

V. JURISPRUDENCIA

SUMARIO: A) COMENTARIO MONOGRÁFICO: *Las construcciones que hayan de levantarse en zonas portuarias necesitan la licencia municipal correspondiente.* B) RESEÑA DE SENTENCIAS: I. *Comisiones provinciales de Servicios técnicos.* II. *Contratación.* 1. Carnet de empresa para contratar. 2. Personalidad del apoderado. III. *Expropiación.* IV. *Funcionarios.* 1. Escalafones. 2. Facultad sancionadora de la Administración. V. *Jurisdicción Contencioso-administrativa.* 1. Cómputo de plazo para interponer el recurso. 2. Cuantía. VI. *Licencias.* Denegación. VII. *Montes.* 1. Presunción del Catálogo. 2. Prueba presentada antes del apeo. VIII. *Policía municipal: relación con el propietario.* IX. *Procedimiento administrativo.* 1. Plazo en el recurso de reposición. 2. Notificación defectuosa. 3. Vicios de procedimiento. X. *Recaudación. Gestor afianzado.* XI. *Responsabilidad civil de Alcalde y Concejales.*

A) COMENTARIO MONOGRAFICO

LAS CONSTRUCCIONES QUE HAYAN DE LEVANTARSE EN LAS ZONAS PORTUARIAS NECESITAN LA LICENCIA MUNICIPAL CORRESPONDIENTE.

Es de notorio interés el Decreto resolutor de competencias de fecha 8 de noviembre de 1962 en relación con el conflicto de atribuciones surgido entre los Ministerios de la Gobernación y de Obras Públicas por consecuencia de incidencias habidas en zona portuaria entre el Ayuntamiento de Ribadesella y la Jefatura de Puertos de Oviedo. En dicho Decreto se establece lo siguiente:

1.º Los Ayuntamientos tienen competencia para adoptar la resolución pertinente en orden a que los establecimientos mercantiles o industriales que se instalen dentro de la zona portuaria correspondiente al término municipal respectivo cumplan las condiciones sanitarias que a aquéllos se exigen.

2.º Los bienes de la zona marítimo-terrestre forman parte integrante de un término municipal y, por lo tanto, están sometidos a la jurisdicción del respectivo Ayuntamiento.

3.º Se halla mal planteada la cuestión de competencia por cuanto es firme la resolución del Ministerio de Obras Públicas, que otorgó a un particular el permiso para ocupar una porción de la zona portuaria y edificar en la misma una nave industrial.

* * *

El reconocimiento que de la competencia municipal en materia sanitaria hace el Decreto lleva consigo también el reconocimiento de cualquier

ra otra actividad municipal, dentro de la esfera de su competencia, en la zona portuaria, pues a los Ayuntamientos les está atribuída por Ley una serie de funciones típicamente municipales que aquéllos han de llevar a cabo dentro del territorio o término municipal que les está asignado, y bien sabido es que la función no sólo implica una cierta facultad de actuación, sino también la obligación de ejercicio de la misma, y que la competencia es irrenunciable.

El artículo 101 de la Ley de Régimen local vigente establece como de la competencia municipal el gobierno y la administración de los intereses peculiares de los pueblos, y entre los cometidos a que de un modo concreto se refiere dicho artículo está la gestión urbanística en general, la salubridad e higiene, la instrucción y la cultura, la beneficencia, la policía urbana y rural, la de construcciones, la de establecimientos mercantiles y espectáculos, la de fábricas, la protección y defensa del paisaje, etcétera. Estas funciones típicamente municipales y de un modo constante reconocida a los Ayuntamientos a través de nuestra historia legislativa no puede verse interferida por la interpretación extensiva de competencias atribuídas a otros órganos de la Administración, pues en una concepción unitaria, de plenitud hermética, del Derecho positivo, es inaceptable que se otorguen a determinados órganos de la Administración pública ciertas competencias y a otros órganos se les atribuya igualmente competencias que vengán a invadir el círculo de atribuciones concedidas a aquéllos. Y, en consecuencia, lo que hay que procurar es que cada vez que se produce una competencia concurrente se evite el conflicto y se busque la armonía y la concordancia entre esas competencias, pues indudablemente cabe hallar la fórmula que solucione cualquier clase de conflicto. Si la aplicación rígida de la letra de las disposiciones legales no ofrece suficiente base para ello hay que acudir entonces al espíritu que informa la atribución de cometidos a los diversos organismos. Y entonces podrá encontrarse esa fórmula de concordia.

Si aplicamos al caso actual estas ideas veremos pronto cómo siendo el Municipio un organismo de fines totales, al que está encomendada toda la actividad de la policía urbana y rural del término municipal, a él, indudablemente, ha de estarle atribuída la competencia para regular cuanto se refiere a la policía de la construcción, a la sanidad e higiene, a la comodidad y mejor vivir de los que integran el grupo social que rige el Ayuntamiento. Y frente a este conjunto de facultades y cometidos, las Jefaturas de Puertos tendrán a su cargo todo cuanto se refiera a la administración y policía especial que, en orden a la finalidad que se trata de conseguir, en los puertos les corresponde, pero sin que ello pueda implicar disminución de la competencia municipal ni interferencia de la misma, así como tampoco la competencia otorgada al Ayuntamiento pueda llevar consigo un menoscabo de facultades atribuídas a la Jefatura de Puerto. No hay dificultad en entender que el aprovechamiento por un particular de una porción de la zona portuaria, considerada como bien de dominio público del Estado, debe obtener previamente la autorización o la concesión del órgano encargado de la administración y policía especial de esta zona; es decir, del Ministerio de Obras Públicas, al cual corresponde.

Pero que esta concesión al particular de aprovechar aquella porción de terreno en orden a un determinado fin no implica menoscabo alguno de la competencia de los órganos de la Administración pública municipal, la cual podrá, en ejercicio de esa su competencia irrenunciable, exigir al particular que obtenga la previa licencia municipal exigida para toda edificación a levantar dentro del término municipal. Y la Administración municipal obrará dentro de su círculo de atribuciones utilizando todos los medios de compulsión que le otorga la Ley para impedir que se levante una edificación para la cual no se ha obtenido la licencia municipal correspondiente.

De lo antes dicho se deduce que si ambas licencias son precisas, ello no impide en absoluto el que cada organismo público ejerza sus facultades, y el particular no puede actuar sin haber obtenido todas las licencias necesarias al efecto. De poco puede servirle haber obtenido la licencia municipal para una construcción dentro de la zona portuaria si el Ministerio de Obras Públicas no le ha otorgado la concesión pertinente al efecto. E igualmente de nada le servirá haber conseguido la pertinente autorización del Ministerio de Obras Públicas si no ha obtenido la específica licencia municipal que se exige para la edificación. Las dos son precisas, y si una falta no puede el particular actuar.

Esta doctrina tiene hoy perfecta regulación en nuestro Derecho positivo en cuanto a la construcción. Al efecto, el artículo 166 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 dice que la competencia para otorgar las licencias a que se refiere el artículo 165 corresponde al Ayuntamiento, si bien en caso de denegarse han de exponerse los motivos. Y el artículo 165, al enumerar cuáles son las actividades sujetas a previa licencia municipal a los efectos de la Ley del Suelo, dice que lo serán las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, los movimientos de tierras, las obras de nueva planta o de modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación objetiva del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública, y los demás actos que señalen los planes de urbanismo aprobados al efecto, estableciendo también que el procedimiento y las condiciones de otorgamiento de tales licencias se han de ajustar, en todo caso, a lo prevenido en el Reglamento de Servicios de las Entidades locales.

Incluso la Ley del Suelo ha venido a resolver otro problema que daba lugar a graves dificultades en relación con la actividad de la policía de edificación de los Ayuntamientos: el de la construcción de edificios por organismos de carácter oficial. Y al efecto ha dispuesto en el artículo 167 que cuando cualquiera de los actos relacionados en el artículo 165 se proyectare por algún órgano del Estado, el titular del mismo lo ha de poner previamente en conocimiento del Ayuntamiento, el cual manifestará su conformidad o disconformidad en razón de si se acomoda o no a los planes de ordenación urbana; y en caso de disconformidad, la ejecución del proyecto se someterá a decisión del Consejo de Ministros.

De manera que, según estos preceptos, no sólo cuando de un particular trate de construir, cualquiera que sea el lugar donde vaya a hacerlo,

ha de solicitar la licencia municipal correspondiente, sino que incluso cuando sean los órganos de la Administración general del Estado los que vayan a levantar edificaciones han de someter el proyecto antes de iniciar la construcción al conocimiento oficial de la Corporación municipal para que ésta manifieste, también oficialmente, si está o no conforme, sin que, por tanto, el órgano de la Administración general que proyectaba la edificación pueda poner en ejecución dicho proyecto sin obtener la conformidad o sin que, llegado el caso, se resuelva la discrepancia por el Consejo de Ministros.

* * *

La afirmación contenida en el punto segundo, según la cual los bienes de dominio público forman parte necesariamente de un término municipal, viene a dejar categóricamente claro que no cabe hacer distingos respecto de la aplicación de la jurisdicción municipal a porciones diversas del territorio nacional, cualquiera que sea la naturaleza jurídica del dominio de tales porciones. El dominio público, como afirma el Decreto en cuestión, no es una relación de poder, sino una relación de propiedad. Por el hecho de que una porción del término jurisdiccional de un Ayuntamiento sea bien de dominio público, ya se trate de uso o de servicio público, no puede de aquí deducirse que no forma ya parte de la jurisdicción municipal. Todo lo que se encuentre dentro de los límites territoriales de un Municipio forma parte de su término jurisdiccional y, por tanto, le alcanza la competencia establecida en favor de los órganos municipales, en tanto en cuanto otra norma legal no haya limitado expresamente tales facultades.

Desde hace ya tiempo se viene manifestando en tal sentido nuestro más alto Cuerpo consultivo, el Consejo de Estado. En el dictamen número 9.464, de 10 de mayo de 1952, consignaba «que la condición de dominio público de un bien no implica por sí mismo ninguna estimación en el orden del Derecho público, esto es, no consagra por su sola significación un determinado estatuto jurisdiccional. Estimar el dominio público como título inmediato de jurisdicción sería tanto como resucitar la confusión feudal entre los conceptos de «dominium» e «imperium», que ha caracterizado un estadio jurídico-político superado, en el cual se hacía de la propiedad del territorio el fundamento legal de la soberanía. La jurisdicción que la Administración, sus órganos delegados, la Provincia o el Municipio ejercen sobre las cosas de uso público, no se funda en que privativamente les corresponda el dominio sobre las mismas..., toda otra concepción llevaría consigo el romper la continuidad administrativa del término y a concebir la acción de las demás esferas administrativas como resultado de enclaves en número indefinido existentes en aquél». Y como consecuencia de esta concepción, «el Consejo de Estado estima, pues, que es insostenible, desde el punto de vista legal, la afirmación consignada en el expediente, para desconocer la jurisdicción del Ayuntamiento de T., de que los puertos, por su condición de bienes de dominio nacional y uso público, y por la autoridad que sobre los mismos ejerce el organismo delegado de la Administración central, ha de entenderse que no forman parte del término municipal».

En la misma dirección, el Real Decreto de 31 de marzo de 1914, rechazando la afirmación que hacía el Ministerio de Fomento de que los Ayuntamientos no pueden imponer arbitrios dentro de los puertos y sus muelles, dejó establecido en su considerando quinto que «las funciones administrativas del Ayuntamiento se extienden a todo el término municipal, comprendiendo las personas, sus actos y sus bienes, que residan, se efectúen o radiquen en él, y que esas funciones alcanzan al puerto y su zona lo prueban, entre otras disposiciones...» las que allí cita.

Esta afirmación del Ministerio de Fomento, y luego de Obras Públicas, a través de los tiempos, es también rechazada categóricamente en el Decreto de 8 de noviembre de 1962, y ciertamente que no podía ser de otro modo, pues no deja lugar a dudas el contenido del artículo 1.º de la Ley de Régimen local vigente de 24 de junio de 1955, al consignar que «el Estado español se halla integrado por las entidades naturales que constituyen los Municipios, agrupados territorialmente en Provincias». Y, en consecuencia, no puede, de ninguna manera, concebirse legalmente que exista una partícula de territorio nacional que no pertenezca a un Municipio, porque del conjunto del territorio o términos municipales de todos los Municipios de España se integra el solar patrio.

* * *

Por lo que se refiere al punto tercero, de que está mal suscitada la cuestión de competencia en cuanto a la autorización de construcción de una fábrica otorgada a don S. G. en la zona portuaria, se aduce como razón fundamental al efecto la de que se trata de una resolución firme, contra la que no cabe suscitar cuestiones de competencia. Y al efecto se citan el artículo 46 y el apartado a) del artículo 13 de la Ley de 17 de julio de 1948.

Dando de lado la cuestión de las citas legales, que no parecen ser las correspondientes (el artículo 13 consigna los casos en que no podrán suscitarse cuestiones de competencia a los Jueces y Tribunales, y el artículo 46 no hace reenvío alguno a aquel artículo, y es el artículo 53 el que establece que cuando los conflictos de atribuciones fueren positivos se seguirán las normas señaladas en el capítulo segundo, del cual forma parte el artículo 14, que es el que dice que tampoco podrán suscitarse cuestiones de competencia a la Administración en los asuntos en que ésta haya dictado decisión firme, bien porque la resolución haya causado estado o apurado la vía gubernativa, bien porque, siendo susceptible de recurso de alzada u otros cualesquiera ordinarios, haya transcurrido el plazo sin interponerlo) merece puntualizar si, en efecto, se trata realmente de suscitar un conflicto de atribuciones en relación con la resolución de 29 de noviembre de 1956 de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas por la que se otorgó a don S. G. la ocupación de una parcela de 1.500 metros en la zona de servicios del puerto de Ribadesella, con destino a la construcción de una nueva industria para fábrica de conservas de pescados, y que, al no ser impugnada en tiempo y forma, ganó firmeza.

En realidad, de verdad el Ayuntamiento de Ribadesella no ha pro-

movido oposición a la resolución de la Dirección General de Puertos, por la que se concedió al señor G. el aprovechamiento de una parte de la zona portuaria. La Corporación municipal no tenía base para oponerse a tal concesión, ni tenía por qué hacerlo. Incluso podía serle desconocida tal resolución. Pero cuando el señor G. manifestó al Ayuntamiento que iba a comenzar la construcción, y sin la licencia municipal no podía hacerlo, fué entonces cuando se puso en acción la competencia municipal para conceder o no tal autorización, que no pudo ser concedida por oponerse a los planes de urbanización anteriormente aprobados. Y como el señor G. estimó contraria a su derecho esta negativa formuló el recurso de reposición pertinente, el cual le fué desestimado por la Administración municipal, y contra el que no recurrió en vía contenciosa, por lo que el acuerdo municipal ha de estimarse también firme.

Así, pues, nos encontramos aquí con la firmeza de la orden de concesión de la porción de zona portuaria, e igualmente con la firmeza del acuerdo municipal denegando la licencia de construcción, que era de su específica competencia. Y como el Ayuntamiento no venía obligado de ningún modo a impugnar la concesión de la porción de zona portuaria que la Dirección General de Puertos estimó pertinente conceder al señor G., ni en realidad tenía base jurídica para ello, y se limitó a actuar en el momento en que debió hacerlo, es decir, cuando se trató de llevar a cabo la construcción que por no ajustarse al plano de urbanización y a las ordenanzas de construcción no podía autorizarse, momento en el que el Ministerio de Obras Públicas trató de imponer su criterio de que no era precisa la licencia municipal y bastaba su acto de concesión para que pudiera el señor G. levantar la edificación, produciendo con ello el conflicto, que obligó a la autoridad municipal a recabar la intervención de la fuerza pública para obligar al señor G. a desistir de su pretensión de levantar la construcción sin la licencia municipal, es indudable que no era preciso atacar la Orden del Ministerio de Obras Públicas, ni en realidad el Ayuntamiento lo hizo, puesto que la Corporación se limitó a actuar su competencia.

Y ahora cabe preguntarse: ¿Cómo se hubiera resuelto el conflicto si no hubiera estado en juego la cuestión meramente sanitaria? ¿Cómo se hubiera podido superar este atribuirse ambas autoridades la competencia? (La Dirección General de Puertos manteniendo que el señor G. tenía el derecho de edificar en la zona portuaria concedida sin licencia municipal, y el Ayuntamiento denegando tal derecho y prohibiéndole que levantase la edificación proyectada).

Parece posición mucho más lógica la adoptada en el Decreto de 8 de noviembre de 1962 resolviendo otro conflicto de atribuciones (esta es la exacta terminología jurídico-positiva conforme a la Ley de 17 de julio de 1948).

También en este Decreto se declara mal suscitado el conflicto, pero en razón de que no se había recurrido el acto municipal en tiempo y forma, por lo cual devino firme. El fondo de la cuestión era similar. Un particular se dirige al Distrito minero pidiendo permiso para levantar una fábrica de recuperación de cobre. La Dirección General de Minas

le concede autorización en abril de 1956, sin que ésta sea recurrida por el Ayuntamiento. El particular comienza la construcción sin licencia municipal. El Ayuntamiento interviene en el asunto y considerando que no puede por razones de policía sanitaria levantarse la fábrica en cuestión en aquel lugar ordena se clausure, pues ya estaba en funcionamiento.

El Distrito minero mantiene la tesis de que la autoridad municipal no tiene competencia para imponer tal paralización, pues ello es competencia exclusiva del Ministerio de Industria, y que no puede exigir se le pida licencia. El particular, por su parte, recurre en reposición, que es desestimada, sin que formule después recurso contencioso-administrativo, manteniendo el Ayuntamiento la denegación de la licencia y la clausura de la fábrica.

Los órganos del Ministerio de Industria plantean el conflicto de atribuciones que resuelve el Decreto mencionado, declarándolo mal suscitado, por ser firme el acuerdo municipal.

De lo dicho anteriormente puede deducirse como conclusión de tipo práctico para las autoridades municipales, que es preciso mantener la competencia, por otra parte, irrenunciable, en aquellas materias que el legislador les haya confiado, poniendo en juego cuantos medios concede la Ley para hacer efectivas las órdenes emanadas de dichas autoridades, siendo preferible, si en ello cabe la opción, dejar que la autoridad que discute la competencia plantee el conflicto de atribuciones.

* * *

El Decreto de 8 de noviembre de 1962, objeto del comentario anterior, dice así:

Resultando que en 29 de noviembre de 1956 («Boletín Oficial del Estado» de 29 de enero de 1957) la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas acordó otorgar a don Segundo González y González la ocupación de una parcela de 1.500 metros cuadrados en la zona de servicios del puerto de Ribadesella, con destino a la construcción de una nave industrial para fábrica de conservas de pescado, cuya resolución, no habiendo sido impugnada en tiempo y forma, ganó firmeza;

Resultando que el concesionario, en 12 de junio de 1958, manifestó al Ayuntamiento que proyectaba comenzar la construcción de la fábrica de conservas sobre los terrenos que le habían sido concedidos por el Ministerio de Obras Públicas, y que la Comisión municipal permanente, en 17 del propio mes de junio, acordó comunicarle que la Corporación no autorizaba las obras por estar prohibido en las Ordenanzas de la Construcción del mismo el establecimiento de industrias en la zona donde pretendía levantar la fábrica; interponiendo el señor González recurso de reposición, alegando no ser de competencia del Ayuntamiento la materia discutida, recurso que fué desestimado por la Corporación, que sostuvo su competencia en materia de urbanización y sanitaria, sin que contra el acuerdo denegatorio de fecha 21 de agosto de 1958 se formulara reclamación alguna;

Resultando que tras diversas gestiones realizadas para resolver el problema, el concesionario inició la construcción de la fábrica, y la Corpora-

ción municipal ordenó la paralización de dichas obras por falta de licencia municipal, en acuerdo del Pleno de 24 de mayo de 1960;

Resultando que la Asesoría jurídica del Ministerio de Obras Públicas, informando sobre el asunto, manifestó que la competencia del Ministerio para otorgar concesiones con destino a la construcción de fábricas en la zona de servicios de los puertos de interés nacional no está limitada por atribución alguna de los Ayuntamientos; que la Orden ministerial de concesión es firme y ejecutiva y que las autoridades dependientes de la Dirección General de Puertos deben prescindir de las cuestiones que surjan entre el Ayuntamiento y el concesionario. Informando, por su parte, el Servicio de Inspección y Asesoramiento de Corporaciones Locales en 26 de julio de 1960 que la competencia del Ministerio de Obras Públicas para conceder terrenos y determinar su utilización en la zona de puertos no excluye la del Ayuntamiento para exigir que no se establezca ésta en una zona anteriormente declarada residencial, como tampoco excluye la competencia de las autoridades sanitarias, amparada en el Decreto de 17 de noviembre de 1955° y Orden ministerial de 13 de noviembre de 1950;

Resultando que remitidos los antecedentes a la Presidencia del Gobierno, entiende que lo que se discutía era precisamente si el Ayuntamiento tiene o no competencia para exigir en estos casos licencia municipal, y que el asunto ofrecía todas las características de un conflicto de atribuciones, en el que se ha de decidir sobre las facultades que corresponden al Ministerio de Obras Públicas y a la Corporación municipal, conflicto que podría ser planteado por el Ministerio de la Gobernación;

Resultando que conocida la decisión de la Presidencia del Gobierno, el Ayuntamiento de Ribadesella, en sesión de 27 de abril de 1961, acordó solicitar del Ministerio de Obras Públicas el planteamiento del oportuno conflicto de atribuciones, como así lo hacía aquél en 9 de diciembre de 1961, alegando, de acuerdo con el informe de su Asesoría jurídica, que todo el territorio nacional, con independencia del dominio público o privado del terreno, está integrado o forma parte de algún Municipio, por lo que, en principio, la competencia de los Ayuntamientos se extiende a la totalidad del término municipal, aunque comprenda terrenos de dominio público; que el Ayuntamiento de Ribadesella tiene calificada como zona residencial, con prohibición de establecer industrias en ella, en el Plan de la Ordenanza de la Construcción, aprobada por la Comisión provincial de Servicios técnicos en 3 de octubre de 1955, esto es, con anterioridad al otorgamiento de la concesión, la zona en que el Ministerio de Obras Públicas ha concedido determinada extensión de terrenos para la construcción de una fábrica; y que, finalmente, la necesidad de licencia sanitaria viene obligada por el Reglamento de industrias incómodas, insalubres o peligrosas, de 17 de noviembre de 1925, en sus artículos 5.º y 6.º, y por la Orden ministerial de 13 de noviembre de 1950, en sus artículos 5.º y 2.º.

Resultando que, por su parte, el Ministerio de Obras Públicas contestó a dicho requerimiento en 24 de enero de 1962, de acuerdo con el informe de su Asesoría jurídica, en el sentido de que no procede suscitar cuestión de competencia en el presente caso, puesto que la resolución con-

cesional de 29 de noviembre de 1956 ganó firmeza, y la Ley reguladora de conflictos jurisdiccionales prohíbe suscitar cuestiones de competencia, y, en consecuencia, conflictos de atribuciones, en las cuestiones resueltas por resolución firme; que aunque fuese posible entrar en el fondo del asunto, la Ley general de Obras públicas, de 13 de abril de 1877, atribuye al Ministerio de Obras Públicas los trabajos de construcción, conservación y reparación de los puertos de cargo del Estado y la policía técnica de los mismos; que el artículo 16 de la Ley de Puertos, de 19 de enero de 1928, le atribuye, asimismo, ordenar los estudios y proyectos de toda clase de obras en los puertos de interés general, otorgar concesiones y formar reglamentos de servicios; y que el artículo 42 de la propia Ley define como competencia del propio Departamento la de otorgar autorizaciones para formar salinas, fábricas y otros establecimientos que, en todo o parte, ocupen terrenos de dominio público; que el artículo 1.º de la misma Ley de Puertos define como de dominio nacional y uso público los puertos y demás abrigos utilizables para la pesca; que la zona de servicios del puerto de Ribadesella quedó deslindada reglamentariamente en 29 de diciembre de 1926, desde cuyo momento quedó afectada al servicio público del puerto, y con ello, dentro de la exclusiva competencia del Ministerio de Obras Públicas y sustraída de la que pudiera corresponder al Ayuntamiento sobre estos bienes, que ganaban la cualidad de bienes de dominio público; especificando el párrafo dos del artículo 49 de la Ley del Suelo, que la formación de los planes no limitará las facultades que correspondan a los distintos Departamentos ministeriales conforme a la legislación aplicable a las materias atribuidas a la competencia de cada uno de ellos; y que por las mismas razones, tampoco es necesario, en el presente caso, licencia sanitaria alguna, sin perjuicio de lo cual el Ministerio nunca negó que el aspecto sanitario de la industria que hubiera de instalarse habría de ser revisado por la Administración, pero sin que esta necesidad de licencia sanitaria tenga relación con la policía municipal, por corresponder, en todo caso, a la Administración central;

Resultando que ambas partes contendientes remitieron las actuaciones a la Presidencia del Gobierno;

Vistos: Decreto de 30 de noviembre de 1961, artículo sexto («Boletín Oficial del Estado» del 7 de diciembre, vigente desde el 7 de marzo de 1962): «Será de competencia de los Ayuntamientos en esta materia la reglamentación en las Ordenanzas municipales de cuanto se refiere a los emplazamientos de estas actividades y a los demás requisitos exigidos, que, sin contradecir lo dispuesto en este Reglamento, lo completen o desarrollen».

Artículo quinto de la Real Orden de 17 de noviembre de 1925: «Corresponde a los Ayuntamientos el precisar las condiciones de seguridad e higiene complementarias de las que este Reglamento determine con carácter general».

Artículo sexto del propio texto: «Ningún establecimiento de los incluidos en la designación de insalubre, incómodo o peligroso, podrá co-

menzar su funcionamiento mientras no tenga la autorización del Ayuntamiento en cuyo término municipal radique...»;

Considerando que la presente cuestión de competencia se suscita entre el Ministerio de la Gobernación y el de Obras Públicas, por pretender aquél que el Ayuntamiento de Ribadesella es competente para otorgar licencia de construcción y sanitaria de una fábrica que el Ministerio de Obras Públicas ha autorizado construir en la zona de servicios del puerto de Ribadesella;

Considerando que en el presente caso no puede olvidarse que la resolución de 29 de noviembre de 1956, por la que la Dirección General de Puertos autorizó a don Segundo González y González la construcción de una fábrica de determinada parcela de la zona de servicio del puerto de Ribadesella es en la actualidad una resolución firme, por lo que es de aplicación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 46, el precepto que contiene el apartado a) del artículo 13 de la Ley de 17 de julio de 1948, según el cual no podrán suscitarse cuestiones de competencia a la Administración en los asuntos fenecidos por resolución firme;

Considerando que la existencia de una resolución firme condiciona la resolución del presente conflicto de atribuciones en la misma extensión de la referida resolución firme, por lo que es manifiesto que el conflicto puede continuar suscitado sobre aquellos otros aspectos no contenidos ni prejuzgados en la resolución de 29 de noviembre de 1956;

Considerando que sustancialmente aquella resolución autorizó a don Segundo González para que construyese en determinadas condiciones una fábrica de conservas de pescado en la zona del puerto de Ribadesella, contenido sustancial de la resolución que se comenta, y que, por tanto, es intangible por medio del planteamiento de un conflicto de atribuciones que, en cuanto al hecho mismo de la construcción, y sin necesidad de entrar en el fondo de este aspecto del asunto, esto es, en si los planes urbanísticos del Ayuntamiento de Ribadesella pueden o no afectar a las zonas de dominio público, ha de darse, por aquella circunstancia, *mal planteada*;

Considerando por lo que respecta a las autorizaciones sanitarias necesarias, que tanto el actual Reglamento de industrias incómodas, insalubres, de fecha 30 de noviembre de 1961, vigente únicamente desde 7 de marzo de 1962, por tanto, con posterioridad al momento de suscitarse el presente conflicto, como la Real Orden de 17 de noviembre de 1925, que constituía la legalidad vigente en aquel momento, atribuyen a los Ayuntamientos en sus artículos 6.º y 5.º y 6.º, respectivamente, la competencia sobre el aspecto sanitario e higiénico de los establecimientos que hayan de instalarse en su término municipal; siendo claro que las zonas o territorios de dominio público no dejan, por el hecho de ser tales, de radicar en un determinado término municipal, puesto que el territorio nacional no se distribuye en términos municipales, de una parte, y de otra, territorios o bienes de dominio público, sino sólo en términos municipales; y, además, y sobre todo porque el dominio público, cualquiera que pueda ser la configuración teórica, está concebido en nuestro Derecho

positivo, no como una relación de poder, sino como una relación de propiedad, según los artículos 338 y 339 del Código civil establecen:

Considerando por lo expuesto, que respecto a la autorización de construcción de la fábrica, el presente conflicto está mal planteado y no debió suscitarse; y respecto a sus condiciones sanitarias, la competencia corresponde al Ayuntamiento de Ribadesella.

De conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado, previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión celebrada el 19 de octubre de 1962, vengo en declarar mal suscitada la presente cuestión de competencia en cuanto a la autorización de construcción de una fábrica otorgada a don Segundo González, y en resolverla a favor del Ayuntamiento de Ribadesella, en cuanto a las condiciones sanitarias de dicho establecimiento.

Así lo dispongo por el presente Decreto, dado en Madrid a 8 de noviembre de 1962.

E) RESEÑA DE SENTENCIAS

I. COMISIONES PROVINCIALES DE SERVICIOS TÉCNICOS.

Tal y como se hallan en la actualidad constituídas las Comisiones provinciales de Servicios técnicos, no cabe considerarlas como órganos de la Diputación provincial, según así se deduce de la Ley de 16 de diciembre de 1957, Decretos de 13 de febrero y 10 de octubre de 1958 y Orden de 5 enero de 1959. (Sent. 3 julio 1962.)

II. CONTRATACIÓN.

1. No es necesario estar en posesión del carnet de empresa para adjudicar la contrata al mejor licitador, siendo suficiente con que en tal momento lo tuviere solicitado, estando exceptuados los que realicen trabajos con menos de cinco obreros en localidades rurales. Y si el Ayuntamiento adjudicó a otro la obra, que la llevó a cabo, está obligado a indemnizar daños y perjuicios al contratista que formuló la mejor proposición y debió ser el adjudicatario de la obra. (Sent. 18 abril 1962.)

2. Es correcta la actuación municipal al excluir en la primera fase de un concurso-subasta a un licitador cuya documentación no justificaba suficientemente la personalidad del apoderado. (Sent. 10 junio 1962.)

III. EXPROPIACIÓN.

«La expropiación no debe ser para el expropiado un sacrificio, sino una sustitución de su propiedad por su contenido económico». (Sent. 30 junio 1962.)

IV. FUNCIONARIOS.

1. «Los escalafones en sí no constituyen actos declaratorios o generadores de derechos, los cuales sólo tienen existencia por los actos administrativos que los hayan creado u otorgado, únicos que son realmente

impugnables cuando no se ajustan a derecho... por lo que de incurrirse en aquéllos en algún error de hecho o de concepto en cuanto a cualquier funcionario, ni le priva de los derechos que ya tuviere concedidos por otros actos de la Administración..., ni le puede reconocer derechos que no tenga reconocidos». (Sent. 15 junio 1962.)

2. Es totalmente compatible la potestad sancionadora de la Administración con la punitiva de los Tribunales de Justicia dentro de sus respectivas esferas de competencia. (Sent. 3 julio 1962.)

V. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

1. Es extemporáneo el recurso contencioso-administrativo interpuesto con fecha 6 de septiembre si la notificación se hizo el 6 de julio, pues cuando en la Ley se habla de meses se entenderán éstos de treinta días, salvo que se designen por sus nombres. Y en este caso han transcurrido los dos meses, es decir, los sesenta días naturales para interponer el recurso. (Sent. 30 junio 1962.)

2. No cabe apelación ante el Supremo si la pretensión de cada uno de los accionantes era inferior a 80.000 pesetas, aunque se hubiera producido la acumulación de las acciones, ya que, según el artículo 51 de la Ley, tal acumulación no comunica la posibilidad de apelación a las de cuantía inferior a dicha cantidad. (Sent. 11 julio 1962.)

VI. LICENCIAS.

La denegación de una licencia para construir debe ser motivada, como así lo establece el artículo 166 de la Ley del Suelo. (Sent. 11 junio 1962.)

VII. MONTES.

1. «Constituyen elementos fundamentales para determinar la superficie y los linderos de los montes públicos, inscritos en los correspondientes Catálogos oficialmente aprobados, las indicaciones que sobre ellos y en dichos Catálogos se contienen por la presunción legal de posesión que engendran en favor de los titulares respectivos», ...presunción que «sólo hubiera podido desvirtuarse presentando elementos de juicio de los que resulte la existencia en contrario de una situación posesoria *de facto* mantenida quieta, pública y continuadamente durante más de treinta años». (Sent. 20 junio 1962.)

2. Es reiterada la doctrina jurisprudencial que reconoce el valor probatorio que puedan tener de los documentos presentados después del deslinde, pero durante el período de apeo. (Sent. 20 junio 1962.)

VIII. POLICÍA MUNICIPAL.

Si en las Ordenanzas municipales se establece que sean los propietarios de las fincas los que hayan de efectuar las obras de reparación e

higiene en las edificaciones, actúa correctamente el Ayuntamiento, que obliga al propietario a llevarlas a cabo, aunque el inquilino se haya comprometido con aquél a hacer tales obras, pues la relación jurídico-privada entre propietario e inquilino en nada puede modificar la relación jurídico-pública entre Administración y propietario, y, por otra parte, no es función de la Administración entrar a interpretar los convenios privados entre partes. (Sent. 20 junio 1962.)

IX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. El plazo de un mes fijado para interponer el recurso de reposición ha de computarse en treinta días. (Sent. 28 junio 1962.)

2. Si el recurrente interpuso un recurso equivocadamente, pero ello fué debido a que no se le hizo la oportuna notificación con los requisitos que toda notificación debe llenar, han de declararse nulas las actuaciones posteriores y obligada la Administración a notificar en forma la resolución. (Sent. 13 junio 1962.)

3. Para que los vicios procesales puedan ser base de una declaración de nulidad de actuaciones, han de ser aquéllos no de escasa relevancia y meramente formales, sino esenciales, debiendo en todo caso producirse, además de la infracción de preceptos legales, la indefensión de los interesados a quienes afectaren. (Sent. 11 julio 1962.)

X. RECAUDACIÓN. GESTOR AFIANZADO.

No tiene incompatibilidad ni incapacidad legal para concursar al cargo de gestor afianzado de un Ayuntamiento el que ejerce el cargo de Alcalde en otro Ayuntamiento distinto. (Sent. 7 julio 1962.)

XI. RESPONSABILIDAD CIVIL DE ALCALDE Y CONCEJALES.

No es competente la Jurisdicción Contencioso-administrativa para conocer de una reclamación civil de daños y perjuicios, seguida contra el Alcalde y Concejales que votaron el acuerdo que se declaró nulo por el Tribunal Supremo, y subsidiariamente contra la Corporación municipal. Pues tal reclamación pudo ser solicitada al impugnar el acto dañador, y entonces pudo ser fijada la indemnización en ejecución de sentencia; pero pasado tal momento es al Tribunal civil y no a la Jurisdicción Contencioso-administrativa a la que compete conocer del asunto. (Sent. 14 junio 1962.)

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO