línea de argumentación en que se mueve el Tribunal Supremo es la siguiente:

El artículo 440 incluye entre los conceptos por los que un Ayuntamiento puede exigir derechos y tasas, la inspección de calderas de vapor, ascensores, montacargas, etc., pero ello sólo puede hacerse en función de lo establecido en el artículo 435, es decir, cuando tales servicios municipales benefician especialmente a personas determinadas o se provoquen también especialmente por ellas.

Y si aquel servicio prestado a la Sociedad reclamante no le beneficia de modo especial ni lo ha solicitado, no puede exaccionarse la tasa o el derecho que se fija al efecto en la Ordenanza fiscal correspondiente. Y aunque el artículo 10 del Reglamento de Hacienda diga que «cuando los interesados no provocaren la utilización de los servicios, únicamente podrán imponerse derechos y tasas por los que sean de competencia municipal y tengan carácter obligatorio en virtud de precepto legal o por disposición de los Reglamentos u Ordenanzas de Policía local», este precepto ha de aplicarse de acuerdo con lo establecido en el artículo 435, que hace relación a los servicios que benefician a personas determinadas o se provoquen especialmente por ellas, precepto que es posterior al Reglamento de Hacienda.

La tesis del Tribunal Supremo se trasluce ya del primero de los

«Considerandos» copiados, en el cual se quieren dejar sentados los hechos básicos para resolver la cuestión. Y al efecto consigna que es muy de tener en cuenta:

a) Que la entidad contribuyente no pidió la inspección de sus motores.

b) Que no se benefició en modo alguno con dicha inspección.

c) Que dicha entidad se halla sujeta a otras inspecciones reglamentarias por parte de la Delegación de Industria y por las Autoridades competentes del ramo de Trabajo.

La primera de las afirmaciones de referencia parece excesivamente influida por una opinión que se halla hoy superada en el ámbito doctrinal, la de creer que la exacción de los derechos y tasas siempre y en todo caso ha de ir consecutiva a la previa petición del usuario. No es de esencia de los derechos y tasas el que los servicios por los que se impongan sean *solicitados* por personas determinadas, sino que en ocasiones pueden imponerse con *carácter forzoso*, como en efecto ocurre en nuestra legislación.

En el campo doctrinal se acepta normalmente el que puedan tener este doble carácter los derechos y las tasas. Así, Van Der Borgh define las tasas como retribuciones inmediatas que los organismos públicos perciben, *con carácter voluntario o forzoso*, por la realización de determinada actividad que aquéllos desarrollan en beneficio de los particulares. Y el ilustre Profesor de Derecho administrativo de la Universidad de Roma, Guido Zanobini, en su «Curso de Derecho Administrativo», editado en Milán en 1955, consigna igualmente que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, las tasas se distinguen según corresponda a servicios de utilización totalmente facultativa, en contraposición a los servicios que el particular, cuando se dan determinadas condiciones, se halla obligado a utilizar. Y sigue diciendo que las primeras son las más corrientes, y las segundas se encuentran en el ejercicio de determinada actividad industrial o comercial, citando entre éstas, la verificación de pesas y medidas, las inspecciones de farmacias, los impuestos por la vigilancia sobre calderas de vapor, etc., etc. Y deduce, finalmente, que la separación de la figura de la tasa que se exige por *servicios obligatorios* de la figura del impuesto, tiene notables consecuencias prácticas, pues, *no obstante el elemento común de la obligatoriedad*, la tasa no debe ser pagada cuando el servicio no se presta, cosa que, por el contrario, no puede sostenerse en relación con los impuestos propiamente dichos.

Y es claro que si un servicio por el que se cobra un derecho o tasa puede imponerse con carácter obligatorio o forzoso, la mayor parte de las veces no le resultará de interés a aquél a quien se le presta, quiéralo o no. Y esto ocurre con la inspección municipal de motores, ascensores, montacargas, etc., como sucede en la inspección o el reconocimiento sanitario de reses, carnes, pescados, leche y otros mantenimientos destinados al abasto público, a que se refiere el punto 5.º del artículo 440 de la Ley de Régimen local. En

tales inspecciones no tienen interés ninguno los que han de sufrirlas y además pagar. El interés es general, del público, al que se beneficia con tales inspecciones en su seguridad, salubridad, tranquilidad.

Es decir, que el que se solicite o no el servicio de inspección y el que beneficie o perjudique a aquél que ha de sufrirlo, no es fundamental a los efectos de la exacción de determinados derechos y tasas, los cuales, si en términos generales pueden considerarse voluntarios, sin embargo, en ocasiones varias tienen el carácter de forzosos e impuestos de modo coactivo por la Administración pública en beneficio de los intereses generales que le están confiados.

Atendiendo, sin duda, a estas directrices de tipo doctrinal, se dictó el artículo 10 del Reglamento de Haciendas locales, que se dió para la aplicación de la Ley de Régimen local vigente de 16 de diciembre de 1950, y cuyo texto refundido se publicó por Decreto de fecha 24 de junio de 1955, teniendo en ambos Cuerpos legales los artículos 435 y 440 idéntica redacción, por lo que ha de estimarse que si el Reglamento de Haciendas locales tenía eficacia para aplicar la Ley de 1950, igualmente debe tenerla con referencia al texto refundido de 1955, en el que nada se varió la redacción de los artículos 435 y 440, habiéndose establecido en la 11 disposición transitoria del referido texto refundido que, hasta que se publiquen los Reglamentos para la aplicación de la presente Ley, seguirán en vigor las disposiciones reglamentarias actualmente vigentes en cuanto no se opongan a aquélla.

Si, pues, el artículo 10 del Reglamento de Haciendas locales aclaró que cuando los interesados no pidieran la utilización de los servicios, únicamente podría imponerse derechos y tasas por los que sean de la competencia municipal y tengan carácter obligatorio en virtud de preceptos generales o disposiciones de los Reglamentos u Ordenanzas de Policía local, precepto que debe considerarse vigente, porque no se opone desde el punto de vista legal a lo establecido en los artículos 435 y 440 de la Ley de Régimen local vigente, sino que se ha limitado a complementar la aplicación correcta de los derechos y tasas, será preciso comprobar si se dan en el caso presente aquellas dos condiciones que el artículo 10 establece: es decir, que el servicio sea de la competencia municipal y que tenga carácter obligatorio.

Y, aunque sobre este particular no haya hecho consideraciones el Tribunal Supremo, no estará de más dilucidar la cuestión.

Que es de la competencia municipal aquel servicio, parece fuera de toda duda.

En efecto, el artículo 101, que trata de la competencia general de los Municipios, consigna que será competencia de aquéllos el gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos, añadiendo luego que la actividad municipal se dirigirá principalmente a la consecución de los siguientes fines: ...h) Policía urbana y rural; extinción de incendios, salvamento, defensa pasiva; protección de personas y bienes; Policía de la construcción; fábricas, establecimientos mercantiles y espectáculos. Precizando en la letra k) del

mismo artículo que esa competencia se extiende a cualquier otra obra o servicio encaminados al fomento de los intereses y a la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal.

Pero es que, por otra parte, no cabe siquiera discutir sobre el particular cuando el mismo legislador establece en el artículo 440, de modo específico, tal clase de actividad como de la competencia municipal y por la que se pueden exaccionar derechos y tasas.

En cuanto al carácter obligatorio de tal servicio, lo es desde el momento que en la Ordenanza correspondiente se impone con carácter general tal inspección para toda clase de motores, ascensores, montacargas, etc., y la consiguiente exacción obligatoria de los derechos y tasas correspondientes.

Por lo que respecta a la afirmación contenida en el apartado c) del «Considerando» primero, el hecho de que puedan realizarse por otras autoridades inspecciones sobre los establecimientos industriales, en nada puede menoscabar las facultades que la Ley otorga a los Ayuntamientos para intervenir por razones de policía en la inspección de aquellos elementos que pueden originar daños a las personas y a las cosas, y exaccionar los derechos y tasas correspondientes por la prestación de tal servicio.

No puede aceptarse la tesis de que la competencia específicamente otorgada por Ley a los Ayuntamientos quede a merced de la intervención de hecho de otros organismos o a disposiciones de menor rango jurídico. Y así lo vino a confirmar el Decreto resolutor de competencias de 11 de diciembre de 1950, tomando como base preceptos de la Ley de 17 de julio de 1945 y Decreto de 25 de enero de 1946, idénticos a los que hoy se consignan en el texto refundido de 24 de junio de 1955, alegando también el Decreto de 17 de noviembre de 1925 sobre Policía de los establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos.

Es, pues, de esperar se rectifique en posteriores resoluciones el criterio que ha servido de base a la sentencia comentada.

B) RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

I. BIENES DE LAS CORPORACIONES LOCALES

1. *Por su carácter de bienes de dominio público son imprescriptibles las vías pecuarias, y la Administración puede reivindicarlas en cualquier tiempo.*
(Sentencia 15 junio 1958.)
2. *El derecho de tanteo de los Ayuntamientos en los aprovechamientos forestales fué reconocido por Decreto-ley de 17 de octubre de 1925, y no puede*

dejarse sin efecto ni limitarse por una Orden ministerial como la de 17 de octubre de 1950.
(Sentencia 18 junio 1958.)

II. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

1. *El derecho de tanteo reconocido a un concesionario de un servicio municipal no puede mantenerse en un pliego de condiciones posterior al Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, puesto que se halla prohibido en el artículo 21 de dicho Reglamento.*
(Sentencia 20 octubre 1958.)
2. *Si en el pliego de condiciones se regula lo concerniente a la hipotética revisión de precios, ha de estarse a los términos de tal regulación.*
(Sentencia 20 octubre 1958.)
3. *La sanción por demora en la ejecución de la obra contratada no puede imponerse si no es imputable al contratista.*
(Sentencia 23 octubre 1958.)

III. EXPROPIACIÓN

1. *La indemnización a un arrendatario de local de negocio instalado en edificio que se expropia, ha de fijarse atendiendo a lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley de Arrendamientos urbanos.*
(Sentencia 28 mayo 1958.)
2. *Igualmente debe fijarse la indemnización a un arrendatario de local en que tiene instalada industria con arreglo a la Ley de Arrendamientos urbanos. En la indemnización deben tenerse en cuenta la extinción del derecho y dificultad de instalarse de nuevo; adaptación y acondicionamiento de los nuevos locales; desmontaje, transporte y nuevo montaje de la maquinaria; paralización temporal; minus-valía por traslado desde el centro al extrarradio y beneficio que deja de obtener.*
(Sentencia 29 septiembre 1958.)

Es de mucho interés esta sentencia, que recoge con minuciosidad las circunstancias que han de tenerse en cuenta para una valoración

de la indemnización debida a un arrendatario de local destinado a industria, por la extinción de su derecho con los daños y perjuicios que la expropiación le acarrea.

3. *Un terreno que no tiene la consideración de solar ha de valorarse, sin embargo, si se halla influido por factores urbanos, no como una simple finca rústica, sino en su verdadero valor, atendiendo a todas las circunstancias que lo supervaloran.*

CONSIDERANDO: Que si no hay méritos bastantes para aceptar las peritaciones analizadas, tampoco es admisible el precio dado por la Comisaría General de Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores, en la resolución de 7 de diciembre de 1956, confirmada por la Orden ministerial recurrida a la finca expropiada de 79.855,62 pesetas, porque sobre reputarla como simple terreno de labor, sin tener en consideración que en el año 1952, la construcción de la Autopista de Barajas cerca del predio, el desarrollo urbanístico del cinturón y alrededores de la capital, su relativa corta distancia de Madrid y sus suburbios, las mejoras en aquellos parajes, aumento del valor de la propiedad por perspectivas favorables y edificaciones en zonas próximas a su emplazamiento, se proyectan en un considerable aumento del precio que ha de traducirse en fijar éste, con arreglo a estos elementos, en un módulo superior al adoptado en la resolución combatida.

(Sentencia 14 abril 1958.)

IV. FUNCIONARIOS

1. *No puede tenerse en cuenta el vencimiento de un nuevo quinquenio en la prórroga de edad de jubilación.*

«Se solicita que en los mencionados haberes se incluya un nuevo quinquenio, pretensión a la que no procede accederse, porque la prórroga de edad para jubilación tiene por objeto solamente que, el funcionario a quien afecta, pueda consolidar los derechos mínimos que aún no pudo conseguir, pero nunca la adquisición de un derecho nuevo, y esto es lo que pretende el recurrente con esta pretensión».

(Sentencia 10 marzo 1958.)

2. *Prescribe el derecho a la pensión de viudedad cuando no se solicita en el plazo de cinco años contados desde la fecha de la defunción del causante, o cuando queda interrumpida la tramitación del expediente por plazo que implica el abandono de la acción.*

(Sentencia 25 septiembre 1958.)

3. *Si en un concurso se otorga un coeficiente de calificación conjunta discrecional, tal coeficiente no es obligado mantenerlo en los sucesivos concursos.*

CONSIDERANDO: Que es igualmente insostenible el otro argumento en que basa el actor su pretensión anulatoria, al entender que por haberle sido otorgado en concurso anterior el coeficiente de calificación de un punto veinte centésimas debe ser éste mantenido en ulteriores concursos, cual el originario del recurso, pues, aparte que tal pretensión va contra explícita disposición legal, en cuanto el Reglamento normativo de la tramitación del concurso establece en el número cuarto del artículo 195 que «la calificación conjunta competará al Tribunal calificador para cada concurso en particular», y que las circunstancias que la determinan serán objeto de calificación discrecional, ello conduciría a desnaturalizar la índole del acto encomendado a la competencia del Tribunal, convirtiendo lo que es facultad puramente discrecional en norma reglada de preceptivo acatamiento, y determinaría la poca equitativa situación producida por la probable circunstancia de que aún siendo uno y el mismo el órgano administrativo, al hallarse integrado por personas distintas, los méritos de unos concursantes fuesen enjuiciados con el criterio más amplio o riguroso del Tribunal que los resolviera, mientras los procedentes de otros concursos hubieran de mantenerse permanentemente en la valuación de méritos, anteriormente practicada con posible diversidad de criterios, en beneficio o mengua de unos o de otros, inequitativo proceder que el precepto reglamentario antes citado trata de evitar, sometiendo en cada concurso a todos los que a él acuden a pareja y comparativa discriminación de los elementos meritorios que han de ser calificados en virtud de la libre ponderación que efectúe el Tribunal de los méritos asignados a cada concursante en cada concurso.

(Sentencia 26 abril 1958.)

4. *Al enjuiciar unos mismos hechos para su posible sanción, la jurisdicción penal y la administrativa son independientes.*

«Es correcta la resolución apelada al sostener la perfecta compatibilidad de la jurisdicción penal y de la administrativa para enjuiciar unos mismos hechos desde sus respectivas esferas, sin que el sobreseimiento acordado por la Audiencia imposibilite o merme las facultades de la Administración municipal para conocer la conducta del expedientado dentro de las normas reguladoras de esa su función de Jefe de la Guardia municipal de la ciudad de B.»

(Sentencia 7 noviembre 1957.)

5. *Cualquier falta de trámite en los expedientes disciplinarios no origina la nulidad de los mismos; debe ser sustancial o producir indefensión del encausado.*

CONSIDERANDO: Que los trámites procesales son garantía de los derechos de los interesados en los expedientes, y más cuando se trata de uno en que se acuerda la destitución de un funcionario, y son garantía de acierto en la resolución por facilitar a la Administración los elementos indispensables para que esa resolución pueda ser fundamentada y justa, con lo que, en definitiva, se garantizan los intereses públicos afectados por el acuerdo; por esas razones procede declarar, aun de oficio, la nulidad cuando se ha faltado a los trámites esenciales del procedimiento, produciéndose en cuanto a los interesados se refiere indefensión, pero esa doctrina no puede desorbitarse ni quiere decir que cualquier defecto del procedimiento, cualquier omisión que no motiva indefensión, sea suficiente para declarar una nulidad y exigir una innecesaria reiteración de un expediente, para al fin de cuentas conseguir una resolución idéntica a la que se anulaba.

(Sentencia 16 enero 1958.)

CONSIDERANDO: Que si es cierto fueron también incumplidos los artículos 117, párrafo tercero, y 119 del dicho Reglamento, al designarse Secretario, no por el instructor del expediente, sino por la Corporación municipal, y al no conceder al inculcado más que cinco días, en vez de los quince para contestar al pliego de cargos, no es menos exacto que ninguna de tales infracciones reviste el carácter de sustancial, ni produjo indefensión al interesado, porque respecto a la primera consintió el nombramiento anormal a lo largo de las actuaciones y pudo haberlo recusado si lo entendía perjudicial a sus derechos, y en orden a la segunda, porque el pliego de cargos fué contestado a los dos días de la notificación en sencillo escrito exculpatorio, sin proposición de pruebas, demostrando así que el examen de los tres concretos hechos imputados carecía de complejidad y pudo ejercitarse la defensa dentro de la mitad del plazo concedido.

CONSIDERANDO: Que a diferencia de las infracciones analizadas, tiene en cambio sustancial contenido la omisión total que ofrece al expediente de lo ordenado en el artículo 122 del mencionado Reglamento, al disponer de modo bien expreso y categórico con reiteración reveladora de su importancia decisiva, que la propuesta razonada de resolución sea notificada por copia literal al interesado, indicándole la Autoridad u órgano a quien va a remitirse el expediente, se le ponga éste de manifiesto por ocho días y se le prevenga que dentro de otros ocho podrá formular ante esa Autoridad cuantas alegaciones estime pertinentes a su derecho, entendiéndose la instrucción conclusa con la formulación y notificación de la propuesta, pro-

puesta que el precepto dice «deberá figurar como documento final del expediente con la diligencia acreditativa de haber sido notificada en forma al inculpado»; y como nada de esto tuvo cumplimiento en autos y el acuerdo municipal impugnado se dictó sin la observancia de tan inexcusable trámite, procede decretar la nulidad de todo lo actuado con posterioridad a dicha diligencia, retrotrayendo el procedimiento al momento de la infracción cometida y dejando sin valor ni efecto la resolución objeto del recurso, así como la sentencia apelada.

(Sentencia 7 noviembre 1957.)

6. *En qué consiste la falta de probidad.*

CONSIDERANDO: Que, concretados así los hechos y sin posibilidad de admitir explicaciones exculpatorias que sólo conducirían a desnaturalizarlos por completo, no puede negarse que son contrarios al concepto de probidad profesional, que implica en esencia la honradez, moralidad y lealtad en el ejercicio de las funciones del empleado, con tendencia siempre al bien obrar y a la obediencia a las normas legales y órdenes de sus superiores y sin finalidades de lucro personal no permitido, y ello supuesto, ha de concluirse inevitablemente que el expedientado, infringiendo los deberes que le correspondían por sus cargos de Inspector Jefe de Arbitrios, Cabo de la Guardia municipal y Encargado del Matadero del Ayuntamiento de O., incurrió en la falta de probidad clasificada como muy grave en el artículo 106 del Reglamento de Funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952, y sancionada con destitución en el artículo 108 del propio Ordenamiento.

(Sentencia 26 octubre 1957.)

V. HACIENDAS LOCALES

1. *Los preceptos fiscales no admiten interpretaciones extensivas ni derivadas de principios de equidad, sino que han de aplicarse según sus propios términos.*

(Sentencia 15 enero 1958.)

2. *Previo pago de las cuotas liquidadas por una Corporación local para recurrir en vía contenciosa.*

CONSIDERANDO: Que el artículo 6.º de la Ley de la Jurisdicción de 8 de febrero de 1952 dispone que «no se podrá intentar la vía contencioso-administrativa en los asuntos sobre cobranza de contribuciones y demás rentas públicas y créditos definitivamente liquidados

en favor de la Hacienda, en los casos en que proceda con arreglo a las leyes, mientras no se realice el pago en las Cajas del Tesoro Público o de las Corporaciones locales; y como en el presente recurso, por la entidad demandante, se pretende se declare no hallarse sujeta a la obligación de pagar las cuotas que le fueren asignadas por el Ayuntamiento de Arucas por ocupación del subsuelo de la vía pública o que las mismas sean reducidas, es evidente que al establecerse, en acatamiento de lo establecido en el indicado precepto, en armonía con el número 5.º del artículo 33 de la meritada Ley, debió acreditar el previo pago de las expresadas cuotas, cuya cuantía se fijaba en las 17 notificaciones que se le hicieran por el prenombrado Ayuntamiento, y al no cumplir con tan especial requisito, es de apreciar la excepción de incompetencia de jurisdicción comprendida en el número 1.º del artículo 44 del propio ordenamiento jurídico alegada por el Fiscal ante el Tribunal «a quo».

(Sentencia 30 diciembre 1957.)

3. *Arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos (Plus Valía).*

a) *La sociedad de gananciales tiene el carácter de comunidad, y no puede someterse al arbitrio la cuota que como gananciales le corresponde al cónyuge superviviente.*

CONSIDERANDO: Que en cuanto a la tercera cuestión, esto es, si la adjudicación al actor, como cónyuge superviviente de su mitad de gananciales, está o no sujeta al arbitrio mencionado, aparece como indudable la no sujeción, porque conforme al apartado A) del número segundo del artículo 513 de la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950, que era la aplicable en 10 de junio de 1955, fecha en la que se giró la liquidación, están exentas de esta imposición, por no considerarlas la Ley transmisiones de dominio, las adjudicaciones a los comuneros en los casos de la división, total o parcial, de una comunidad, y es evidente que la condición jurídica de la sociedad de gananciales es la de una comunidad de bienes, y así lo tiene declarado esta Sala en su sentencia de 1 de junio de 1956; siendo también de tener en cuenta que en el penúltimo considerando de la resolución del Tribunal provincial Económico-administrativo, se expresa que el cónyuge viudo recibe sus bienes gananciales, no a título de herencia, sino como suyos propios, y este acertado criterio —del que se deduce la inexistencia de transmisión de dominio en estos casos— debía haber llevado al mencionado Tribunal a declarar exenta del arbitrio a la referida adjudicación en pago de gananciales, y no a la conclusión de estar la misma sujeta al gravamen referido; conclusión que funda erróneamente el mencionado Organismo jurisdiccional, en lo dispuesto en el apartado b) del número 2.º del antes citado artículo 513 de la Ley

de Régimen local de 16 de diciembre de 1950, que declara exceptuadas del arbitrio las adjudicaciones al disolverse la sociedad conyugal por los bienes privativos de los cónyuges, disposición que estima el dicho Tribunal es la única exención del repetido arbitrio respecto de adjudicaciones a la disolución de la sociedad entre cónyuges, pero ha de estimarse inaceptable tal razonamiento, porque con relación a las relativas a su mitad de gananciales al cónyuge superviviente, no era preciso existiera ninguna disposición especial, bastando con la antes mencionada que concede exención a las realizadas a favor de los condóminos a la disolución de las comunidades de bienes, ya que, como queda dicho, es indiscutible el carácter de comunidad que tiene la tan citada sociedad de gananciales.

(Sentencia 10 marzo 1958.)

b) *En las transmisiones directas entre padres e hijos y entre cónyuges se aplicará el tipo impositivo correspondiente por impuesto de derechos reales a los incrementos de valor apreciados.*

CONSIDERANDO: Que en cuanto a los bienes que en pago del tercio de libre disposición de la herencia se adjudicaron al demandante, el Tribunal Contencioso-administrativo provincial ordenó en la sentencia apelada que a la transmisión hereditaria del referido tercio debía aplicarse la limitación establecida por el artículo 102 del Decreto de 25 de enero de 1946, de Ordenación de las Haciendas locales, conforme al cual la cuota del arbitrio de plus valía en la sucesión directa entre cónyuges no podrá rebasar de la que correspondiera por el impuesto de derechos reales, pero al ordenar tal cosa aplicó el Tribunal inferior un precepto que no estaba ya vigente al practicarse la liquidación impugnada, que se giró en 10 de junio de 1955, fecha en la que regía la Ley de Régimen local de 1950, cuyo número segundo del artículo 511 varió el alcance de la meritada limitación, ya que desde la vigencia de esta Ley, tal limitación sólo alcanza a que la cuota exigible por este arbitrio en las expresadas sucesiones, no podrá rebasar la resultante de aplicar a los incrementos de valor experimentados por cada uno de los terrenos relictos, el tipo que corresponda a la herencia de que se trate en la liquidación del impuesto de derechos reales.

(Sentencia 10 marzo 1958.)

c) *Los terrenos pertenecientes a instituciones benéficas que fueron enajenados no se hallan sometidos a tributar por plus valía en tal transmisión.*

CONSIDERANDO: Que el párrafo segundo del artículo 108 del Decreto ordenador de 25 de enero de 1946, reproducido en el párrafo siguiente al apartado letra I) de la repetida Base 6.ª de la Ordenanza, no ofrece apoyo a la tesis sustentada en la sentencia recurrida de

acuerdo con el criterio de la Corporación municipal, pues si bien a tenor de los mismos, «los terrenos comprendidos en el apartado d) que dejasen de estar afectos al uso o destino que motiva su exención y fueran enajenados serán sometidos a gravamen, como si aquella exención no hubiese existido...», de ello no se sigue que la exención desaparece porque al ser enajenados los terrenos se produce la desafectación, ya que dichos preceptos, gramatical y lógicamente interpretados, lo que vienen a establecer a tal propósito, es la siguiente doble condición: 1.º, que los terrenos hubiesen dejado de estar afectos al expresado uso o destino; y 2.º, que se enajenasen como cualesquiera otros no sujetos a fines benéficos; y como en el presente caso aparece demostrado que las rentas de la finca de que se trata, desde su adquisición por las Hermandades de referencia fueron destinadas a las atenciones propias del carácter de entidades benéficas, que la venta del inmueble afecto se autorizó, con las formalidades y garantías requeridas, para la de los bienes de esta clase, y que el importe de la misma hubo de ingresarse a disposición del Ministerio de la Gobernación a efectos de disponer lo procedente sobre su inversión, es evidente que al no darse el supuesto previsto en los citados preceptos, no perdió virtualidad la exención municipal otorgada, y por aplicación de la misma, la cuestionada transmisión ha de considerarse exenta del arbitrio sobre incremento del valor de los terrenos.

(Sentencia 17 enero 1958.)

No parece que esta tesis se halle muy de acuerdo ni con la letra de la Ley ni con su espíritu, ni con la elaboración doctrinal y técnica del arbitrio de plus valía.

VI. POLICÍA MUNICIPAL

1. *Licencia de apertura de establecimientos.*

a) *El Ayuntamiento puede establecer en Ordenanzas limitaciones de distancia para la apertura de determinados establecimientos.*

CONSIDERANDO: Que si bien el recurso fué entablado directamente contra el acuerdo desestimatorio de la solicitud de licencia de apertura de un establecimiento para venta de carne fresca y pescado, no es menos cierto que, fundado exclusivamente dicho acuerdo en determinada disposición referente a distancias de las correspondientes Ordenanzas del Ayuntamiento de Badalona, aducida por el actor la ilegalidad de tal disposición reglamentaria municipal, y aceptada la tesis del recurrente por la sentencia apelada, en cuanto revoca el acto del Ayuntamiento por haberse atendido a dicho precepto del Reglamento municipal, que, a juicio del Tribunal «a quo» no tiene vigencia por oponerse a disposiciones de superior rango, forzoso

es reconocer que, en esencia, la cuestión debatida a examinar y resolver es la de la legalidad o ilegalidad de las aludidas disposiciones de la Ordenanza municipal, que exigen, para autorizar la apertura de nuevos establecimientos de venta de pescado y carne fresca, una distancia de 300 metros que los separe de los ya existentes de igual finalidad.

CONSIDERANDO: Que debe, ante todo, tenerse presente que las normas jurídicas declarativas de principios básicos, como los de libertad individual en orden al trabajo, al comercio o a la industria necesitan ineludiblemente preceptos complementarios de desarrollo, aplicación concreta y reglamentaria, de los que no debe decirse que, por el hecho de que encaucen aquellas libres actividades en aras de la conveniencia general, las nieguen y sean incompatibles con las normas jurídicas básicas antes aludidas; ya que ello llevaría a consecuencias absurdas, como la de estimar en contradicción con las normas que consagren o reconozcan la libertad de trasladarse de un lugar a otro, las reglamentaciones municipales sobre circulación urbana, puesto que realmente limitan dicha libertad; y en tal sentido los Ayuntamientos procurando la mayor comodidad de los habitantes de barrios más o menos alejados del centro, o de zonas de expansión, pueden dictar medidas tendentes a un emplazamiento convenientemente diseminado de determinados establecimientos; sin que éstas y otras reglamentaciones similares hayan de estimarse opuestas a la libertad de tráfico mercantil; como así lo ha reconocido en casos análogos la jurisprudencia de esta Sala en diversas sentencias, entre otras en la de 12 de noviembre de 1957 y las en ella citadas.

CONSIDERANDO: Que, por lo expuesto, no es procedente la afirmación de que el señalamiento de distancia de las Ordenanzas del Ayuntamiento de Badalona sobre que se discute, deba encuadrarse en la prohibición contenida en el párrafo segundo del artículo 108 de la Ley de Administración local, que no contradice ni se opone a leyes o preceptos generales determinados debidamente concretados; pues los citados en la sentencia apelada, como —prescindiendo de las disposiciones de los años 1911, 1913 y 1934, inadecuadamente aludidas— el artículo 18 del Reglamento de obras y servicios municipales y provinciales de 17 de junio de 1955 —aparte de ser fecha posterior al acuerdo impugnado— tiende a evitar monopolios en materia de abastos; y no establece tal sistema, ni se opone a la libre concurrencia, la disposición administrativa que procura una adecuada diseminación especial de los establecimientos expendedores; y, a mayor abundamiento, dicho Reglamento reconoce bien expresamente en su artículo 20 que «por razones sanitarias o de otra índole», puede hacerse obligatorio el suministro de artículos de primera necesidad a través de alhóndigas, mercados y otros centros semejantes, y quedar «prohibida su realización fuera de ellos»; con lo que reconoce la posibilidad de limitaciones más acusadas que las en esta litis discutidas, a la libertad de establecimiento mercantil.

(Sentencia 17 febrero 1958.)

b) *Compete al Alcalde conceder las licencias de apertura y al Ayuntamiento denegarlas por carecer de las condiciones fijadas en Ordenanzas; pero la denegación no puede fundarse en normas impuestas por otros organismos, como el Sindicato, al margen de las Ordenanzas.*

(Sentencia 9 diciembre 1957.)

c) *El Ayuntamiento no puede imponer como condición para otorgar licencia el que se renuncie por el propietario del local a «toda clase de indemnización», por hallarse en zona verde la construcción en que haya de instalarse.*

(Sentencia 23 noviembre 1957.)

2. *Licencias de edificación.*

a) *No puede supeditarse el otorgamiento de una licencia de construcción hasta que se aprueben los planes de urbanización que estuvieren en proyecto o en trámite.*

(Sentencia 9 diciembre 1957.)

No debe olvidarse, sin embargo, lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, en que se faculta a los Ayuntamientos para suspender por plazo de un año o de dos, conforme al trámite que allí señala y con las indemnizaciones correspondientes, la concesión de licencias de construcción en zonas donde se esté en trance de aprobar un plan de ordenación urbanística o su reforma.

b) *Si no se obtuvo licencia municipal para una construcción, y ésta no infringe las Ordenanzas, debe legalizarse la situación, imponiendo al infractor las sanciones correspondientes y exigiéndole el pago de derechos y tasas y arbitrios que procedan, tanto más cuanto que esta solución se prevenía en las propias Ordenanzas.*

(Sentencia 9 diciembre 1957.)

c) *Construcciones afectadas por una posible variación de trazado de una carretera cuyo proyecto no está aprobado.*

CONSIDERANDO: Que es jurisprudencia constante de este Tribunal Supremo, si bien referida a licencias municipales para obras de construcción, que éstas han de realizarse con sujeción a los planos vigentes y actuales, y que los proyectos, las alineaciones u otras eventualidades, ínterin no son legítimamente aprobadas, carecen de virtualidad para enervar el derecho del propietario a construir dentro de su propiedad siempre que se acomode a la reglamentación existente (sentencias de 31 de diciembre de 1929, 24 de enero y 15 de abril de 1930, 21 de febrero y 20 de diciembre de 1952, 15 de febrero de 1954 y 29 de diciembre de 1956); doctrina aplicable al caso presente por

cuanto no se trata de una construcción a menos de 11 metros (8 más 3) del eje de la carretera según su trazado actual, sino de 11 metros del eje de la variante que el Ingeniero encargado de la carretera estimó de urgencia realizar, pero sin que se aluda siquiera a proyecto alguno y menos que haya sido aprobado reglamentariamente conforme a los propios términos de la citada Ley de 7 de abril de 1952; de donde se sigue que carece totalmente de relevancia alguna cualquiera limitación que se imponga en base del futuro trazado de la carretera a que estos autos se contraen.

(Sentencia 18 marzo 1958.)

3. *Establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos.*

a) *La actuación municipal en esta materia no es discrecional, sino reglada, sujeta, entre otras regulaciones, a las Ordenanzas municipales y al Reglamento de 17 de noviembre de 1925.*

(Sentencia 27 noviembre 1957.)

De igual tenor la Sentencia de 5 de marzo de 1958.

b) *No procede la clausura de los establecimientos incómodos e insalubres cuando cabe exigir que se adopten otras medidas menos restrictivas de la libertad individual que eliminen la incomodidad e insalubridad.*

(Sentencia 27 noviembre 1957.)

c) *El Gobernador civil tiene competencia para imponer a una industria insalubre determinadas obligaciones para salvaguardar la salud de las personas afectadas, sin que a ello sea obstáculo que se trate de una industria de interés nacional.*

CONSIDERANDO: Que la excepción de incompetencia en la Administración alegada por el recurrente y que por su naturaleza debe ser examinada con preferencia, no es admisible en cuanto dice que el acuerdo fué del Consejo provincial de Sanidad de Zaragoza, toda vez que como se reconoce en el segundo de los fundamentos de derecho el Gobernador resolvió de conformidad con el parecer del Consejo y tampoco es aceptable la alegación que también se hace de que la competencia para evitar los daños producidos por los humos corresponde a los organismos dependientes de Agricultura por los perjuicios que se pudieran causar por los mismos a las plantas, y al Ministerio de Industria, por medio de la Dirección General de Minas, por corresponder a ésta la inspección de las fábricas o centrales térmicas, según los artículos 2.º, 228 y 229 del Decreto de 23 de agosto de 1934 de Policía minera, así como los 156, 159 y 186 del Reglamento general de Minería de 9 de agosto de 1946, pero la competencia de esos organismos en las materias concretas a que se refieren los cita-

dos artículos, no puede privar a los Gobernadores civiles de las facultades que les confiere el artículo 260 de la Ley de Régimen local en relación con el párrafo 2.º de la base 19 de la Ley de Sanidad de 25 de noviembre de 1944 y los artículos 17 y 35 del Reglamento de 17 de noviembre de 1925 sobre establecimientos incómodos, insalubres o peligrosos, de modo que si los humos y gases producidos por el funcionamiento de la central térmica de Escatrón perjudican en su salud a los vecinos de dicho pueblo, el Gobernador obraba notoriamente dentro del círculo de sus atribuciones.

CONSIDERANDO: Que ni el hecho de que la central térmica de Escatrón se haya construido como consecuencia de lo dispuesto en la Ley de 26 de mayo de 1944, puede servir de base para creer exenta a esa central de cumplir las obligaciones impuestas por las leyes sanitarias, pues los planes nacionales de industrialización no pueden tener ese alcance, ni tampoco ha de tenerse que dejar de cumplirse la Orden porque no determine el medio o la clase de filtros que han de emplearse para evitar la salida de humos, porque pueden seguirse varios sistemas, como la colocación encima del punto donde se produce el humo, de una campana de dimensiones convenientes fabricada de plancha, madera o ladrillo, que esté en comunicación con un aparato aspirador y les dé paso a una caldera adosada, en la que serán destruidos por el fuego, o bien usando la condensación por la electricidad, según el parecer del ponente del Consejo Nacional de Sanidad, o ya utilizando alguna de las soluciones propuestas por el Ingeniero Jefe de Industria, o sea la depuración electrostática, recuperación de azufre o elevación de la chimenea, o la instalación de depuradores de polvo para los humos, que retenga la totalidad o un gran porcentaje de las cenizas, ya que los filtros de las calderas son insuficientes, según el dictamen del Ingeniero Jefe de Minas, quedando por consiguiente para la ejecución de esa Orden el utilizar alguno de esos medios técnicos que la central térmica puede proponer al señor Gobernador para emplear de ellos el más adecuado.

CONSIDERANDO: Que tampoco puede ser motivo para impugnar la Orden que el plazo que se dió para el cumplimiento de la misma es excesivamente corto, porque en primer lugar, lo que pudo hacerse en ese caso es solicitar ampliación del mismo, teniendo en cuenta las dificultades de las obras que habian de realizarse para cumplirlo, y en segundo y de hecho a cuenta de los recursos entablados el plazo se alargó excesivamente.

(Sentencia 24 enero 1958.)

4. *Ruina de edificios.*

a) *El expediente para la declaración de ruina, puede incoarse a instancia de cualquier particular o de oficio.*

(Sentencia 26 febrero 1958.)

b) *Si el Alcalde, previos informes técnicos, aprecia como inminente la ruina del edificio, y que no da tiempo para tramitar un expediente contradictorio, puede imponer el desalojo inmediato y la demolición de la finca ruinosa.*

CONSIDERANDO: Que entre las actividades propias de los organismos y autoridades municipales señala bien concretamente el apartado b) del artículo 101 de la Ley de Administración local las de salvamento y protección de personas y bienes, como uno de los aspectos o manifestaciones de la función de policía urbana; y, en relación con ello, están las atribuciones asignadas al Alcalde en la letra c) del artículo 116, y las de proveer a la seguridad pública e individual, y tomar, a tal respecto, las medidas que juzgue necesarias, como indican los apartados b) y d) del artículo 117; por lo que, aplicando tales normas al caso de una edificación en peligro inminente de ruina que pueda causar daño a personas y bienes, no son de estimar contrarias a Derecho, sino cumplimiento del indicado deber legal de protección, las medidas tomadas por el Alcalde de Zaragoza en su decisión de 21 de abril de 1955.

CONSIDERANDO: Que lo anteriormente expuesto no implica nunca el que, en tales hipótesis, las decisiones de la Alcaldía sean tan puramente discrecionales que puedan justificar medidas netamente arbitrarias; pues es obvio que habrán siempre de atemperarse a la existencia real del peligro, revelado, bien por la evidencia de la epidemia, trastorno de orden público, inundación, incendio, o cualquier otro accidente análogo, bien como en el caso de autos —que puede encuadrarse en el último inciso de los enumerados, contenido en el artículo 117, letra d), de la Ley de Administración local—, con el aviso que suponen las dos certificaciones concordes del Arquitecto señor R. y del municipal señalando la inminencia del peligro, que aparecen como suficientes para fundamentar y justificar la decisión de la Alcaldía, atenta a procurar evitar los males y la responsabilidad de un derrumbamiento que los técnicos estimaban inmediato, afirmando el primero de ellos, haberse «producido ya un desprendimiento en la medianería que daba al solar vallado».

CONSIDERANDO: Que a nada de lo dicho se opone la Ley de Arrendamientos Urbanos al regular la declaración de ruina como una de las causas de resolución del contrato de arrendamiento, exigiendo que el expediente para tal declaración sea contradictorio y con citación, al tiempo de su iniciación, de todos los inquilinos y arrendatarios; norma con la que la Ley quiere evitar que una declaración de ruina sirva de infundado pretexto para vulnerar los derechos de tales inquilinos; pero es distinto el caso —y la Ley cuida de hacerlo notar en el párrafo 2.º de la disposición 9.ª de su artículo 149— en que el peligro sea inminente y no permita dilaciones, hipótesis en la cual, como es lógico, no de un modo discrecional, sino patentizándose debidamente el fundado temor de daños a personas o bienes, las atribuciones y deberes de las autoridades gubernativas antes aludidas,

entran en juego ; y por ello dicho párrafo 2.º reconoce que la autoridad gubernativa puede disponer que la finca sea desalojada, sin hacer más alusión que ésta a las posibles medidas que dicha autoridad pueda tomar, porque, dada la materia regulada en dicha Ley, enfoca únicamente la hipótesis como causa de resolución de la situación contractual del arrendatario, cuya secuencia es el desalojo.

(Sentencia 10 febrero 1958.)

De parecido tenor es la Sentencia de 25 de noviembre de 1957.

c) *Para resolver sobre el particular es de decisiva importancia el informe de los técnicos que asesoran al Ayuntamiento.*

(Sentencia 26 febrero 1958.)

d) *Si la finca ofrece ruina en una parte, no puede imponerse al propietario que mantenga la parte no ruinosa, pues sólo puede exigirse cuando formen cuerpos o estructuras independientes.*

CONSIDERANDO: Que el concepto de edificio o finca ruinosa a que aluden los artículos 389 del Código civil y 149, causa novena, de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1946, ha de reputarse normalmente unitario, así en el aspecto físico como en el jurídico ; y a ello obedece la redacción del precepto arrendaticio, al exigir que en el expediente contradictorio sean citados todos los inquilinos y arrendatarios y no solamente aquéllos a quienes pudiese afectar la declaración de ruina como enunciaba el Real Decreto-ley de 14 de diciembre de 1927, al modificar el apartado G) del artículo 5.º del de 21 de diciembre de 1925 ; exigencia que se ha mantenido en idénticos términos al pasar al artículo 114, causa diez, de la vigente Ley en la materia de 13 de abril de 1956, manifestando la perduración de un criterio de unidad predial que obliga a referir la declaración administrativa de ruina a la totalidad del edificio sobre el que recaiga, salvo el caso excepcional de que lo integren cuerpos o estructuras independientes ; de todo lo cual se deduce la imposibilidad de admitir a estos efectos la división o mutilación de una casa, destruyendo el conjunto constructivo, para mantener en el disfrute de locales arrendados a los inquilinos de los departamentos que no ofrezcan riesgo momentáneo, pues la demolición parcial de un edificio, sobre todo cuando se produce en sentido vertical, implica para el propietario la carga económica de tener que reforzar los elementos de sustentación y construir nueva fachada ; y si tal gravamen no cabe aceptarlo dentro de un ponderado equilibrio de los derechos de arrendador y arrendatarios en el área estrictamente administrativa, resulta además imposible imponerlo cuando por estar afectado el edificio por un nuevo plan de alineaciones no puede obtenerse licencia municipal para la ejecución de tales obras, como en el caso de autos ocurre de conformidad con lo dispuesto en el artículo 770 de las Ordenanzas municipales de Policía urbana de Valencia ; factor el último que justifica la extensión

de los efectos de declaración de ruina a todo el inmueble, según en casos análogos declararon las sentencias de esta Sala citadas en los Vistos (1).

(Sentencia 24 marzo 1958.)

VII. RÉGIMEN JURÍDICO

1. Actos administrativos.

a) *Ejecutividad. La mera alzada interpuesta contra los actos administrativos no suspende la ejecución de éstos.*

CONSIDERANDO: Que la doctrina científica afirma tal carácter ejecutivo inmediatamente a su pronunciamiento, salvo cuando exista una «conditio juris» de la que se haga depender su eficacia plena como, por ejemplo, la necesidad de la aprobación de la autoridad superior exigida en algunos casos. Esta ejecutoriedad permite darles cumplimiento incluso contra la voluntad de los propios interesados, como un privilegio de la Administración que encuentra su fundamento en los fines públicos perseguidos, cuya ejecución no puede ser demorada, existiendo en sus acuerdos una presunción de legitimidad que no se destruye por la simple impugnación, sino que hace falta para ello la subsiguiente declaración formal de que aquella legitimidad no existe y, por eso, los recursos contra los actos administrativos no tienen, en principio, efectos suspensivos, ya que admitir lo contrario valdría tanto como hacer posible paralizaciones de la acción administrativa por voluntad de los particulares.

CONSIDERANDO: Que esta doctrina informa nuestra Administración e incluso ha sido llevada a disposiciones vigentes, como el artículo 3.º del Reglamento de procedimiento económico-administrativo de 29 de julio de 1924, que niega eficacia suspensiva a los acuerdos impugnados en las reclamaciones de esta naturaleza, a pesar de la directa afectación que suponen en el patrimonio privado los actos tributarios, y ello con el evidente fin de que no pueda ser interferida, por la simple interposición de recursos, la acción fiscal.

(Sentencia 6 febrero 1958.)

b) *Irrevocabilidad. No puede la Administración revocar sus actos cuando éstos son declaratorios de derechos a favor de tercero.*

CONSIDERANDO: Que el principio de derecho de que nadie puede ir contra sus propios actos, tiene una excepción por razón de

(1) Sentencias 20 de octubre 1951, 8 de mayo, 2 de junio 1953, y 2 de julio 1954.

los intereses públicos que defiende en favor de la Administración a la que se concede la facultad de declarar lesivos sus acuerdos aunque reconozcan derechos a favor de un particular y acudir a los Tribunales para que los anulen, pero la Administración no puede rehuir ese claro proceder jurídico para por sí y ante sí y sin previa declaración de lesividad volver sobre sus acuerdos y dejarlos sin efecto, lo que a los Ayuntamientos prohíbe claramente el artículo 391 de la Ley de Régimen local, y esa doctrina está mantenida en numerosas sentencias de este Tribunal, entre ellas, en las citadas en los Vistos, admitiéndose únicamente que la Administración puede dejar directamente sus acuerdos sin efecto únicamente en los casos de error material y notorio.

(Sentencia 25 febrero 1958.)

c) *Exclusión de recursos contra determinados actos. Cuando se establece que no se dará recurso alguno contra un acto, se entenderá que tal exclusión se refiere sólo al orden gubernativo sin que alcance a la revisión jurisdiccional contencioso-administrativa, pues ello exige una expresa exclusión de la Ley.*

(Sentencia 20 enero 1958.)

2. *Personalidad reconocida en vía gubernativa. No puede negarse personalidad en la vía contenciosa a un reclamante a quien se la reconoció por la Administración en vía gubernativa.*

(Sentencia 31 enero 1958.)

3. *Defectos procesales. Es principio general de la jurisprudencia el de que no todas las infracciones u omisiones del procedimiento originan nulidad, sino sólo aquéllas en que se produzca indefensión de aquéllos a quienes afecte.*

(Sentencia 30 enero 1958.)

VIII. SOLARES DE EDIFICACIÓN FORZOSA

1. *Recursos. El artículo 6.º del Reglamento de 23 de mayo de 1947 al decir que «contra los acuerdos del Ministerio de la Gobernación no se dará recurso alguno», se refiere sólo a los gubernativos y no alcanza a la revisión jurisdiccional que proceda*

(Sentencia 26 febrero 1958.)

2. *Solar no construido. Se entenderá tal, no sólo cuando sustente construcciones paralizadas o derruidas, sino cuando las construcciones permanentes sean de categoría inferior a las mínimas normales de la zona urbanizada donde se hallen.*

CONSIDERANDO: Que al entrar en el fondo de la cuestión litigiosa, debe examinarse en primer lugar el extremo suscitado por

los actores, de si las circunstancias señaladas en la letra *d*) del artículo 3.º del Reglamento de 23 de mayo de 1947 han de tenerse en cuenta solamente respecto de edificaciones paralizadas o derruidas, ya que son las indicadas en el número 1.º, letra *b*), de la Ley de 15 de mayo de 1945, y el Reglamento, se dice, no puede sujetar a sus preceptos inmuebles no comprendidos en la Ley; ... mas, es evidente que, para tal exégesis restrictiva del precepto reglamentario se prescinde del artículo 9.º de la Ley, que dispone que sólo se considerará edificado un solar cuando las obras que en él existan tengan carácter permanente y no sean de categoría inferior a las mínimas normales de la vía urbanizada de que se trate; con lo que aparece patente que el artículo 1.º de la Ley ha de ser completado con el contenido del 9.º, en el sentido de que, aunque las construcciones existentes no se hallen en estado de paralización o ruina, si tales obras son de carácter inferior a las mínimas normales aludidas, el solar, a efectos legales, no se considerará edificado; por todo lo cual debe desecharse la indijada interpretación dada por los recurrentes al citado precepto reglamentario.

(Sentencia 20 enero 1958.)

3. *¿Edificación permanente o provisional?*

CONSIDERANDO: Que el Ayuntamiento entendió que para determinar si se trataba de una edificación de carácter provisional o permanente había que hacer una calificación única y que, como criterio para esa calificación había que acudir al de la accesoria, y teniendo en cuenta la extensión que ocupaba el garaje en relación con el total de la finca, estimar que por ese carácter de accesoria había que concebir el garaje como edificación de carácter provisional, pero ese criterio no es admisible, porque no está en la Ley y porque va contra lo dispuesto en el Decreto de 5 de septiembre de 1952, en el que se habla de la posibilidad de derecho de retorno, según lo establecido en el artículo 104 y siguientes de la Ley de Arrendamientos Urbanos entonces vigente y, por consiguiente, cuando el Ministerio de la Gobernación revocó el acuerdo municipal declarando la calificación de edificación de carácter permanente a la nave donde estaba construido el garaje con una extensión de 1.512 metros y 67 decímetros cuadrados, obró acertadamente, por lo que procede la desestimación del recurso sin que con ello se prejuzgue si el señor S. o sus actuales herederos tienen o no ese derecho de retorno, porque el reconocimiento del mismo es materia propia de la jurisdicción civil, siendo el cometido propio de la contenciosa la calificación de permanente o provisional de la citada edificación.

(Sentencia 5 marzo 1958.)

IX. TÉRMINOS MUNICIPALES

1. *Cambio de partido judicial; procedimiento.*

CONSIDERANDO: Que la clara disposición del artículo 18 de la precitada Ley de 15 de septiembre de 1870 sobre el procedimiento para el cambio de partido judicial de un Municipio, fué derogada y mediante el sistema —jurídicamente imperfecto, pero inequívoco y usual en nuestra práctica legislativa— de que otra disposición posterior y de igual rango, regulara aquel supuesto de manera diferente e incompatible con la preexistente; ya que el artículo 9.º de la Ley municipal de 1877 trasladó la resolución de aquella clase de expedientes del Ministerio de Gracia y Justicia al de la Gobernación, reduciendo la intervención del primero a mero informe; y esta innovación se reiteró por el artículo 25 del Estatuto municipal de 1924, con la variante de no mencionar el informe del Consejo de Estado, que volvió a ser exigido por el artículo 16 de la Ley homónima de 1935, coincidente por lo demás con el traslado de la competencia procesal y resolutoria al ramo de Gobernación.

CONSIDERANDO: Que ni en la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 ni en los dos textos concordantes de 1950 y 1955 de la de Régimen local, se contiene precepto específico que reproduzca o equivalga a los de 1877, 1924 y 1935; mas tal silencio no ha supuesto el restablecimiento automático del artículo 18 de la Ley de 1870, puesto que el vacío legislativo que hubiera podido producirse fué llenado por la cuarta de las disposiciones finales de la Ley de 1950 que confirió al Ministerio del ramo facultades, en uso de las cuales se aprobó el Reglamento de 17 de mayo de 1952, dotado de toda la fuerza imperativa que se derive de la delegación mencionada; en cuyo artículo 25 se consagra el supuesto que nos ocupa, reiterando la competencia procesal del Ministerio de la Gobernación y atribuyendo la decisoria al Consejo de Ministros, previa audiencia de los Ayuntamientos de las cabezas de los partidos afectados, informe del Ministerio de Justicia, dictamen del Consejo de Estado; trámites todos observados en el caso de autos, además de oír a los respectivos Jueces de Primera Instancia e Instrucción y a la Sala de Gobierno de la Audiencia Territorial, en observancia supletoria del criterio del antiguo precepto de 1870, dada la notoria utilidad de tales pareceres; sin que la falta del de la Diputación provincial, no exigido por el precepto de 1952, pueda reputarse como constitutivo de una omisión de imprescindible subsanación; interpretación confirmada por la práctica frecuentemente seguida, sin que el Ministerio de Justicia haya planteado nunca cuestión alguna conforme a la Ley de 17 de julio de 1948 en defensa de su antigua y desaparecida competencia.

(Sentencia 3 febrero 1958.)

2. *Límites de Provincia. Si la variación de límites de Ayuntamientos entraña la de límites de Provincia, es precisa una ley para ello.*

CONSIDERANDO: Que el quedar puntualizado por la Orden del Ministerio de la Gobernación, resolutoria del expediente sobre delimitación de los términos municipales de Cantalojas y Grado del Pico, que lo es a la vez de las provincias de Guadalajara y Segovia, varió los límites de los referidos Ayuntamientos y en su consecuencia el de las provincias a que pertenecen, pues al fijar la línea límite alteró su estado anterior pasando unas fincas y zona de terrenos de una provincia a otra, lo cual, según lo dispuesto en el artículo 205 de la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950 y 74 del Reglamento de Población y demarcación territorial de 17 de mayo de 1952, solamente por medio de una ley podrán ser variados los límites de las provincias, por lo que no habiéndose cumplido este precepto en el caso actual es visto que el Ministerio de la Gobernación obró con manifiesta incompetencia que produce la nulidad de lo resuelto, cuya nulidad ha de declarar esta jurisdicción, por lo que procede dar lugar a los recursos entablados por los Ayuntamientos de Cantalojas y Grado del Pico, acordando la nulidad de la Orden ministerial reclamada, todo lo cual concuerda con la sentencia dictada por este Tribunal Supremo en 3 de enero de 1923, en un litigio sostenido entre los mismos Ayuntamientos litigantes y con las dictadas en 15 de noviembre de 1950 y 21 de diciembre de 1951.

(Sentencia 8 febrero 1958.)

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO

REPERTORIO DE LA VIDA LOCAL DE ESPAÑA (1957)

Iniciada la publicación de este interesante Anuario de la Vida Local en el año 1953, van publicados los tomos correspondientes a los años sucesivos y ahora aparece el de 1957.

Obra imprescindible para las Corporaciones locales y de gran utilidad para las Empresas, Abogados y Asesores.

Contiene Legislación, Jurisprudencia, Resoluciones del Ministerio de la Gobernación y de la Dirección General de Administración Local, Dictámenes del Instituto, Estadísticas y Nomenclátor actualizado de cargos de la Administración Local.

PEDIDOS:

SECCIÓN DE PUBLICACIONES DEL INSTITUTO

J. GARCÍA MORATO, 7 - MADRID