

V. JURISPRUDENCIA

SUMARIO: A) COMENTARIO MONOGRÁFICO: *Es de la competencia municipal el otorgamiento de licencias para levantar nuevas construcciones, para la primera utilización de los edificios o para la modificación objetiva del uso de los mismos, debiendo las Corporaciones locales ajustarse al procedimiento establecido para ello, solicitando, al efecto, los informes establecidos en la Ley, los cuales no son vinculantes para el órgano municipal.* B) RESEÑA DE SENTENCIAS: I. *Actos.* Nulidad. II. *Aguas.* 1. Abastecimiento de poblaciones. 2. Aguas subterráneas. III. *Ascensores.* Competencia de ingenieros. IV. *Bienes.* 1. Obras de particular en bien municipal. 2. Bienes comunales. 3. Enajenación. V. *Concejales.* Farmacéutico municipal. VI. *Expropiación forzosa.* 1. Falta de tasación. 2. Valoración. 3. Tasación de árboles. 4. Jurado provincial de Expropiación. 5. Daños y perjuicios. VII. *Funcionarios.* Asignación por residencia. VIII. *Haciendas locales.* 1. Reclamación extemporánea. 2. Tasa de Equivalencia. IX. *Jurisdicción contencioso-administrativa.* 1. Ingreso previo de la cantidad liquidada. 2. Coadyuvante. 3. Asuntos apelables. 4. Plazo para reclamar. X. *Licencias.* 1. Competencia municipal. 2. Edificación sin licencia. XI. *Mercados.* Tasas. XII. *Montes.* 1. Inscripción en el Catálogo. 2. Deslindes. 3. Presunción de posesión. XIII. *Obras públicas.* Recepción de obras. XIV. *Procedimiento administrativo.* 1. Notificación defectuosa. 2. Otra. 3. Personalidad reconocida. XV. *Solares e inmuebles de edificación forzosa.* Plazo para construir. XVI. *Urbanismo.* 1. Información pública de proyecto. 2. Impugnación en vía contenciosa. 3. Contribuciones especiales.

A) COMENTARIO MONOGRAFICO

Es de la competencia municipal el otorgamiento de licencias para levantar nuevas construcciones, para la primera utilización de los edificios o para la modificación objetiva del uso de los mismos, debiendo las Corporaciones locales ajustarse al procedimiento establecido para ello, solicitando, al efecto, los informes establecidos en la Ley, los cuales no son vinculantes para el órgano municipal.

ANTECEDENTES.

1.º Al Ayuntamiento de Olesa de Montserrat se presentó instancia de un vecino pidiendo autorización para instalar una industria donde antes venía funcionando un almacén.

2.º El Ayuntamiento concedió la licencia solicitada, si bien la condicionó al informe favorable de la Comisión de Urbanismo de Barcelona.

3.º Esta Comisión informó que no podía concederse la instalación de la industria solicitada. Y el Ayuntamiento, en su vista, declaró sin efecto la licencia concedida, desestimando, luego, el recurso de reposición interpuesto contra esta resolución.

4.º Deducido recurso contencioso-administrativo en tiempo y forma,

el Tribunal provincial reconoció el derecho del recurrente a obtener la licencia solicitada, si bien condicionada a las medidas correctoras que se estimasen pertinentes y, en último caso, a quedar ineficaz si resultare incompatible con la ejecución del Plan de Ordenación urbana.

5.º Apelada la sentencia ante el Tribunal Supremo, éste la confirmó, después de aceptar los considerandos de la sentencia del inferior, a la vez que establece los suyos propios, todos los cuales son del siguiente tenor literal:

Considerandos de la sentencia apelada:

Primero.—Que, según disponen los artículos 1.º, 5.º y 8.º del Reglamento de las Corporaciones locales, 77 del Reglamento de 27 de octubre de 1954 y 176 de la Ley del Suelo y Ordenación urbana, la competencia para otorgar licencias para levantar nuevas construcciones o primera utilización de edificios, o modificación objetiva del uso de los mismos, corresponde a los Ayuntamientos, pero éstos, para el otorgamiento de las licencias, deben ajustarse al procedimiento y condiciones prescritas legalmente, y como uno de los trámites del procedimiento, deben recabar informe de la Comisión de Urbanismo, como dispone el artículo 79 del Reglamento de 1954 y se infiere del artículo 9.º del Reglamento de Servicios, puesto que, en el orden urbanístico, compete a las Comisiones de Urbanismo, y demás órganos especiales unas funciones de cooperación, sustitución y fiscalización de la actividad de los Ayuntamientos según recoge hoy el articulado de la Ley del Suelo.

Segundo.—Que los acuerdos recurridos, denegatorios de licencia de uso industrial del local anexo al edificio industrial de la calle de Salvador Casas, número 11, de Olesa de Montserrat, fueron adoptados por el Ayuntamiento en el ejercicio de su competencia, y no por la Comisión de Urbanismo, y así lo ha entendido el recurrente al impugnar los actos emanados del Ayuntamiento, y no los procedentes del indicado órgano urbanístico que, como se ha dicho, no tiene más que un valor informativo, aunque la Administración de Olesa de Montserrat, sin duda por entender que le obligaba a ello el artículo 16 de las Normas de Construcciones y Urbanizaciones, publicadas en el «Boletín Oficial de la Provincia» de fecha 19 de marzo de 1949 y declaradas vigentes por el artículo 67 del Reglamento de 1954, les ha dado un valor vinculante.

Tercero.—«Que el Ayuntamiento de Olesa de Montserrat no ha violado la regla del artículo 369 de la Ley de Régimen local, porque, en 27 de noviembre de 1958, se otorgó la licencia, pero condicionada al informe favorable de la Comisión de Urbanismo, y como éste no se obtuvo, *la licencia quedó ineficaz*; pero es que, además, el principio general de irrevocabilidad de los actos administrativos declaratorios de derechos subjetivos encuentra una mitigación en una serie de excepciones, entre las que se encuentran las relativas a licencias que, por el contrario, son esencialmente revocables, como proclama el artículo 16 del Reglamento de Servicios de Corporaciones locales, precepto que faculta a la Administración para anular, revocar o modificar las licencias, en los casos en el precepto recogidos y que no corresponde ahora estudiar, porque el

acuerdo administrativo condicionó el otorgamiento de la licencia al informe favorable de los órganos urbanísticos, y éste no se obtuvo».

Cuarto.—Que los Ayuntamientos, con la sujeción a previa licencia de las obras y construcciones en terrenos privados y la utilización de las mismas, controlan si tales modalidades de ejercicio de las facultades dominicales del administrado se ajustan a las disposiciones que regulan el interés público, en los aspectos urbanísticos, de seguridad, tranquilidad y otros de clara relación con el bien general, la edificación, construcción y utilización de los edificios; y son a estas disposiciones entre las que destacan principalmente las Ordenanzas municipales y los Planos y normas de Urbanismo, a las que habrán de ajustarse los Ayuntamientos, y tanto para denegar las licencias que a tales disposiciones se opongan como para conceder las que a las mismas se acomoden.

Quinto.—Que según ha puesto de relieve la prueba traída para mejor proveer, al amparo del artículo 75 de la Ley de esta Jurisdicción, en Olesa de Montserrat no se han promulgado Ordenanzas sobre edificaciones, ni existe aprobado un Plan de Ordenación urbana, ni Normas de Ordenación complementarias y subsidiarias del planeamiento; pero *a falta* de Ordenanzas y disposiciones propias, no ha de entenderse que la Administración municipal pueda, con absoluta discrecionalidad, otorgar o denegar las licencias, sino que su actuación ha de inspirarse en la gestión y defensa de los intereses públicos, sin lesionar los intereses privados más allá de donde exija el interés público, y conforme a este criterio debe armonizar las exigencias urbanísticas y las de seguridad y tranquilidad con los intereses privados y no impedir arbitrariamente que los intereses industriales se desarrollen siempre que este desarrollo sea compatible con aquellos fines que justifiquen la intervención administrativa en la edificación y utilización de las construcciones.

Sexto.—«Que, como se ha indicado, el artículo 10 de las Normas de Construcción y Urbanización de Barcelona y Provincia, atribuyen a la Comisión de Urbanismo unas funciones informativas *que, a falta de Ordenanzas y Planes de Ordenación urbana, se configuran como vinculantes para los Ayuntamientos*, en cuanto se exige informe favorable de indicado organismo urbanístico, para el establecimiento de industrias, pero no cabe confundir el indudable valor de estos informes, y entender que la Comisión de Urbanismo es un órgano con competencia en la materia y que actúa con absoluta discrecionalidad, ya que la competencia viene atribuída a la Administración municipal, y los informes han de inspirarse en la defensa y mejor gestión de los intereses urbanísticos que tiene encomendados, armonizando con otros intereses también públicos, como son los del Ayuntamiento, y con los intereses privados, sin imponer a éstos otras limitaciones que las necesariamente demandadas por las exigencias urbanísticas».

Séptimo.—Que la intervención en las facultades dominicales de los particulares, en el orden del urbanismo, está justificada en cuanto se trata de velar por el cumplimiento de los planes de ordenación urbana o, a falta de éstos, y en el aspecto que ahora interesa, cuando se trata de evitar la radicación de industrias en zonas inadecuadas, pero en Olesa

de Montserrat no concurre ninguna de estas razones, porque falta un Plan de Ordenación urbana, y en la actualidad la zona donde está instalada la empresa del recurrente no tiene una dedicación incompatible con la industria, porque las instalaciones industriales en Olesa de Montserrat no tienen una zonificación precisa, ni la correspondiente a la industria discutida—como ha puesto de relieve la inspección ocular—tiene un destino determinado ni unas características urbanísticas que hagan inadecuada la instalación industrial.

Octavo.—«Que en la actualidad, en el orden del urbanismo, no está justificada la denegación de la licencia, lo que implicaría un límite innecesario al desarrollo industrial; pero las exigencias urbanísticas futuras pueden ser incompatibles con la instalación industrial del recurrente, de forma tal, que una autorización pura puede perjudicar en el futuro los intereses públicos, en cuanto forzaría al reconocimiento del derecho emanado de la licencia; mas esta razón no debe llegar a la denegación y consiguiente demolición o levantamiento de las instalaciones, porque a través de un condicionamiento de la licencia puede evitarse aquellos peligros a los intereses públicos y, en consecuencia, y como dispone el artículo 6.º, número 2, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, debe elegirse como solución, no el medio más gravoso para los intereses particulares, sino el menos restrictivo, suficiente para que queden debidamente tutelados los intereses urbanísticos mediante el otorgamiento de una licencia condicionada al futuro Plan de Ordenación urbana y a su ejecución, de tal forma que la misma devenga ineficaz, si la instalación industrial autorizada se hace inadecuada en la zona indicada».

Noveno.—«Que en el orden de la seguridad y tranquilidad de los vecinos, y a falta de Ordenanzas o disposiciones que encaucen o regulen estos intereses, *los Ayuntamientos deben evitar la instalación de industrias en las zonas urbanas cuando, en verdad, aquéllas merezcan el calificativo de incómodas* y no se hayan adoptado las medidas precisas para reducir al mínimo la incomodidad o molestia; pero no les es lícito impedir arbitrariamente los establecimientos industriales cuando éstos no son incómodos, o se han adoptado las medidas precisas para evitar las molestias, o es posible su adopción, porque no debe ponerse prohibiciones totales al desarrollo de intereses privados, coincidentes en este caso con intereses públicos, cual es el aumento de riqueza industrial en Olesa, cuando éstos no pugnan seriamente ni con disposiciones específicas ni con intereses generales, cuales son la tranquilidad ciudadana».

Décimo.—Que según se infiere de la prueba practicada, principalmente informes técnicos y reconocimiento judicial, se han adoptado medidas para evitar la transmisión de ruidos y propagación de vibraciones, provocadores de una intranquilidad de los vecinos, en la industria del recurrente, pero, según se infiere de estas mismas pruebas practicadas, la incomodidad quedaría reducida al mínimo adoptando otras medidas, cuales son la colocación del urdidor, instalado en la planta baja, de forma que reduzca la propagación de ruidos y vibraciones, como se ha hecho con el resto de la maquinaria de las naves industriales cuya legalización

se pretende; la realización de obras para evitar totalmente una continuidad entre las paredes medianeras, y aquellas otras que técnicamente puedan estimarse precisas para reducir al mínimo las molestias; condicionándose a estas exigencias el otorgamiento de la licencia, como autoriza el artículo 6.º, número 2, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

Onceavo.—Que en este recurso, únicamente se ha planteado el tema de la legalización, como de uso industrial, de los locales autorizados como almacén, y al amparo de lo dispuesto en el apartado b), número 2, del artículo 171 de la Ley del Suelo; pero no se ha discutido la procedencia o improcedencia del funcionamiento de las máquinas instaladas en el edificio de la calle de Salvador Casas, número 11, contiguo al discutido y autorizado como industria por el Ayuntamiento desde el año 1953, por lo que en esta cuestión no puede discutirse; sin perjuicio de las facultades de la Administración en este aspecto.

Considerandos del Tribunal Supremo.

CONSIDERANDO: Que el particular de la licencia como de uso industrial, de los locales autorizados como almacén, objeto del pleito, es materia perfectamente encuadrada en la competencia del Ayuntamiento, aunque éste deba, como uno de los trámites, observar para concederla o negarla, recabar informe de la Comisión de Urbanismo respectiva, *naturalmente influyente y valioso* a los fines de su posterior determinación al respecto, *pero en forma alguna vinculante hasta el punto de considerar aquélla condicionada del todo al urbanismo*, pues no es sólo esta prevención la que debe tener en cuenta la Corporación local para decidirse en derecho, sino que, aparte de su merecida consideración, debe también atender el Ayuntamiento a los demás fines e intereses de toda índole confiados a su gestión y cuidado administrativo, y muy especialmente a los generales del aumento de riqueza industrial de su comarca mayormente dignos de consideración en núcleos urbanos todavía poco desarrollados en esta fuente de riqueza indiscutible, lo que ciertamente obliga a un previo despliegue de todas las prevenciones prescritas legalmente, para obtener el mayor acierto posible en la concesión de las licencias municipales, en las que el *informe de la Comisión de Urbanismo es un dato más entre otros de observancia*, antes y después del acuerdo de concesión, mas sin olvidar que las circunstancias del urbanismo no son ni pueden ser de naturaleza estática o permanente, sino que necesariamente cambian y evolucionan con el transcurso del tiempo y con los demás motivos locales y generales de desarrollo de las poblaciones interesadas, de forma que lo que en un momento dado no constituye obstáculo para una licencia industrial, bien puede convertirse en un mañana más o menos próximo en una realidad patente de franca inconveniencia. Para todo esto, la legislación vigente ya tiene previstas las mutaciones precisas, según así es de ver en la acción primera del capítulo segundo del título cuarto de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, donde existe ordenamiento jurídico adecuado para ir sucesivamente compati-

bilizando los intereses industriales de cada momento con los urbanísticos; estando todo ello acorde, además, con el contenido del artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955, en cuanto preceptúa la forma cómo podrán ser condicionadas las licencias que se otorguen y la manera de quedar revocadas las concedidas por causa y efecto de nuevos criterios de apreciación, *lo que confiere una elasticidad grande a la competencia municipal para graduar y ajustar esta materia a las necesidades locales de cada instante*, sin que pueda justificarse, de otra parte, el exceso de precauciones que podría suponer el obstaculizar la licencia instada, con el solo pretexto de un interés urbanístico que de momento no se aprecia en el pueblo de Olesa de Montserrat, por lo menos en cuantía suficiente para hacer malograr la licencia que ya fué concedida para el local de autos, bajo las precauciones técnicas pertinentes.

CONSIDERANDO: Que a tenor de cuanto queda expuesto, no cabe condicionar el fallo que se dicte, a motivos o circunstancias *que son de la libre apreciación del Ayuntamiento interesado*; sin que de otra parte tampoco quepa, que esta Jurisdicción—que es meramente revisora de los actos administrativos traídos a debate—pueda en relación a los mismos hacer otra cosa, que enjuiciarlos debidamente en orden al derecho a que se hallan sujetos, para estimarlos, no ajustados al mismo, pero sin pretender sujetarlos a ningún pronunciado de posterior desarrollo de aquéllos a través del procedimiento que les es propio; por lo que al resolver la apelación hoy examinada, tan sólo habrá de definir este Tribunal sobre el particular dicho de los actos administrativos objetos de debate, sin invadir, ni menos condicionar, los que en el futuro puedan surgir dentro de la especial competencia municipal, libremente ejercitada en relación a la licencia industrial de que se trata; salvando con ello la extralimitación cometida por el Tribunal inferior.

CONSIDERANDO: Que siendo así que en Olesa de Montserrat no existe de momento Plan aprobado de Ordenación urbanística, ni tampoco zonificación ni Ordenanza para enclave aparte de sus industrias, apareciendo en cambio que, en el caso de autos, se han observado las precauciones técnicas encaminadas a impedir la propagación de ruidos y vibraciones que pudieran ser causa de molestias o incomodidades a terceros; es de apreciar que tampoco existe incompatibilidad razonada y suficiente para la revocación de licencia concedida, máxime teniendo en cuenta que tal facultad la tiene siempre en potencia el Ayuntamiento, según ha quedado consignado, pudiendo asimismo condicionarla éste en el futuro, arregladamente a las circunstancias del momento.

* * *

En la sentencia objeto de comentario se hacen las siguientes afirmaciones:

a) Que el otorgamiento de licencias para nuevas construcciones y primera utilización de edificios o modificación objetiva del uso de los mismos es competencia municipal.

b) Que estas licencias han de ajustarse al procedimiento establecido, y uno de los requisitos del expediente para su concesión es el informe de la Comisión de Urbanismo.

c) Que tal informe no es vinculante para el Ayuntamiento, al que corresponde ponderar los intereses múltiples en juego, para otorgar o no la licencia solicitada.

* * *

La concesión de licencias para el ejercicio de actividades en relación con la construcción o demolición de edificios, obras diversas en los mismos e instalación de establecimientos industriales o comerciales ha sido desde muy antiguo entre nosotros una función típicamente municipal. Con ello se ha conseguido evitar el confusionismo y la serie de inconvenientes que produce la intervención de diversos organismos y dar las mayores garantías de acierto por conocer el problema y poder ponderar todos los elementos y circunstancias que lo encuadran.

El Tribunal Supremo deja bien claramente establecido que es competencia municipal otorgar esta clase de licencias. Pero los órganos municipales, que pueden actuar con cierta discrecionalidad en la apreciación de las circunstancias concurrentes, han de someterse a las normas que al efecto se hallen establecidas. Y sobre todo en lo que se refiere al procedimiento, han de cumplir las disposiciones sobre el particular, solicitando la intervención y los informes de aquellos órganos que deban conocer del asunto y emitir su opinión sobre la licencia solicitada. La omisión de estos trámites habrá de llevar normalmente consigo la declaración de nulidad de las actuaciones. Pero estos informes que han de unirse al expediente y tenerse en cuenta al resolver por el Ayuntamiento no son, en términos generales, más que eso, informes, naturalmente influyentes y valiosos a la hora de decidir, pero no vinculantes para la Administración que ha de resolver.

Ciertamente que lo normal es que los informes sean mera opinión, más o menos valiosa, pero sin fuerza vinculante para quien ha de adoptar la decisión. Pero a veces no sucede así, por cuanto hay informes que tienen poder vinculante por así disponerlo expresamente la Ley. Tal, por ejemplo, cuando en el artículo 33 del Reglamento de 30 de noviembre de 1961, sobre industrias y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, se dispone que si la calificación que haga la Comisión provincial de Servicios técnicos es de que la instalación de la industria solicitada no debe permitirse, en tal caso será vinculante este informe para la Alcaldía que ha de resolver la petición. Y así también se viene a consignar en el artículo 80 del Reglamento de 22 de octubre de 1954, para el desarrollo de la Ley de Ordenación urbana de Barcelona y su comarca, donde se dice que si de los informes de los organismos que hayan de intervenir resultare que existen deficiencias fundamentales, insubsanables, el órgano municipal competente *denegará la licencia*.

De manera que en el caso de que ahora se trata, el Ayuntamiento de Olesa actuó como no podía por menos, es decir, negando la licencia

de conformidad con lo informado por la Comisión de Urbanismo de Barcelona, pues aquí se trata no de un mero informe, como un dato más entre otros de observancia, sino de un informe que no puede por menos de seguirse por el organismo encargado de librar la licencia. Y es de razón que así sea, pues de otro modo se podrían producir situaciones muy embarazosas para la Administración. Supóngase que al solicitarse una licencia para instalar una industria peligrosa se ha informado desfavorablemente por la Comisión provincial de Servicios técnicos, estimando que en el lugar que se trata de emplazar es absolutamente contrario al más elemental concepto de seguridad del público que habita en las cercanías. Sin embargo de ello, el Alcalde, a quien compete adoptar la resolución, concede la licencia, de donde nacen ya unos derechos a favor del interesado, el cual podrá seguidamente proceder a la instalación. Podría luego dejarse sin efecto el acto, pero las dificultades son grandes y las perturbaciones indudables.

Parece, pues, mejor que en determinados casos se declare por el legislador que el informe desfavorable de un determinado órgano de la Administración vincule a quien ha de adoptar la decisión. En realidad se consigue así vincular el procedimiento administrativo, sin que pierda su eficacia la intervención de aquella parte de la Administración que de tramitar por separado su expediente habría de negar la facultad de actuar al peticionario. Es decir, que estimamos indispensable la unidad del expediente en vez de que el peticionario tenga que peregrinar de oficina en oficina, pidiendo la autorización de cada órgano cuando son varios los que han de otorgar su autorización al efecto. Pero la unidad de decisión no puede por menos de llevar consigo la exigencia de que si uno de los órganos se muestra desfavorable a la concesión, el órgano que esté facultado para resolver se halle vinculado por tal negativa y haya de obrar en consecuencia, pues de otro modo el acto será nulo de raíz.

Claro es que esto origina dificultades en relación con el procedimiento de impugnación del acto. El acto recurrible sólo puede ser el de la autoridad con facultad para resolver, bien que en el fondo contra lo que se irá es contra la apreciación del órgano que emitió el informe vinculante. Pero a los efectos de impugnación, el informe seguirá siendo tal y, por tanto, no puede ser objeto de recurso, puesto que sólo puede ser reclamable el acto, es decir, la declaración jurídica, unilateral y ejecutiva por virtud de la cual se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas subjetivas, en palabras de Fernández de Velasco. Es verdad que puede darse la situación anómala de que el órgano que emitió el acto, luego impugnado, tenga que defenderlo cuando acaso su criterio era de que la licencia solicitada debió haberse concedido. Pero ello sucede a menudo en la actuación de los órganos colectivos, como ocurre cuando a la formación del acto concurren varios órganos de la Administración, y que si bien pueden estar todos de acuerdo en un sentido positivo o negativo, pueden también mostrarse unos favorables y otros adversos, y en tal caso cabe que la Ley deje a un solo órgano la resolución, apreciando discrecionalmente los puntos de vista de los restantes órganos, o

bien que establezca que los puntos de vista de los demás órganos sean vinculantes para el que ha de decidir, sin que con ello venga sustraída la competencia en cuanto a la resolución, si bien ésta se hallará previamente acotada por el legislador. Por eso me parece exacta la apreciación del Tribunal *a quo* al decir en uno de los considerandos que la competencia en el otorgamiento de la licencia no es de la Comisión de Urbanismo, cuyo informe será de indudable valor, sino de la Administración municipal. Cuando un informe es vinculante no se traspasa la competencia en la resolución, que sigue estando atribuída a la Administración municipal, sino lo que sucede es que no puede por menos de actuar en un determinado sentido señalado de antemano por el legislador. Así sucede también en otras materias, por ejemplo, el nombramiento del personal de las Corporaciones locales a las cuales compete, en general, tal nombramiento, pero en todo caso la Corporación correspondiente deberá atenerse a la propuesta del Tribunal, según establece el artículo 323 de la Ley de Régimen local, a no ser que existiera una manifiesta infracción de las bases de la convocatoria.

Hay otra afirmación en el tercero de los considerandos del Tribunal *a quo* que merece alguna puntualización. Parece deducirse de su lectura que las licencias son esencialmente revocables. Pero la verdad es que las licencias, en términos generales, están sometidas al régimen normal de los actos administrativos. Y lo que es menester no olvidar es que dentro del concepto de licencias puede haber ciertas autorizaciones de carácter discrecional que pueden ser revocadas sin derecho a indemnización.

Como es bien sabido, los actos administrativos son fundamentalmente irrevocables. Pero aquellos actos que han creado derechos a favor de tercero no pueden revocarse por la Administración, aunque a ésta le está permitido, en términos generales, cambiar de criterio para el futuro. Las licencias para la realización de obras, establecimiento de industrias, etc., siguen esta regla. Y lo único que hace el artículo 16 del Reglamento de Servicios es dar normas sobre la revocación de las licencias en casos determinados y la obligación de indemnizar la Administración daños y perjuicios cuando tal revocación se funde en cambio de criterios o cuando se hayan otorgado erróneamente. Claro que si la licencia se revoca por no haberse cumplido las condiciones bajo las cuales se otorgó, no habrá lugar a indemnización.

B) RESEÑA DE SENTENCIAS

I. Actos.

Es constante la doctrina jurisprudencial de que para que «el pronunciamiento de nulidad de actuaciones pueda ser lícito y eficazmente adoptado es necesaria, a más de la existencia de preceptos legales infringidos, la concurrencia también del requisito de que tales vulneraciones hubieren producido la indefensión de los interesados a quienes afectaren». (Sentencia 11 julio 1962.)

II. AGUAS.

1. Al referirse la Ley al abastecimiento de «poblaciones», este concepto no se hace depender legalmente del mayor o menor número de habitantes o vecinos, y es, por tanto, de aplicación, aunque sea muy escaso ese número. (Sent. 11 julio 1962.)

2. La Administración puede imponer ciertas limitaciones en la autorización para el alumbramiento de aguas subterráneas en tanto se hallen dentro de las facultades de policía que faculta el artículo 227 de la Ley de Aguas, pues si en esta Ley no se consignan limitaciones especiales al uso del derecho de alumbrar aguas, tampoco se prohíbe que la Administración las imponga por razones de policía que a la misma le compete. (Sent. 11 mayo 1962.)

III. ASCENSORES.

Es competencia de los ingenieros industriales, y no de los peritos, según así lo consigna el párrafo segundo del artículo 35 del Reglamento de Ascensores y Montacargas de 1 de agosto de 1952, firmar la Memoria y los Planos que han de presentarse para la autorización de instalaciones de dichos aparatos, siendo, en consecuencia, nula la Circular del Ministerio de Industria de 29 de octubre de 1959, que autorizaba a los peritos industriales para firmar aquéllos con carácter provisional. (Sentencia 26 mayo 1962.)

IV. BIENES.

1. Actuó correctamente el Ayuntamiento que exigió, conforme al artículo 404 de la Ley de Régimen local, de un particular que se abstuviese de hacer nada contra un pozo que desde antiguo venía figurando como público y que repusiese las cosas al ser y estado en que se encontraban antes de su actividad sobre el pozo, actividad que había tenido lugar meses antes, no habiendo transcurrido el año. (Sent. 24 mayo 1962.)

2. La adjudicación de su aprovechamiento en lotes o suertes, mediante canon, a los vecinos de cabezas de familia, y no a todos los vecinos, se ajusta a lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley de Régimen local; y la Ordenanza ha de someterse al Delegado de Hacienda sólo por lo que se refiere al «canon» que se fije, independientemente de la aprobación del Gobernador en cuanto a su contenido orgánico. (Sent. 10 de marzo 1962.)

3. Si no se solicitó ni obtuvo la autorización precisa para enajenar bienes de propios, conforme al artículo 189 de la Ley de Régimen local, el acto de enajenación de bienes es nulo. (Sent. 22 noviembre 1961.)

V. CONCEJALES.

El farmacéutico titular de un Municipio se halla afectado por incapacidad e incompatibilidad para ser Concejal, pues aunque el Reglamento de Personal Sanitario local dice que aquéllos son funcionarios técnicos del Estado, pero en el mismo se dice que sin perjuicio de la dependencia jerárquica del Alcalde, y es esta dependencia la que constituye la causa de incapacidad, pues ello le quitaría la independencia necesaria para el desempeño de la específica función de Concejal. (Sentencia 12 abril de 1962.)

VI. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. «Es doctrina reiterada que la omisión por una de las partes de la tasación de su perito en las expropiaciones no puede significar conformidad o aquietamiento ante el justiprecio que fije la Administración, según se deduce de los artículos 24 y siguientes de la vigente Ley de 16 de diciembre de 1954.» (Sent. 18 abril 1962.)

2. Según la doctrina y la Jurisprudencia, el valor de lo que se expropia no puede ser superior al señalado por el expropiado en el expediente. (Sent. 29 marzo 1962.)

3. «El arbolado... es una riqueza potencial de la que es necesario indemnizar al expropiado.» (Sent. 20 marzo 1962.)

4. Para dejar sin efecto la valoración del Jurado provincial de Expropiación ha de demostrarse «que en el ejercicio específico de su función dicho organismo haya incidido en errores, transgresiones legales o técnicas o menosprecio de elementos valorativos necesarios y existentes que aconsejen prescindir de su evaluación, únicos motivos, según viene reiterando este Tribunal, para rechazar y prescindir de las valoraciones que fija, ya que su composición, capacidad, misión técnica y jurídica, conocimiento de los factores locales y generales que influyen y crean los precios de los bienes en las zonas expropiadas o comarcas, imparcialidad, desinterés, aptitud y cualidades profesionales de sus miembros, constituyen, salvo probados errores de hecho o infracciones legales, la mejor y, de ordinario, única garantía de que la indemnización señalada responde al valor real de los bienes expropiados. (Sentencia 22 marzo de 1962.)

5. Es de razón que se indemnicen los daños originados por el traslado material del hogar o del negocio que en el mismo se ejerza, «pues no ha de ser de peor condición el que habite o tenga su local de negocio en casa propia que el que resida o se halle establecido en inmueble ajeno». (Sent. 26 abril 1962.)

VII. FUNCIONARIOS.

No tiene derecho a la «asignación de residencia» el funcionario con destino en Canarias, pero con residencia en la Península, donde desempeña el cargo de Delegado de la Vivienda, hallándose en su Cuerpo en situación de excedencia especial, por cuanto no *reside* realmente en el lugar que daría motivo a la asignación pretendida. (Sentencia 23 mayo de 1962.)

VIII. HACIENDAS LOCALES.

1. Es extemporánea la reclamación económico-administrativa interpuesta contra un acto liquidatorio municipal, si aquélla se interpuso después de transcurrido el plazo de quince días, a contar desde que por silencio administrativo se entendió desestimado el recurso de reposición, sin que pueda alegarse que el Ayuntamiento resolvió de modo expreso aquel recurso, pues lo hizo fuera ya de tiempo para ello, ya que el transcurso del plazo señalado por el legislador produce efecto *ope legis y erga omnes*. (Sent. 23 abril 1962.)

2. No puede un Ayuntamiento liquidar la Tasa de Equivalencia a Sociedades mercantiles sino por los incrementos de valor obtenidos por sus terrenos desde 1 de enero de 1954, fecha en que entró en vigor la Ley de 3 de diciembre de 1953, que por primera vez declaró sujetos a tal gravamen los terrenos propiedad de las Compañías mercantiles. (Sentencia 16 mayo 1962.)

IX. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

1. Cabe subsanar el defecto de no haberse acreditado el pago en las Arcas públicas de la cantidad liquidada, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley Jurisdiccional contencioso-administrativa. (Sentencia 24 mayo 1962.)

2. El coadyuvante de la Administración en el proceso contencioso-administrativo no puede postular la anulación o modificación del acuerdo impugnado, aunque pueda hacer alegaciones de hecho y de derecho distintas de las aducidas por la Administración. (Sent. 29 mayo 1962.)

3. No son apelables ante el Tribunal Supremo los asuntos de cuantía inferior a 80.000 pesetas y no cabe acumular el importe de las liquidaciones practicadas a un mismo contribuyente para permitir tal apelación. (Sentencia 6 junio 1962.)

4. Si se notificó la resolución impugnada el 3 de abril y se recurrió en vía contencioso-administrativa el 3 de junio, ha de declararse la inadmisibilidad del recurso por haber transcurrido más de dos meses, que

señala el artículo 58 de la Ley Jurisdiccional, por cuanto los meses se entienden de treinta días, según el artículo 7.º del Código Civil. (Sent. 28 junio 1962.)

X. LICENCIAS.

1. Es de la competencia municipal la concesión de licencias para la apertura de establecimientos mercantiles o industriales, pero tal otorgamiento se ha de acomodar a facultades regladas, y no puede fundarse la denegación en venir afectado el inmueble por la futura prolongación de una calle cuando no existe plan de urbanismo debidamente aprobado al efecto. (Sent. 4 julio 1962.)

2. La facultad de derribo de una edificación construída sin licencia «le está específicamente concedida a los Ayuntamientos, que la ejercen a través de su Comisión municipal permanente, estando concretamente señalada esta facultad en el artículo 80 de las vigentes Ordenanzas municipales (de Santander) y en el artículo 171, en relación con el 165, de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956». (Sent. 31 marzo 1962.)

XI. MERCADOS.

El pago del importe fijado para ocupar puestos en un mercado municipal, aunque éste se halle concedido a una empresa, tiene el carácter de tarifa de un servicio municipal, y no el de renta, ni la naturaleza civil de la renta, siendo inaplicable a tal supuesto la Ley de Arrendamientos urbanos. (Sent. 20 mayo 1962.)

XII. MONTES.

1. Es materia administrativa y, por lo tanto, sujeta a la revisión contencioso-administrativa, la resolución del Ministerio de Agricultura mandando rectificar la inscripción de un monte en el Catálogo, poniéndolo en proindivisión de dos pueblos, cuando hasta la fecha venía estándolo sólo a nombre de uno de ellos. (Sent. 12 junio 1962.)

2. «En los deslindes administrativos de montes públicos no se discuten ni deciden cuestiones de propiedad, las cuales quedan reservadas a la competencia de los Tribunales ordinarios de la Jurisdicción civil..., y tales deslindes reflejan únicamente situaciones posesorias..., admitiéndose los títulos auténticos de dominio en cuanto por virtud de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria se presume que posee quien tiene inscrita la propiedad.» (Sent. 20 junio 1962.)

3. La inclusión en el Catálogo de Montes presume *juris tantum* la posesión en favor de quien efectivamente posee y no haya sido vencido

en juicio de propiedad, correspondiendo a la Administración calibrar toda clase de razones para adoptar su decisión, pero sin que le sea dable penetrar en el campo de la posesión como derecho, nacido de la compulsión y mesura de los títulos de propiedad, materia extraña a su competencia. (Sent. 12 junio 1962.)

XIII. OBRAS PÚBLICAS.

Después de recibidas oficialmente, sin reparos ni salvedades de ningún género, unas obras, no puede la Administración practicar nueva liquidación y exigir devolución de cantidades al contratista. (Sent. 23 febrero 1962.)

XIV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. La notificación en que el Ministerio de Trabajo indica el recurso pertinente, pero sin señalar el plazo para interponerlo, es incompleta y defectuosa, y debe surtir únicamente sus efectos a partir del momento en que la Corporación notificada interpuso el oportuno recurso. (Sent. 4 junio 1962.)

2. Si el particular interpuso el recurso extraordinario de revisión ante el Ministerio de Trabajo más allá de los quince días que la Ley otorga, pero dentro del plazo de treinta días que por error se le señaló por la Administración en la correspondiente notificación, debe aceptarse, pues tal error «no debe ni puede causar perjuicio a los derechos de la parte actora..., ya que otra cosa supondría el natural desconcierto y hasta indefensa (sic) del particular frente al acuerdo administrativo que le sirve de base para el curso procesal posterior de su propio expediente». (Sent. 23 mayo 1962.)

3. Debe respetarse el principio de que «nadie puede ir contra sus propios actos», y en consecuencia, si en anteriores actuaciones del propio expediente, la Administración reconoció la personalidad del vicepresidente de la Sociedad reclamante, no puede volver a desconocer posteriormente dicha condición al actor, pues si pudo efectuarlo en el primer momento de su comparecencia inicial, no era lícito verificarlo después de haberlo tenido por parte en el expediente. (Sent. 3 febrero 1962.)

XV. SOLARES E INMUEBLES DE EDIFICACIÓN FORZOSA.

No cabe computar el plazo que la Ley señala al propietario de un terreno incluido en el Registro de Solares e Inmuebles de Edificación forzosa para que construya, sino a partir de la fecha en que por resolución judicial firme se declara la titularidad de la finca. (Sent. 6 abril 1962.)

XVI. URBANISMO.

1. Si se saca a información pública un proyecto de urbanización de un polígono, que lleva a cabo el Ministerio de la Vivienda, y no se exhibe el expediente a los que interesa conocerlos, se produce una violación del procedimiento, de indefensión para los interesados, lo cual impone la nulidad de lo actuado. (Sent. 6 abril 1962.)

2. No cabe impugnar en vía contencioso-administrativa los actos municipales aprobando planes urbanísticos, ya que éstos precisan, para ser ejecutivos, de la aprobación de la Comisión provincial de Servicios técnicos o de la central de Urbanismo, según se trate, respectivamente, de población inferior o superior a 50.000 habitantes. (Sent. 22 mayo 1962.)

3. Las contribuciones especiales que autoriza la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 sólo pueden aplicarse a obras o servicios comprendidos en dicha Ley, y no a todas las obras municipales, a las cuales han de aplicarse las normas generales sobre contribuciones especiales contenidas en la Ley de Régimen local vigente. (Sent. 29 mayo 1962.)

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.

NUEVA PUBLICACION

ESTUDIOS DE ADMINISTRACION
LOCAL Y GENERAL

por

LUIS JORDANA DE POZAS

(Tomo primero de los publicados en homenaje a dicho profesor, con motivo de su jubilación universitaria.)

Preco: 200 pesetas.

Pedidos a la
Sección de Publicaciones
del

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION
LOCAL

J. García Morato, 7.

Madrid-10.