

IV. JURISPRUDENCIA

SUMARIO: A) COMENTARIO MONOGRÁFICO: Los conciertos recaudatorios celebrados por las Entidades locales no están sujetos al impuesto del Timbre.—B) RESEÑA DE SENTENCIAS: I. *Expropiación forzosa*: 1. Jurado: motivación de acuerdos. 2. Jurado: plazo para resolver. 3. Justiprecio: valor de situación. II. *Haciendas locales*: Arbitrio de plus valía. Finca rústica. III. *Jurisdicción contencioso-administrativa*: 1. Abuso de poder. 2. Facultad revisora de los Tribunales. 3. Inadmisibilidad del recurso contencioso. 4. Plazo. 5. Plazo: resoluciones tácitas. IV. *Leyes*: Interpretación. V. *Montes*. VI. *Policía municipal*: 1. Finca ruinosa. 2. Licencia para vallar. 3. Licencia municipal concurrente con otras autorizaciones. VII. *Régimen jurídico*: 1. Acto administrativo. 2. Discrecionalidad. 3. Irrevocabilidad. 4. Error de hecho. 5. Procedimiento administrativo: audiencia del interesado. VIII. *Términos municipales*: Segregación. IX. *Urbanismo*: 1. Aplicación de la Ley del Suelo. 2. Solares de edificación forzosa. X. *Zona marítimo-terrestre*: competencias concurrentes.

A. COMENTARIO MONOGRAFICO

LOS CONCIERTOS RECAUDATORIOS CELEBRADOS POR LAS ENTIDADES LOCALES NO ESTÁN SUJETOS AL IMPUESTO DEL TIMBRE.

Esta es la declaración que hace el Tribunal Supremo en su sentencia de 23 de diciembre de 1964, en la que ha actuado como ponente el Magistrado excelentísimo señor don Valentín Silva Melero.

En síntesis, los antecedentes del caso pueden resumirse del siguiente modo:

1.º La excelentísima Diputación provincial de Zaragoza fue objeto de una visita de los señores Inspectores del Timbre. En el acta de éstos se hizo constar que se apreciaba la falta de reintegro de los contratos administrativos en que se formalizaron los conciertos para el pago del arbitrio de la Riqueza provincial en los años 1958-61, estimando el reintegro omitido en 579.870 pesetas. E invitado el señor Presidente de la Corporación a aceptar el acta, manifestó que si bien se hallaba conforme con los hechos, no podía aceptar el acta levantada por cuanto entendía que en favor de la Diputación se daba la exención del impuesto del Timbre, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 673 de la Ley de Régimen local vigente. Y como los Inspectores estimaron que debían levantar un acta de ocultación, impusieron la multa del duplo de la cantidad a que ascendía la liquidación, duplo importante la cantidad de 1.159.740 pesetas, con lo que la liquidación en total se elevaba a pesetas 1.739.610.

2.º Acudió la Diputación ante la Administración de Rentas Públicas exponiendo sus razones para solicitar que no debía aceptarse el acta

levantada, pero dicha Administración mantuvo la liquidación y rechazó el escrito de la Diputación. Esta formuló recurso económico-administrativo ante el Tribunal provincial de Zaragoza, el cual lo desestimó, por entender que los conciertos gremiales habían de calificarse como contratos administrativos sujetos a reintegro, el cual era susceptible de ser repercutido, y que, en consecuencia, había de considerarse correcta el acta, así como la calificación de ocultación dada al expediente por no haber aceptado la Corporación provincial la invitación de la Inspección para rectificar su situación tributaria.

3.º Contra el fallo del Tribunal Económico-administrativo provincial se formuló por la Corporación recurso ante el Tribunal Económico-administrativo Central, el cual dictó resolución con fecha 2 de mayo de 1963, en la que confirmaba el fallo en lo referente a la obligatoriedad de la Diputación para satisfacer el impuesto del Timbre reclamado y, en cambio, revocaba el fallo del inferior y anulaba la liquidación en lo referente a la calificación del expediente como de ocultación, dejando sin efecto la multa, por cuanto el expediente había de calificarse de mera rectificación, sin imposición de sanción alguna.

4.º La excelentísima Diputación se alzó contra esta resolución, en la parte que mantenía el fallo del inferior, ante el Tribunal Supremo, interesando se declarase que los documentos de concierto con el gremio fiscal a efectos de la exacción de que se trataba no están sujetos al pago del impuesto del Timbre, suplicando así bien que se mantuviera la suspensión de la ejecución de la liquidación practicada, que había sido concedida por el Delegado de Hacienda.

5.º El Tribunal Supremo, en la sentencia de 23 de diciembre de 1964, de que antes se ha hecho mérito, resolvió que procedía estimar en parte el recurso interpuesto por la Diputación provincial de Zaragoza y que, en consecuencia, debía revocar, como revocaba, dicha resolución reclamada, por considerarla contraria a derecho, debiendo devolverse la cantidad indebidamente ingresada en las arcas públicas por la Diputación.

En los considerandos de la sentencia en cuestión hay algunos extremos de interés que resulta conveniente destacar:

El concierto recaudatorio tiene una base contractual, pero también una finalidad público fiscal y recaudatoria que lo matiza.

Indudablemente, no puede por menos de reconocerse que en los conciertos recaudatorios hay una cierta base contractual, ya que, en definitiva, tratan de llegar a un acuerdo la Administración y el gremio fiscal con el cual se concierta a los efectos de determinar el importe global de la exacción de que se trata. Es decir, que si en el fondo, como ocurre con otras figuras de Derecho público, hay una base contractual de conivencia de voluntades, en realidad de verdad lo que determina la naturaleza jurídica de estos conciertos es precisamente su finalidad, que es

fiscal, sustituyendo a la acción individualizada de la Administración respecto de cada uno de los contribuyentes por una acción general conjunta y global en relación con el gremio fiscal que agrupa y representa a todos esos contribuyentes. Y es sin duda por ello por lo que la Ley de Régimen local ha incardinado estos conciertos en el epígrafe general destinado a la recaudación, de tal modo que en el artículo 731 de dicha Ley se consigna que la recaudación de los recursos de las Entidades locales podrá realizarse bien directamente, bien por arriendo, bien por concierto o por gestión afianzada. Y luego en el artículo 736 regula el procedimiento conforme al cual ha de realizarse esta recaudación por concierto, diciendo que la recaudación de las exacciones municipales o provinciales, en los casos en que no lo prohíba la Ley, podrá realizarse por el sistema de conciertos con los gremios u organismos en que se agrupan los industriales y que, en términos generales y con independencia, como es lógico, de otras normas que en todo caso se establezcan, la celebración del concierto se ha de ajustar a las condiciones que dicho artículo consigna.

De manera que es lógico a más no poder que si, como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 673 de la Ley de Régimen local vigente, en donde se establece la exención en relación con el impuesto del Timbre por lo que se refiere a los actos, contratos o documentos en que intervengan las Corporaciones locales, siempre que por ministerio de la Ley les fuese imputable el pago y no exista facultad legal de repercutir sobre otras personas, extendiéndose dicha exención a los recibos, talones, cartas de pago, resguardos y documentos de pago de toda clase que expidan las Corporaciones locales, incluso los de percepción de derechos, tasas y cualesquiera otra clase de exacciones locales, es lógico, digo, que si en vez de extender un recibo a cada contribuyente se llega a un concierto con el gremio fiscal para el pago global de una cantidad, haya de serle de aplicación a este documento la misma exención establecida para aquellos otros documentos en los que se recauda un impuesto, arbitrio o derecho y tasa.

Es decir, que al tratarse, como se trata, de un procedimiento recaudatorio, el documento en que se determina la cantidad a satisfacer por los contribuyentes debe quedar al margen de tributación, pues el hecho de que se haya sustituido el recibo individual por un documento general no puede permitir que se aplique de modo incongruente un impuesto que no habría de percibirse si se extendiera el recibo de modo individual a cada contribuyente.

Tampoco el hecho de que haya un convenio o concierto de voluntades puede desnaturalizar el verdadero carácter y cambiar la verdadera finalidad del concierto. Podría parangonarse lo que aquí ocurre con lo que sucede con los convenios expropiatorios. Si la expropiación se lleva a cabo de acuerdo con todo el procedimiento habitual hasta agotar los trámites del expediente de justiprecio, el pago que en definitiva ha de hacerse de la indemnización debida al expropiado se halla exento de toda clase de impuestos del Estado, Provincia o Municipio. Pero esta misma

exención ha de aplicarse cuando se trate de los convenios expropiatorios en los que las partes lleguen a un acuerdo de voluntades respecto al justiprecio, pero sin que esta base contractual pueda desnaturalizar la realidad de una enajenación forzosa que en definitiva emana de la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación y que, en todo caso, permitiría a la Administración expropiante llevar a cabo la expropiación por el procedimiento establecido en la Ley si no se produjera el acuerdo de voluntades en el convenio expropiatorio sobre el justiprecio.

De manera que aun existiendo esta base contractual no puede conducir a que el concierto recaudatorio deje de considerarse por su finalidad como un verdadero acto fiscal de las Corporaciones locales que ha de venir exento de tributar por impuesto de Timbre.

Los gremios son organismos auxiliares de la Administración.

Esta es otra de las afirmaciones del Tribunal Supremo en su sentencia. El gremio actúa aquí como un organismo que ayuda y facilita a la Administración pública su acción impositiva. El gremio representa a todos los contribuyentes que en el mismo se agrupan, y respecto de aquél la Corporación municipal puede ejercer una función constante de vigilancia que le permita obtener la finalidad perseguida por el concierto recaudatorio, que es la obtención de los recursos precisos de acuerdo con las normas establecidas y facilitando de esa manera la recaudación. Es decir, que el gremio en este particular es un verdadero colaborador de la Administración en la realización de este cometido, y el documento en que se determinan las obligaciones fiscales al efecto es indudable que ha de quedar libre de tributación, como lo estarían los recibos que individualmente se extendiesen a cada contribuyente.

La facultad legal de repercutir el impuesto del Timbre no puede identificarse con la simple posibilidad de hacerlo.

A menudo se ha venido manteniendo la tesis de que si una Corporación local tiene posibilidad de repercutir el impuesto sobre otra persona ha de considerarse que tiene la facultad legal de hacerlo, y que por eso al no darse esta condición que se exige en el apartado 6.º del artículo 673 de la Ley de Régimen local vigente para considerar exentos de tributos los actos, contratos y documentos en que intervengan las Corporaciones locales, siempre que les fueran imputables a ellas y no pudieran repercutirlos legalmente, faltaría una de las dos condiciones que al efecto se establecen para poder acogerse a los beneficios de la exención. Sin embargo, es de razón pensar que no puede identificarse la facultad legal con la mera posibilidad de repercutir un impuesto. La Administración pública, por su condición especial, por sus prerrogativas y ejecución forzosa de sus actos, puede exigir coactivamente de los ciudadanos el pago

de cantidades, y a aquéllos les será difícil resistir tal acción, pero es indudable que la Administración en un Estado de Derecho ha de proceder de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico, y si una Corporación no tiene facultad de repercutir un impuesto porque la Ley no establece esta facultad de repercusión, debe evitar una actuación que no le está permitida por el Derecho. Y por eso el Tribunal Supremo dice en su sentencia que la falta de un precepto que autorice la repercusión impide que ésta pueda producirse.

Es decir, que no puede de ninguna manera sostenerse que la facultad legal de repercutir se identifique con la posibilidad de hacerlo; y si a la Administración no le está permitido recargar el importe de la cuota de un impuesto cualquiera al extender el recibo justificante de pago de dicho impuesto, tampoco puede hacerlo cuando en vez de pagarlo individualmente se trate de hacerlo de modo global a través de un concierto gremial, en el que se agrupan los contribuyentes, pues ello sería contrario a toda norma jurídica.

La aplicación del principio «solve et repete».

Se da en esta sentencia una situación que resuelve el Tribunal Supremo en relación con la aplicación del principio por el que se obliga a satisfacer la cantidad debatida para poder recurrir en la vía contencioso-administrativa. La particularidad de esta situación está en que habiéndose suspendido la ejecución de la liquidación por acuerdo de las autoridades administrativas correspondientes, aunque se hubiera interpuesto el recurso sin haber hecho efectiva dicha cantidad, no cabe alegar la falta de pago, pues la obligación de hacer efectiva la cantidad liquidada no había nacido hasta que se dejase sin efecto la suspensión, y he aquí que al ser solicitado del Tribunal el mantenimiento de dicha suspensión y no haberlo concedido éste, se hizo el ingreso de la cantidad debatida, por lo que no cabe alegar la inadmisibilidad del recurso.

Estas son las notas más sobresalientes de esta interesante sentencia del Tribunal Supremo que sustenta criterios tan acertados en materia de exención del impuesto del Timbre, hoy encuadrado dentro del concepto de Actos Jurídicos Documentados, de la Ley de Reforma del Sistema Tributario, de 11 de junio de 1964, sentencia que no puede por menos de merecer un juicio laudatorio por el acierto de su tesis y la claridad de exposición de sus conceptos.

Los considerandos de la sentencia en cuestión dicen así:

Considerando que no cabe negar desde el punto de vista de la naturaleza jurídica de los conciertos que motivan este proceso su carácter contractual, porque su nacimiento se debe indudablemente a «un concurso de voluntades», puesto que el concierto surge de una petición previa de quien solicita la conclusión de un acuerdo que se refiere a una base tributaria, al plazo de duración, a las causas de resolución, a las garantías y sanciones, lo cual implica la concurrencia de los tres requisitos

fundamentales que el artículo 1.261 del Código civil exige para el nacimiento de todo contrato; consentimiento, objeto cierto, es decir, fijación de la base que regirá durante un plazo determinado, y causa; carácter contractual que corrobora, además, la dicción legal que aparece en el artículo 736, párrafo 2.º, de la Ley de Régimen local, al decir: «aceptadas por el gremio las condiciones fijadas por la Corporación se formalizará el oportuno contrato», término legal que también se expresa en la Regla 12 de la Orden de 21 de diciembre de 1954, al decir, con referencia a la liquidación y disolución del gremio fiscal, que se efectuará con arreglo a lo previsto en el contrato. Por lo demás, lo confirma también la Jurisprudencia de esta Sala, que de un modo reiterado ha calificado de contratos a los conciertos como los que motivan esta litis.

Considerando que, independientemente de la naturaleza contractual a que se alude en el apartado anterior y como consecuencia precisamente del convenio, el gremio fiscal aparece, por decirlo así, como organismo auxiliar de la Administración y depende de la Corporación y responde de su gestión ante ella, apareciendo sujeto a la fiscalización directa del Interventor municipal o provincial dotado de poderes acreditativos de recaudación según resulta de la citada Orden de 21 de diciembre de 1954 y sus concordantes.

Considerando que también, y como consecuencia del convenio, los conciertos establecidos por las Corporaciones como el que motiva esta litis se encuentran evidentemente incluidos en la rúbrica general que encabeza el capítulo 8.º del título 3.º de la Ley de Régimen local, bajo el epígrafe «Procedimientos de recaudación».

Considerando que si ciertamente no cabe negar, pues, un «origen» contractual a los repetidos conciertos, una vez en vigor crean situaciones fiscales que atribuyen a los gremios, conforme al artículo 731 de la Ley de Régimen local en relación con el 736 y Orden de 21 de diciembre de 1954, y sus concordantes, el carácter de colaboradores de la Administración local a efectos recaudatorios fiscales, sin que el concierto pueda considerarse como documento liberatorio del pago, sino que alcanzan este carácter las entregas o pagos mensuales y los recibos de las cantidades que abonan los contribuyentes, según se enfoque el problema desde el ángulo del gremio o desde el del particular.

Considerando, pues, que si bien es cierto que contractualmente se ha dado nacimiento a la relación jurídica a que nos venimos refiriendo, la finalidad pública fiscal y recaudatoria desde el punto de vista instrumental al servicio de los intereses de la Administración local o provincial, lo singulariza en relación a otros contratos administrativos comprendidos en la vigente Ley del Timbre del Estado, pues de entenderse que estaban incluidos con el impuesto del Timbre se llegaría a la conclusión, no ciertamente lógica, de que la utilización de un procedimiento recaudatorio regulado *ex lege* y por lo demás aconsejado de un modo reiterado por la Administración pública, pudiera fundamentar una imposición que normalmente no grava los documentos acreditativos del pago de las correspondientes exacciones y arbitrios.

Considerando que, a mayor abundamiento, aunque se entendiera que tales convenios se encontraban comprendidos dentro de los que por su naturaleza y carácter administrativo aparecen sujetos al impuesto de referencia, es indudable que nos encontraríamos ante la exención a que se contrae el artículo 673 de la vigente Ley de Régimen local en relación con el 89 de la Ley del Timbre, sin duda porque estos preceptos legales otorgan a las Diputaciones exención del impuesto del Timbre, en los actos, contratos o documentos en que intervengan, siempre que por ministerio de la Ley les fuese imputado el pago y no exista facultad legal de repercutirlo sobre otras personas, circunstancias que se dan indudablemente en el supuesto enjuiciado, ya que en definitiva la repercusión supone la posibilidad de una responsabilidad de terceros, y la falta de un precepto que autorice la repercusión impide que se produzca, sobre todo si se piensa que en el presente caso no se trata de terceros, sino de contribuyentes directos, teniendo en cuenta, además, que cualquier otra interpretación llevaría a la conclusión de que quedaría gravada o disminuida la cifra del concierto, lo que contradice la normativa vigente en esta materia y, concretamente, lo dispuesto en el artículo 736, apartado e) y concordantes de la Ley de Régimen local.

Considerando que por las razones apuntadas procede estimar en parte el recurso interpuesto, ya que no procede hacer otras declaraciones que se postulan, sin que sea necesario entrar en el análisis de la naturaleza jurídica de los gremios fiscales en su proyección sindical, porque en definitiva ella no modifica los términos del problema planteado.

B) RESEÑA DE SENTENCIAS

I. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. *Jurado: motivación de acuerdos.*

Sus acuerdos han de ser motivados, pero en nada afecta a la legalidad de los mismos el que las razones consignadas sean más o menos extensas y el que hayan o no convencido al recurrente. (Sentencia de 22 de junio de 1964).

2. *Jurado: plazo para resolver.*

El que se hayan incumplido los plazos para la valoración y notificación no es motivo de nulidad, sin perjuicio de las responsabilidades a que la demora pueda dar lugar. (Sentencia de 22 de junio de 1964).

3. *Justiprecio: valor de situación.*

Como dice la sentencia de 16 de enero de 1961, este valor es el factor estimativo más importante. (Sentencia de 22 de junio de 1964).

II. HACIENDAS LOCALES.

Arbitrio de plus valía. Finca rústica.

Que sin dar a las pruebas practicadas un valor decisivo consideradas individualmente, sino el que surge de su ponderación conjunta, hay que señalar que existen elementos de juicio más que suficientes para llegar a la conclusión de que las fincas objeto del recurso caen dentro de la concepción legal de rústicas, a los efectos fiscales ventilados, y son los siguientes: 1.º En la escritura de suscripción y liberalización de acciones de «Patrimonial y Financiera Hefer, S. A.», de 31 de julio de 1956, cuyo texto no ha sido impugnado, se describe como finca rústica la conocida por Heredad Cervera—o «Can Cervera» como también se la denomina—, dentro de las que están integradas las objeto de debate. 2.º Por un Perito agrícola, después de reconocer el terreno, se dictaminó detallando los cultivos a que la finca estaba dedicada y señaló la existencia de una casa de labranza con las instalaciones propias de la misma y la ausencia completa de signos de urbanización, como trazados de calles, bordillos de aceras, cloacas, etc. 3.º Un Notario, en concienzuda y completa inspección que detalla ampliamente y respecto a cuya objetividad no cabe dudar, sin perjuicio de obtener la consecuencias jurídicas que se desprenden de lo reconocido, observó asimismo las distintas clases de cultivos y la casa-masía típicamente catalana «con toda serie de animales, máquinas y útiles propios de una labranza tan extensa como la detallada». 4.º Se ha venido satisfaciendo, aunque a nombre de un antecesor de los transmitentes, cuotas a la Hermandad de Labradores y Ganaderos, impuesto para la defensa contra las plagas del campo, contribución territorial por riqueza rústica y arbitrio municipal por riqueza rústica y pecuaria. Y 5.º Que a mayor abundamiento ha quedado perfectamente aclarado, según dictamen emitido en período de prueba, por un Arquitecto, su destino de explotación agrícola y la no existencia de lindes con calles urbanizadas, servicios municipales, reiterándose por el informante la ausencia completa del menor signo de urbanización. (Sentencia de 8 de octubre de 1964).

III. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

1. *Abuso de poder.*

El Ministerio de Justicia usó correctamente de las atribuciones a él concedidas por el legislador en las adicionales de la Ley de 30 de diciembre de 1944 al fijar en setenta años la edad de jubilación de los Registradores de la Propiedad, sin que, por tanto, haya habido abuso de poder. (Sentencia de 28 de octubre de 1964).

2. *Facultad revisora de los Tribunales.*

Considerando que la Jurisprudencia de esta Sala se inspira invetera-

damente en la recta doctrina según la cual queda circunscrito el contenido, naturaleza y finalidad de su jurisdicción a la estricta función de revisión de las decisiones y acuerdos de la Administración en el marco del ordenamiento jurídico definiendo si son o no ajustados a Derecho; sin que en modo alguno corresponda a esta vía jurisdiccional asumir las funciones específicas de la Administración, sustituyendo sus decisiones por propios pronunciamientos, si aquéllas no se desviaron del camino legal y, de la recta teoría finalista en que ha de inspirarse la actividad administrativa, siempre orientada al bien común; es por ello por lo que no cabe revocar, rectificar o alterar las decisiones de la Administración, si no queda evidencia en la actuación contenciosa la infracción del derecho, notorios errores de hecho o desviación en el ejercicio del Poder. (Sentencia de 30 de septiembre de 1964).

3. *Inadmisibilidad del recurso contencioso.*

La cuestión de la inadmisibilidad puede plantearse al Tribunal de oficio, si no lo han hecho las partes, y es manifiesta la incompetencia del órgano jurisdiccional mientras esté pendiente un recurso administrativo. (Sentencia de 22 de junio de 1964).

4. *Plazo.*

El plazo de dos meses para interponer el recurso contencioso-administrativo ha de computarse por meses de treinta días. (Sentencias de 9 y 21 de octubre de 1964).

5. *Plazo: resoluciones tácitas.*

El plazo de un año para interponer el recurso contencioso-administrativo cuando no se ha resuelto expresamente el recurso de reposición puede ser ampliado si dentro del año se dictó resolución expresa, en cuyo caso se ha de computar el plazo de dos meses desde el día siguiente de la notificación de la desestimación, según ya lo dejó establecido el Tribunal Supremo en reiteradas sentencias y, entre otras, en la de 27 de febrero de 1964. (Sentencia de 30 de junio de 1964).

IV. LEYES.

Interpretación.

La exégesis de un precepto no puede llegar a un resultado absurdo. (Sentencia de 14 de octubre de 1964).

V. MONTES.

Es correcta la actuación de la Administración si, considerando conveniente por razones económicas no demorar la corta del arbolado de

un monte, que lleva en posesión y cuya propiedad pretende un particular, ordena su corta y el ingreso del importe en la Caja General de Depósitos a resultas de lo que en el procedimiento correspondiente se resuelva sobre la propiedad de la madera. (Sentencia de 26 de septiembre de 1964).

VI. POLICÍA MUNICIPAL.

1. *Finca ruinosa.*

Considerando que es doctrina jurisprudencial ampliamente reiterada por esta Sala la de que el concepto de edificio o finca ruinosa a que se refieren los artículos 389 del Código civil y 114, causa 10, de la Ley de Arrendamientos urbanos, de 13 de abril de 1956, ha de estimarse unitario, tanto en el aspecto físico como en el jurídico, en cuya virtud la declaración administrativa de ruina, que contempla primordialmente aspectos de policía urbana de la competencia de los Ayuntamientos, conforme al artículo 101, apartado *h*), de la Ley de Régimen local, afecta al inmueble en su conjunto, salvo que se componga de cuerpos de edificación independientes con elementos propios de su sustentación, aunque dentro de la unidad constructiva subsistan plantas, crujías o habitáculos en buen estado o con menor deterioro, y así las sentencias de 24 de marzo de 1958, 23 de septiembre de 1960 y 26 de noviembre de 1962 resolvieron con sujeción a tal criterio supuestos litigiosos relativos a inmuebles mutilados de los que se pretendía conservar y utilizar partes que permanecían indemnes o no ofrecían riesgo inmediato para sus moradores atendidos a los contratos arrendaticios que les amparaban, pues es obvio que tales intereses privados, aparte de estar garantizados con otro tipo de compensaciones, tienen que ceder ante los intereses públicos, de seguridad y ornato en este caso, que impiden por razones imperiosas mantener en el centro de una población un trozo de casa derruida cuya utilización como barbería obstaculiza la reconstrucción del edificio, sin que para llegar a tal conclusión sea preciso que exista un plan de ordenación urbana previamente aprobado y que afecte a la finca en cuestión. (Sentencia de 13 de julio de 1964).

2. *Licencia para vallar.*

Obró correctamente el Ayuntamiento al negar la licencia para vallar unos solares si parte de éstos los considera vía pública, sin que con tal negativa se resuelva definitivamente la cuestión de propiedad, ya que las licencias se entienden otorgadas, y por idéntica razón negadas, dejando a salvo el derecho de propiedad. (Sentencia de 3 de octubre de 1964).

3. *Licencia municipal concurrente con otras autorizaciones.*

Cuando para la realización de una obra se necesita la concurrencia de los permisos de varias autoridades u organismos administrativos, cada uno con la privativa y específica competencia en razón a las finalidades

de interés público que respectivamente tutelan o cumplen, tales permisos se tramitan y conceden con independencia, aunque sea necesario que todos ellos concurren para que la obra pueda realizarse legalmente, siendo obligación de cada órgano administrativo velar por el cumplimiento de la exigencia que a él atañe. (Sentencia de 15 de octubre de 1964).

VII. RÉGIMEN JURÍDICO.

1. *Acto administrativo.*

La actuación de la Administración, así como la de la jurisdicción al revisar sus actos, ha de atenerse de modo objetivo a la realidad fáctica que encuadra la situación al margen de las consecuencias de otro orden que puedan derivarse de la actuación de los particulares; y así, actuó correctamente la Corporación municipal que apreció hallarse en estado de ruina una finca que había sido demolida por su propietario, independientemente de las responsabilidades que puedan serle exigidas por el inquilino que estima lastimados sus derechos como tal. (Sentencia de 13 de julio de 1964).

2. *Discrecionalidad.*

Considerando que contra la decisión gubernativa aduce, fundamentalmente, el recurrente la calificación como acto reglado, no discrecional, del otorgamiento de la licencia en cuestión; pero, si bien es cierto que esta distinción entre actos administrativos reglados y discrecionales no juega en la vigente Ley jurisdiccional el papel que desempeñaba en la legislación anterior, y que la Jurisprudencia había ya declarado la inexistencia de actos administrativos pura y globalmente discrecionales, que lo sean en la totalidad de su ciclo de desarrollo, preciso es tener en cuenta, sin embargo, que ni la desaparición en la Ley jurisdiccional de tal terminología expresa con la cardinal importancia que anteriormente tenía, ni la indicada tendencia jurisprudencial, significan la negativa a reconocer momentos, aspectos o zonas discrecionales, coincidiendo con otros reglados, en una misma actividad administrativa, y por ello no puede desconocerse un acentuado matiz potestativo, de libertad de apreciación en las autoridades administrativas en cuanto a sopesar las circunstancias concurrentes en los casos de otorgamiento de permisos o licencias como el que es origen de esta litis, como se revela claramente tanto en el texto de las normas positivas, y concretamente en el de las disposiciones de la Ley de Puertos citadas y en el de la Orden de 9 de marzo de 1946, como en la doctrina de los comentaristas, que corrientemente define el «permiso»—sobre todo cuando no está regulado de antemano en una Ordenanza previa—como un acto por el que la Administración confiere discrecionalmente a un particular un uso especial del dominio público, o como actos generalmente revocables de tolerancia de dicho uso especial, no privativo, como el de un concesionario, y al cual el particular no podía alegar derecho alguno.

Considerando que tal rasgo, esencialmente potestativo, de libertad de apreciación en la autoridad administrativa que confiere el permiso, no libera, claro es, a ésta—pues otra cosa no sería discrecionalidad, sino arbitrariedad—de la necesidad de adecuar su decisión a la consideración teleológica del interés público; porque sólo amoldándose a tal consideración teleológica, el acto, aunque potestativo o discrecional, será conforme a Derecho. (Sentencia de 13 de octubre de 1964).

3. *Irrevocabilidad.*

Si por silencio administrativo positivo nació un derecho a favor de persona determinada, no puede modificar tal situación la Administración pública por nuevo acto especial. (Sentencia de 10 de octubre de 1964).

4. *Error de hecho.*

Es un error de hecho que la Hacienda pública liquide y exaccione una cuota por el concepto de pagos al Estado, impuesto suprimido por Decreto de 17 de noviembre de 1960, pudiendo, en consecuencia, solicitarse la devolución de lo pagado, dentro del plazo de cinco años. (Sentencia de 10 de julio de 1964).

5. *Procedimiento administrativo: audiencia del interesado.*

La aplicación de tal principio de conocimiento del expediente y de posibilidad de alegaciones por el interesado no ha de hacerse con un criterio de rigor formalista que exija una modalidad procesal genérica y única para encauzarle, que no tenga en cuenta la concreta índole de cada expediente—de ahí el razonable precepto del número tercero del mismo artículo 91 de la Ley de Procedimiento administrativo—y que lleve a estimar siempre defecto esencial determinante de la absoluta nulidad de la tramitación, la omisión de detalles formales propios del expediente ordinario o corriente, pues el fundamento teleológico de la norma es evitar la indefensión del particular afectado, y sólo cuando esta indefensión se haya producido, el defecto en cuestión, en relación con la exigencia de dicha norma, será esencial y generador de una nulidad absoluta. (Sentencia de 26 de septiembre de 1964).

VIII. TÉRMINOS MUNICIPALES.

Segregación.

La exposición del expediente de segregación de una porción del territorio municipal es un acto de trámite y, en consecuencia, no puede ser impugnado en vía contenciosa, pues los actos de trámite solamente son impugnables cuando deciden directa o indirectamente el fondo del asunto. (Sentencia de 2 de julio de 1964).

IX. URBANISMO.

1. *Aplicación de la Ley del Suelo.*

Las únicas expropiaciones que caen dentro de la órbita de aplicación de la Ley del Suelo son las legitimadas por la aprobación de los correspondientes planes de Ordenación urbana, y si no existe ningún plan urbanístico, para nada se ha de tener en cuenta la Ley del Suelo. (Sentencia de 22 de junio de 1964).

2. *Solares de edificación forzosa.*

Considerando que en informe del Arquitecto municipal, y tras objetiva y detallada exposición, se estima oportuna la inclusión de la expresada finca en el mencionado Registro, precisamente por entender que es inadecuada en relación con su emplazamiento por ser de categoría inferior a las mínimas normales de su situación y estar en manifiesta desproporción con las alturas de la zona, según las Ordenanzas y que, por su estado, situación y clase desmerece de la zona: informe tan claro y preciso como situación fáctica técnicamente apreciada, que es realmente imposible desconocer la consecüente aplicación de los preceptos invocados legalmente que constituyen la fuerza argumental de la resolución, puesto que no ya los términos del artículo 3.º, apartado d), número 1, del Reglamento de 23 de mayo de 1947, en cuanto entiende por edificaciones de categoría inferior a las mínimas normales de la vía urbanizada las que, además de estar en manifiesta desproporción con la altura que permite la Ordenanza sea la corriente en aquella zona, por su estado, condición o clase desmerezca del lugar de su situación, sino por cuanto a más de estos términos, que ya el informe apreció como positivos, lo que aparece como indubitable apreciación positiva son los términos del artículo 142 de la Ley del Suelo; razón y fundamento máximo que en la regulación finalista se recogen, puesto que la consideración de inadecuación al lugar de emplazamiento constituye causa de inclusión en el Registro, con arreglo a lo que preceptúa el número 3 del precitado artículo, y esta inadecuación aparece informada con impecable exactitud no contradicha en la serena contemplación de los elementos gráficos aportados al expediente; bien entendido que ni puede constituir argumento enervante de tal aplicación que algunas casas de las proximidades ofrezcan impropio aspecto urbano, puesto que el inmenso desarrollo de las ciudades, al obrar tan expansiva como poderosamente, fuerza la invasión propia de la actividad urbanística sobre emplazamientos que constituyeron antes modestos arrabales, ni puede, por sensible que sea, producir el equívoco juicio de la verdadera comprensión del sentido social y de su alcance, pues como ya tiene dicho la Sala en otras ocasiones, la más próxima es la sentencia de 18 de abril último, el interés especial que la Ley persigue ha de entenderse como más acorde al sentido urbanístico que la Ley del Suelo persigue que a otros de más exiguo alcance, por dolorosa y lamentable que sea la postergación ante la Ley de los derechos civiles individuales, pues-

to que en ello se cifra la comprensión de la función social que a la Administración cumple llevar a efecto como finalidad preferente. (Sentencia de 4 de julio de 1964).

X. ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE.

Competencias concurrentes.

La zona marítimo-terrestre, por las especiales características de esta parte del dominio público, ofrece el rasgo de que los órganos administrativos concedentes del permiso son varios, cada uno en la esfera de su competencia; y sin el otorgamiento del permiso por cada uno de ellos, no puede realizarse el uso especial de que se trata; y por ello para las instalaciones solicitadas por el hoy recurrente en las playas de Palamós y Aro, se precisaba, en vista de lo dispuesto en los artículos 1.º, número 1, 39 y 40 de la Ley de Puertos, y 1.º y 6.º del Decreto-Reglamento de 19 de enero de 1928, el permiso de las autoridades de Marina y Obras Públicas (organismos dependientes de la Dirección General de Puertos), permisos que el actor solicitó y obtuvo, y asimismo le era necesario—según las disposiciones aludidas y la Orden de 9 de marzo de 1946—, el del Gobernador civil, y la licencia del Ayuntamiento, a tenor de lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley de Régimen local, especialmente en sus apartados *c*), *h*), *j*) y *k*). (Sentencia de 13 de octubre de 1964).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.

NUEVA PUBLICACION:

ANUARIO ESTADISTICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

TOMO I

(I. Funcionarios - II. Actividad jurídico-administrativa - III. Haciendas locales.)

Precio: 350 pesetas

Pedidos:

Instituto de Estudios de Administración Local. Publicaciones.

J. García Morato, 7

MADRID-10