

V. JURISPRUDENCIA

SUMARIO

A) COMENTARIOS MONOGRÁFICOS: *El silencio administrativo positivo en la Sentencia de 28 de enero de 1960.*

B) RESEÑA DE JURISPRUDENCIA: I. *Bienes de las Corporaciones locales.*
1. Deslinde y amojonamiento: su concordancia. 2. Deslinde de montes.

II. *Contratación administrativa.* 1. Resolución de contrato por la Corporación. 2. Riesgo y ventura: revisión de precios.

III. *Expropiación forzosa.* 1. Plazo para recurrir contra la necesidad de ocupación. 2. Jurado provincial: su naturaleza. 3. Recursos contra la valoración del Jurado. 4. Justiprecio: valor real.

IV. *Funcionarios.* 1. Concursos de Interventores. Servicios que no se computan. 2. Sanciones: la prueba ha de ser completa.

V. *Haciendas locales.* 1. Interpretación de las disposiciones fiscales. 2. Derechos y tasas. 3. Consignación en presupuesto. 4. Arbitrio sobre riqueza provincial.

VI. *Jurisdicción Contencioso-administrativa.* Recurso de reposición: caso en que no es preciso.

VII. *Policia municipal.* 1. Facultades de los Ayuntamientos en los mercados. 2. Tasa y no renta es lo que satisfacen los usuarios de mercados. 3. Declaración de ruina. 4. Licencia municipal que no se otorga por silencio administrativo.

A) COMENTARIOS MONOGRAFICOS

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN LA SENTENCIA DE 28 DE ENERO DE 1960

a) *Idea del silencio administrativo.*

Inicialmente la Administración se halla obligada a dictar resolución sobre las peticiones que se le dirijan, pero la verdad es que esta obligación queda muy a menudo incumplida. Puede suceder, y de hecho viene sucediendo, que los funcionarios encargados de proponer la resolución de dictar ésta, unas veces por negligencia y otras por propia voluntad, no quieren llevar a cabo tal actividad, o, al menos, la realizan con demora, y, por lo tanto, más allá del tiempo prudencial en que la resolución debiera darse.

Para evitar que el particular se encontrase en una situación de impotencia ante la Administración cuando ésta mantuviese a ultranza su pasividad no dictando la resolución sobre la petición que se le había dirigido, se creó el procedimiento llamado «silencio administrativo». El Tribunal Supremo, en Sentencia de 21 de junio de 1958, se refiere a esta institución en un alarde de erudición, tal vez no muy propio de una Sentencia, y dice lo siguiente: «Considerando que la teoría del silencio en el Derecho tuvo ya, dentro del pasado siglo, su discusión teórica y encuadramiento en el Derecho privado, en el que se pusieron de manifiesto y delinearón tres directrices perfectamente delimitadas: la romana: «Qui tacet utique non facetur» (el que calla no dice nada); la canónica: «Qui tacet consentire videtur» (el que calla otorga, consiente); la moderna: «Qui tacet si loqui potuit et debuit, consentire videtur» (el que calla cuando pudo y debió hablar, se estima que consiente). El problema del silencio en el Derecho fué relativamente fácil de estructurar en el Derecho privado, cuyas relaciones jurídicas están todas fundamentadas en el principio de la autonomía de la voluntad; más difícil fué la elaboración de la doctrina y, sobre todo, de la legislación en el Derecho público y especialmente en sus ramas de Derecho administrativo y Derecho fiscal. En ellos el problema del silencio en el Derecho está íntimamente ligado con la seguridad política y financiación económica de la Hacienda pública, y por ello la obligación o reconocimiento de un derecho por silencio de la Administración en favor del sujeto pasivo de la relación jurídico-administrativa o fiscal tardó mucho en elaborarse, y ello correspondió a la sutil y científica jurisprudencia del Consejo de Estado de Francia, que en uno de sus grandes avances doctrinales trazó la senda que había de seguir el Poder legislativo, con la Ley de 17 de julio de 1900, en cuyo artículo 3.º hacía posible la formalización del recurso ante el citado Consejo, contra aquellos acuerdos para los que hubiese pasado el plazo legal en que la Administración tenía obligación de resolver, fué un destacado progreso en defensa del súbdito ante la negligencia o posible malicia de la Administración, de la que un miembro de las Cámaras en la discusión, con frase feliz, dijo: «es preciso que la Administración hable cuando calla». En nuestra Patria, aunque había ya algunos atisbos de aceptación legislativa de tal doctrina, fué en el Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924, donde, en el artículo 268, se consagró de un modo claro y preciso la admisión del silencio administrativo como medio habilitante de la defensa de los derechos de los particulares frente a la Administración, pues en él se dice: «Se considerarán desestimados por las autoridades y organismos municipales respectivos, las peticiones o reclamaciones de particulares o entidades, sobre las cuales no se dicte providencia o acuerdo de fondo dentro de los cuatro meses siguientes a su presentación, salvo cuando las leyes establezcan plazos mayores o menores. Tales denegaciones tácitas serán impugnables mediante los oportunos recursos, y si prosperasen, podrá exigirse responsabilidad civil o gubernativa a las

autoridades, funcionarios o Corporaciones culpables de la demora». Y sigue diciendo: «La legislación referente al silencio administrativo afecta y está dictada en beneficio del sujeto pasivo de la relación jurídico-administrativa o fiscal, dándole facilidades para que pueda impugnar como denegatorias aquellas resoluciones aún no dictadas por la Administración», lo que es un beneficio otorgado al particular para combatir los abusos administrativos que, no resolviendo los recursos, paralizaban las facultades de alzada otorgadas a los recurrentes. En este sentido, se ha pronunciado el Tribunal Supremo resolviendo que las ventajas del silencio administrativo se concedieron en favor de los particulares —Sentencia 19 de octubre de 1933—; que el silencio administrativo excluye la necesidad de entablar el recurso de reposición, pues este recurso requiere resolución expresa anterior —Sentencia 10 junio 1948—; que las resoluciones dictadas por la Administración fuera del plazo legal en que pudo verificarlo tienen validez en cuanto los Tribunales las estimen ajustadas a derecho —Sentencias de 26 de abril y 23 de junio de 1930, 27 de febrero de 1935 y 7 de abril de 1942—.

Es decir, que cuando la Administración debiendo actuar no lo hace, entonces el legislador da por supuesto una determinada actuación de aquélla. Generalmente, parte del supuesto de que la Administración deniega lo pedido, y de este modo hay ya, por disposición del legislador, un acto administrativo que abre al particular la posibilidad de acudir a otras instancias para que su petición pueda ser resuelta en el fondo y obtener de este modo a su favor una declaración como la que interesaba. Y así puede el particular llegar a la revisión jurisdiccional del acto supuesto de la Administración, que ésta no dictó expresamente.

Tal fué el primer paso en la aplicación del silencio administrativo, pero después se fué más allá. Se estimó que hay ocasiones en las que conviene compeler a la Administración de una manera más efectiva a que cumpla con su obligación de dictar resolución, y entonces ya no se limita el legislador a dar por supuesto que cuando la Administración no resuelve ha sido denegada la petición, sino que establece que, al no pronunciarse la Administración sobre un acto al que venía obligada por la Ley, ha de entenderse que la posición de la Administración es favorable y que, por tanto, la petición ha sido resuelta de acuerdo con lo solicitado. Y si el órgano administrativo interviene en ejercicio de su facultad de control, ha de entenderse que la autorización o la aprobación necesarias para la resolución y puesta en ejecución del acto del órgano controlado están concedidas, y de este modo el acto inicial procedente del órgano sometido a control se encuentra en franca vía para su efectividad y ejecución. Entonces nos hallamos ante el llamado silencio administrativo positivo.

Bien se echa de ver que estos casos tienen que estar muy concreta y específicamente determinados en la Ley; conceder con carácter general el silencio administrativo positivo entrañaría graves peligros.

Es muchas veces imposible, dado lo complejo y vario del actuar administrativo, resolver dentro del plazo. Todo ello conduce a que, como dice el Tribunal Supremo en la Sentencia de 28 de enero de 1960, es necesario que el silencio positivo se consigne de un modo literal, sin que pueda aplicarse cuando no exista disposición expresa al efecto, como ya declaró en la Sentencia de 29 de septiembre de 1951.

b) *Algunos casos de silencio positivo en el Derecho municipal.*

Son varios los preceptos de la Ley de Régimen local, y disposiciones concordantes, en que establece el silencio positivo. Así, al tratar de las *Licencias de construcción*, el artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955 dispone que las licencias para el ejercicio de actividades personales, parcelaciones en sectores para los que exista aprobado Plan de Urbanismo, obras de instalaciones industriales menores y aperturas de pequeños establecimientos, habrán de otorgarse o denegarse en el plazo de un mes; y las de nueva construcción o reforma de edificios e industrias, apertura de mataderos, mercados particulares y en general grandes establecimientos, se otorgarán en el plazo de dos meses a contar de la fecha en que la solicitud hubiera ingresado en el Registro general, si bien los plazos de referencia quedarán suspendidos durante quince días, a partir de la notificación de la deficiencia, cuando se hayan apreciado defectos subsanables. Y de no darse la licencia solicitada dentro de los plazos establecidos por aplicación del silencio administrativo, se entenderá:

1. Que se ha denegado la licencia pedida si se refiere a actividad en la vía pública o en bienes de dominio público o patrimoniales de la Corporación.

2. Que se ha *otorgado* por aplicación del silencio administrativo, si transcurre el plazo legal señalado, cuando se refieran a obras o instalaciones menores y apertura de toda clase de establecimientos; y

3. Que también se ha *otorgado* por silencio administrativo la licencia solicitada que se refiera a parcelaciones de terrenos, a construcciones de inmuebles o modificación de la estructura de los mismos, implantación de nuevas industrias o reformas mayores de las existentes, cuando, después de haber transcurrido el plazo legal antes indicado, el peticionario acude a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y ésta lo resuelve en el plazo de un mes.

En cuanto a las *Ordenanzas y Reglamentos*, se consigna en el artículo 109 de la Ley de Régimen local que, una vez expuestos al

público durante quince días para reclamaciones y remitidos al Gobierno civil de la Provincia, si éste, dentro de los treinta días siguientes a la recepción de las Ordenanzas o Reglamentos (se exceptúan las Ordenanzas de Construcción y Viviendas y las de Exacciones, que tienen procedimiento especial), no ha dictado resolución, se entenderá que adquieren plena eficacia en aplicación del silencio administrativo positivo.

En lo que se refiere a los *Planes de Urbanismo y Ordenanzas de Construcción y Viviendas*, la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 dice que, una vez sometidos a información pública durante el plazo de un mes y elevados a los órganos urbanísticos competentes para otorgar la aprobación definitiva, si transcurre el plazo de seis meses, sin que estos órganos de control comuniquen la aprobación definitiva al Plan y a las Ordenanzas de Construcción y especiales de Vivienda, que habrán de ir incluidas en los Planes, según dispone el artículo 136 de la Ley de Régimen local vigente, se entenderán aprobados por silencio administrativo, y, por tanto, podrán ponerse en ejecución.

En relación a los *Presupuestos*, tanto ordinarios como extraordinarios, y a las modificaciones presupuestarias por habilitación y suplemento de crédito, también se establece el silencio administrativo positivo cuando transcurren los plazos en que el legislador ha querido que los órganos de control den su aprobación o la deniegan.

Por lo que se refiere a las *Ordenanzas fiscales* que han de aprobar las Corporaciones locales para exaccionar los arbitrios, contribuciones especiales y derechos y tasas, también se establece el silencio administrativo positivo. Al efecto, se consigna en la Ley de Régimen local vigente que las Ordenanzas se enviarán al De'gado de Hacienda con las reclamaciones que se hubieran presentado. Y si transcurre un mes y quince días más, a contar de la fecha en que hubieren tenido entrada dichos documentos en la Delegación de Hacienda sin haberse adoptado resolución, se entenderán: a) denegadas las reclamaciones, y b) aprobada la imposición y las Ordenanzas por aplicación del silencio administrativo.

Si se tratase de nuevas exacciones, el acuerdo del De'gado de Hacienda puede ser recurrido ante el Ministerio de Hacienda, el cual, según el artículo 725 de la Ley, ha de dictar resolución en plazo de sesenta días, contra la cual podrá interponerse recurso administrativo.

c) *Sentencia de 28 de enero de 1960.*

Sin entrar en toda la rica temática a que da lugar esta institución (pueden consultarse los magníficos trabajos de Garrido Falla: *La llamada doctrina del silencio administrativo*, en el núm. 16 de la «Revista de Administración Pública», año 1955, y *El silencio administrativo en la Nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso administrativa*, en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 91, año

1957) hemos de limitarnos a glosar la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1960, en la que se declara que no puede considerarse aprobada por silencio administrativo la nueva exacción acordada por un Ayuntamiento, aunque haya transcurrido el plazo de dos meses que al efecto establece el artículo 725 de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955. Al efecto consigna:

«CONSIDERANDO: Que el primero de los motivos de impugnación fundada en que es pertinente aplicar la teoría del silencio administrativo al recurso interpuesto ante el Ministerio de Hacienda, contra el acuerdo del Delegado de Hacienda de Cádiz, aprobatorio de la exacción sobre carga y descarga de mercancías, por haberse producido la Orden ministerial, que lo resuelve, después de haber transcurrido el plazo de sesenta días, que se señala en el artículo 725 de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, para dictarla, carece de base, en el caso de autos para ser aceptado, por las razones siguientes: a) Porque para poder aplicar la doctrina del silencio administrativo puramente, y que de ella se produjese la firmeza del acuerdo que había sido objeto de reclamación, sería necesario que el citado artículo de la Ordenación jurídica del Régimen local lo consignase literalmente, pues según tiene declarado la Sentencia de 29 de septiembre de 1951, el silencio administrativo no puede aplicarse sin estar admitido por disposición expresa; y b) Porque si la Administración, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de esta Jurisdicción, está obligada a dictar resoluciones en el plazo de tres meses, el interesado sólo tiene la facultad de denunciar la mora y transcurridos tres meses, desde la denuncia, considerar desestimada su petición al efecto de formular, frente a esta denegación presunta, el recurso contencioso o esperar la resolución expresa, que en todo caso tendrá el deber de dictar debidamente fundada la Administración, es incuestionable que, sin haber denunciado la mora, es decir, habiendo aceptado la espera a la resolución expresa, al impugnar ésta, no puede aceptarse que diga que es inoperante por haberse dictado fuera del plazo establecido, de lo que es necesario concluir que la disposición ministerial combatida es perfectamente válida en el orden formal y no puede ser atacada por supuestos defectos de esa naturaleza que, siendo inexistentes, no pueden ser estimados».

d) *Comentarios.*

Desde luego es de toda necesidad, como dice el Tribunal Supremo en la Sentencia referida, que exista disposición clara, concreta y terminante, por virtud de la cual se declare el silencio administrativo positivo.

No dice de una manera expresa el artículo 725 de la Ley de Ré-

gimen local en relación con la imposición de exacciones, como tampoco lo dice cuando se trata de los Presupuestos extraordinarios que llevan consigo operación de crédito al señalar el plazo de noventa días al Ministro de Hacienda para resolución, si en el caso de dejar transcurrir dicho plazo se ha de entender aprobada la imposición, o el Presupuesto extraordinario, por virtud del silencio administrativo, y según ello habría de aceptarse la tesis mantenida en la Sentencia de 28 de enero de 1960 de que, al no disponerse de modo expreso y categórico la aplicación del silencio administrativo positivo, no podrá éste aplicarse en los supuestos antes mencionados. ¿Puede aceptarse esta tesis?

La Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 establece lo siguiente:

1.º Que el *silencio administrativo*, y el ejercicio del derecho de recurso en vía administrativa que estuviere reconocido en disposiciones especiales, se ajustarán, en todo caso, a lo dispuesto en los artículos 94 y 95 de la Ley (párrafo 3.º del artículo 1.º).

2.º Que «el silencio se entenderá positivo, sin denuncia de mora, cuando así se establezca por disposición expresa, o cuando se *trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores. Si las disposiciones legales no previeran para el silencio positivo un plazo especial, éste será de tres meses a contar desde la petición*».

3.º Que la Ley de Procedimiento administrativo es supletoria de las normas que regulan el procedimiento administrativo de las Corporaciones locales (párrafo 4.º, artículo 1), sin que a ello obste lo prevenido en la 4.ª disposición final.

Según, pues, lo antes dicho, es incuestionable que, en lo que se refiere a la Administración local, habrá de aplicarse el silencio de acuerdo con lo expuesto, y, por tanto, si no existe precepto específico y concreto al efecto habrá de entenderse que al transcurrir tres meses desde que tengan entrada los documentos, siempre que no se haya interrumpido el plazo por la petición de subsanación de deficiencias, según lo que establece el artículo 220 del Reglamento de Haciendas locales, habrá de estimarse otorgada la aprobación por silencio administrativo positivo.

Pero si esto no ofrece duda en cuanto a la aprobación de Presupuestos extraordinarios con operación de crédito, en que el Ministro ha de dar su aprobación sin acto anterior del Delegado de Hacienda, no parece que pueda aplicarse al caso en que el Ministro no resuelva en plazo legal el recurso entablado contra el acto del Delegado de Hacienda en una nueva exacción. Pues cabe perfectamente partir del supuesto de que no se trata propiamente hablando de un acto de fiscalización, de control, sino de un acto resolutorio de un

recurso, resultando, por ello, inaplicable el artículo 95 de la Ley de Procedimiento administrativo.

Pero lo que no parece aceptable es la razón aducida en el apartado b) del Considerando transcrito anteriormente. Decir que el interesado «sólo tiene la facultad de denunciar la mora y transcurridos tres meses desde la denuncia considerar desestimada su petición al efecto», cuando se trata, como aquí ocurre, de un recurso de alzada contra el acto del Delegado de Hacienda, parece olvidar que, aún cuando en la doctrina y en nuestra legislación anterior venía siendo oscura la diferencia de aplicación del silencio administrativo, según se trate de vía de petición o de vía de recurso, es lo cierto que en la actualidad, y cada vez con mayor y más acabado perfil, es distinto el procedimiento según se trate del silencio de la Administración, al resolver sobre una petición o sobre un recurso.

Al primer caso se refiere el artículo 38 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, al decir «que cuando se formulare alguna petición ante la Administración, y esta no notificare su decisión en el plazo de tres meses, el interesado podrá denunciar la mora; y transcurridos tres meses desde la denuncia podrá considerar desestimada su petición al efecto y formular frente a esta denegación el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición». Precepto este que se halla en concordancia con lo establecido en el artículo 94 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, y donde queda bien claro que solamente se refiere a *petición* y no a recurso.

Al segundo supuesto hace referencia el artículo 125 de la Ley de Procedimiento administrativo, que al tratar del recurso de alzada, dice: «Transcurridos tres meses desde la interposición del recurso de alzada, sin que se notifique su resolución, se entenderá desestimado y quedará expedita la vía procedente».

B) RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

I. BIENES DE LAS CORPORACIONES LOCALES

1. *Si en términos generales el amojonamiento que se acomoda al deslinde es inatacable, no lo es cuando entre uno y otro ha transcurrido largo tiempo y se ha modificado la situación posesoria.*
(Sentencia 30 de enero de 1960.)

2. *Los Ayuntamientos tienen facultad para llevar a cabo el deslinde de los montes que les pertenezcan, pero es distinto el procedimiento según se hallen o no catalogados.*
(Sentencia 30 de enero de 1960.)

II. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

1. *Si no se cumple un contrato administrativo por el contratista, puede la Corporación municipal resolver dicho contrato.*

(Sentencia 19 de enero de 1960.)

2. *Los contratos de ejecución de obras municipales se conciertan a riesgo y ventura del contratista. Y si bien se han templado los rigores de una aplicación literal de aquella estipulación mediante disposiciones que permiten revisar los precios concertados, tales disposiciones, por su naturaleza excepcional, sólo pueden aplicarse si se dan todas las circunstancias previstas por el legislador, no siendo posible otorgar tales beneficios al contratista que no ejecutó la obra dentro del plazo señalado inicialmente y luego prorrogado.*

(Sentencia 15 de enero de 1960.)

III. EXPROPIACIÓN FORZOSA

1. *El recurso contra la necesidad de ocupación ha de interponerse en el plazo de diez días.*

CONSIDERANDO: Que el artículo 22 de la vigente Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 otorga, contra el acuerdo de necesidad de ocupación, recurso de alzada ante el Ministerio correspondiente, que los interesados en el procedimiento expropiatorio, así como las personas que hubieran comparecido en la información pública podrán interponer en el plazo de diez días, a contar desde la notificación personal o desde la publicación en los periódicos oficiales, según los casos, precepto con el que coincide el contenido en el artículo 41 del Reglamento de aplicación.

(Sentencia 28 de enero de 1960.)

2. *El Jurado provincial es un órgano de la Administración general en la esfera provincial.*

El Jurado Provincial de Expropiación —creado y regulado por la vigente Ley de 16 de diciembre de 1954, ya citada—, es un órgano de la Administración estatal en la esfera provincial,

no sólo por su composición, y naturaleza de sus funciones, sino por sustituir a la Autoridad que dictaba la resolución administrativa según la legislación anterior, así como por agotar su decisión la vía gubernativa, procediendo en su contra el recurso ante esta Jurisdicción, por así establecerlo el artículo 35 de la Ley de Expropiación citada y como sólo este se da, según el artículo 1.º de la Ley del 27 de diciembre de 1956, en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo, es evidente que el mencionado Jurado queda catalogado dentro del orden jerárquico de la Administración estatal, como ya lo declara la Sentencia del 23 de abril de 1959.

(Sentencia 19 enero de 1960.)

- 3.. *Es requisito necesario el recurso de reposición para ejercitar acción contenciosa contra la valoración del Jurado provincial.*

(Sentencia 19 de enero de 1960.)

4. *Debe darse a los bienes expropiados el valor real que les corresponda.*

(Sentencia 10 de febrero de 1960.)

IV. FUNCIONARIOS

- 1 *No son computables a efectos de concurso los servicios de inspección llevados a cabo por orden del Gobernador, simultaneándolos con los de su destino.*

CONSIDERANDO: Que dirigida la pretensión en este proceso del actor, a que se le valoren y computen en el Concurso, para proveer plazas vacantes de Interventores de Fondos de Administración Local, convocado el 13 de agosto de 1958, los servicios prestados, por orden del Gobernador civil de Oviedo de 10 de julio de 1950 al girar visita de inspección administrativa al Ayuntamiento de L., y como perito en un sumario instruido por malversación de caudales públicos en el Ayuntamiento de T., examinando los balances y pagos y emitiendo el correspondiente informe, los que no fueron puntuados por el Tribunal calificador, constituido para valorar los méritos de los funcionarios concursantes, es preciso tener en cuenta para apreciar la solicitud de revocación de la Orden del Ministerio de la Gobernación de 20 de mayo de 1959 que desestimó el recurso dealzada formulado contra la puntuación dada

al recurrente, que con arreglo a la Tabla oficial de valoraciones de méritos para los concursos de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local aprobada por Orden del Ministerio del Ramo fecha 21 de julio de 1958, los servicios de referencia no son puntuables según la regla cuarta general para aplicación de dicha Tabla, por haberse prestado simultáneamente con los propios de su destino en el Ayuntamiento de A., no hallándose tampoco comprendidos en los que abarca la regla novena, para aplicación del número 3 c) de méritos, que se refiere con exclusión de cualquier otro a los servicios prestados como funcionario técnico administrativo de la Dirección General de Administración Local, de las Corporaciones locales o de los Colegios Nacional y Provinciales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local —motivos ambos que impiden calificar y puntuar las inspecciones practicadas en los Ayuntamientos de T. y L. por órdenes o misiones gubernativas y judicial, fuera de su propio cargo o plaza—, que con acierto reputó el Tribunal calificador no tienen, en el baremo, asignada puntuación específica y concreta».

(Sentencia 15 de febrero de 1960.)

2. *La imposición de sanciones exige prueba completa de los hechos sancionables y la calificación legal.*

(Sentencia 23 de marzo de 1960.)

V. HACIENDAS LOCALES

1. *Las disposiciones de carácter fiscal han de ser interpretadas y aplicadas en sentido estrictamente literal y restrictivo.*

CONSIDERANDO: Que es también jurisprudencia de esta Sala, la de que las disposiciones de carácter fiscal, por su naturaleza y sus finalidades, tienen que ser en todo caso, interpretadas y aplicadas en sentido estrictamente literal y restrictivo, sin ampliaciones o deducciones presuncionales o analógicas, que no estuvieren autorizadas precisa y legalmente y sin perjuicios indebidos para los contribuyentes; doctrina, como aquella recordada en el Considerando anterior, tan uniforme, reiterada y conocida que no requiere, por ello, su concreción, mediante la cita o relación de las muy numerosas sentencias en que ha sido declarada.

(Sentencia 22 de enero de 1960.)

2. *No puede imponer un Ayuntamiento derechos y tasas por carga y descarga de mercancías.*
(Sentencia 28 de enero de 1960.)

3. *No existe falta de crédito para satisfacer un gasto si se acordó que se pagarían las obras cuando esté aprobado el Presupuesto extraordinario.*

CONSIDERANDO: Que aunque se prescindiera de la imprecisión con la que es aludido por los hoy apelantes, al hacer tales alegaciones, un requisito que es necesario en un recurso de plena jurisdicción regido por la Ley jurisdiccional en su texto de 8 de febrero de 1952; el de que el acuerdo recurrido vulnere un derecho administrativo, reconocido a favor de los recurrentes por una disposición anterior, lejos de existir motivos legales en que apoyar la revocación de la Sentencia del Tribunal *a quo*, en cuanto a los puntos últimamente indicados son de estimar jurídicamente atinadas las razones señaladas por el Tribunal provincial, para rechazar las indicadas alegaciones de los recurrentes; ya que la autorización al señor A., sin subasta, ni concurso, es lícita con arreglo al artículo 20 del Reglamento de 14 de julio de 1924, en relación con la Ley de 18 de marzo de 1895 en su artículo 18 y además, arranca de acuerdos municipales anteriores a la Sentencia de este Tribunal de 31 de octubre de 1951, los de 25 de mayo y 21 de diciembre de 1945, no afectados por ella; y en cuanto a la consignación presupuestaria para la reforma urbana de que se trata, o mejor, en cuanto a la relación cronológica de ambas, es asimismo correcta la tesis sentada por la Sentencia apelada y por las alegaciones de la Abogacía del Estado y del Ayuntamiento, pues acordando la Corporación municipal que los pagos señalados en el Proyecto «se harían tan pronto lo permita el correspondiente Presupuesto extraordinario», la aprobación de éste, que era el resultado de la del Plan de reforma, hace que en ningún momento el Ayuntamiento haya incurrido en la infracción denunciada por los hoy apelantes de habilitar gastos que no tengan crédito suficiente para satisfacerlos.

(Sentencia 23 de marzo de 1960.)

4. *No está libre de tributación por el arbitrio sobre la riqueza provincial el bacalao, que es pesca de gran altura.*
(Sentencia 19 de enero de 1960.)

VI. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

No es necesario el recurso de reposición contra la resolución del Ministro de la Gobernación, que conoce reclamación contra actos de la Dirección General de Administración Local.

CONSIDERANDO: Que a tenor del apartado a) del artículo 53 de la Ley Jurisdiccional, están exceptuados del recurso de reposición, los actos administrativos que implicaren resolución de cualquier recurso administrativo, incluso el económico-administrativo; por lo que es indudable que la Orden del Ministerio de la Gobernación que resolvió el recurso administrativo de alzada, se halla expresamente exceptuada del de reposición conforme a la dicha Ley.

(Sentencia 16 de febrero de 1960.)

VII. POLICÍA MUNICIPAL

1. *Los Ayuntamientos tienen competencia para dictar normas regulando la materia de mercados; así bien tienen facultad para someter a limitaciones las transferencias de los puestos concedidos en los mercados, que son bienes de dominio público destinados al servicio público.*

(Sentencia 25 de enero de 1960.)

2. *El concesionario de un mercado municipal percibe de los usuarios no renta de carácter civil, sino tasas de naturaleza administrativa.*

CONSIDERANDO: Que la primera alegación descansa en una defectuosa interpretación por parte de los recurrentes del por ellos invocado precepto del núm. 2.º del artículo 155 del Reglamento de Obras y Servicios municipales, defectuosa exégesis, consistente especialmente en sacar dicha norma de su zona legal de vigencia, intentándola trasladar a otra distinta, que es la de la realización base de este pleito, para la cual el mencionado precepto no fue establecido ni tiene, por tanto, aplicación; pues las Corporaciones locales pueden realizar los servicios de su competencia, bien por «gestión directa» —regulada en el capítulo III de dicho Reglamento—, bien por «empresa mixta» —regulada en el capítulo IV— o bien por «gestión indirecta» —regulada en el capítulo V—; y entre las mo-

dalidades de la 1.^a enumeradas en el artículo 67, está la sociedad privada municipal o provincial, más detalladamente reglamentada en la subsección 4.^a de dicho capítulo III; y es clara y expresamente en esta hipótesis de constitución de sociedad privada municipal, con modalidad de gestión directa, cuando dice el número 2.^o del artículo 155, que las tarifas tendrán el carácter de precio o merced, sometidas a las prescripciones civiles o mercantiles.

CONSIDERANDO: Que por el contrario la prestación de los servicios por concesión, constituyen una de las formas de gestión indirecta, enumeradas en el artículo 113-1.^o del capítulo V del Reglamento; y lo que paga el concesionario no es la merced de un arrendamiento de derecho privado, sino tasas con arreglo a tarifas según dispone el apartado b) del artículo 129 y el párrafo 1.^o del 155; con lo que es obvio que siendo este régimen de modalidad de gestión indirecta, el adoptado por el Ayuntamiento, en relación con el Mercado de Atocha obraron rectamente, tanto el concesionario en su solicitud de revisión de tarifas al Ayuntamiento como éste al acordarla; y consiguientemente la Sentencia del Tribunal «a quo» al declararlo así.

(Sentencia 26 de marzo de 1960.)

3. *En casos de edificios ruinosos, la autoridad administrativa no actúa de un modo totalmente discrecional, sino que debe tener en cuenta la apreciación técnica de la inminencia de la ruina.*

(Sentencia 29 de enero de 1960.)

4. *La licencia solicitada para vallar un solar que el Ayuntamiento estimaba ser vía pública, no puede considerarse otorgada por silencio administrativo.*

CONSIDERANDO: Que la pretensión del recurrente de que su petición había sido concedida por silencio administrativo, porque el Ayuntamiento había dejado transcurrir más de un mes, antes de que la denegara expresamente, no puede aceptarse, por no ser de aplicación el caso discutido, el apartado c) del artículo 7.^o del Reglamento de Servicio de las Corporaciones locales, porque el aplicable es el apartado d), que dispone que cuando la licencia solicitada se refiere a actividades en la vía pública o en bienes de dominio público patrimoniales, se entenderá denegada por silencio administrativo.

(Sentencia 12 de febrero de 1960.)