

## IV. JURISPRUDENCIA

SUMARIO: A) COMENTARIO MONOGRÁFICO: *Sobre la instalación en suelo público municipal de centros subterráneos de transformación de energía eléctrica.*—B) RESEÑA DE SENTENCIAS: I. *Bienes de Entidades locales*: Es obligada su defensa: apreciación discrecional. II. *Contratación administrativa*: Impuesto sobre el Tráfico de Empresas. III. *Expropiación forzosa*: 1. Jurado: composición. 2. Jurado: lesividad de sus acuerdos. 3. Jurado: valor de sus resoluciones. 4. Justiprecio: valoración conjunta. 5. Justiprecio: valoración con arreglo al artículo 43. IV. *Funcionarios públicos*: Expedientes disciplinarios. V. *Haciendas locales*: Apremio: embargo improcedente. VI. *Policía urbana*: 1. Licencias municipales: acto reglado. 2. Finca ruinosa. VII. *Régimen jurídico*: 1. Notificación personal obligada. 2. Silencio administrativo y denuncia de mora. 3. Jurisdicción contencioso-administrativa: a) Exclusión de recurso. b) Facultad revisora. c) Fecha de notificación. VIII. *Términos municipales*: 1. Deslinde practicado antes y consignado en documento público. 2. Deslinde y segregación de términos. IX. *Urbanismo*: Solares de edificación forzosa: construcciones inadecuadas.

### A) COMENTARIO MONOGRAFICO

#### SOBRE LA INSTALACIÓN EN SUELO PÚBLICO MUNICIPAL DE CENTROS SUBTERRÁNEOS DE TRANSFORMACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

Es ésta una materia en la que confluyen conceptos básicos regulados tanto por el Reglamento de Servicios como por el Reglamento de Bienes, ya que, al llevar a cabo la prestación del servicio público de alumbrado, las Compañías de electricidad que lo realizan necesitan muy a menudo utilizar tanto el suelo como el vuelo de vías públicas municipales y en muchas ocasiones el subsuelo, por cuanto en el subsuelo urbano se instalan los cables subterráneos y los centros de transformación de energía eléctrica, indispensables para realizar dicho servicio. Y, en consecuencia, aparte las obligaciones derivadas de la prestación del servicio público, como al realizarlo se hace precisa la utilización y el aprovechamiento de bienes municipales de dominio público, será menester obtener la concesión administrativa correspondiente para realizar las instalaciones adecuadas. Y en relación con estos problemas, una sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 1967 ha estudiado y resuelto una cuestión suscitada sobre el particular, estableciendo interesante doctrina:

El asunto, en síntesis, era el siguiente:

1) Una Compañía de electricidad solicitó del Ayuntamiento de Madrid que se le facultase para la instalación de dos transformadores subterráneos en un determinado punto de la ciudad.

2) Después de los informes de carácter técnico sobre la petición, el señor Alcalde-Presidente del Ayuntamiento dictó un Decreto por el que

se concedió la licencia para la realización de tales obras y la ocupación del terreno preciso.

3) Como al realizarse las obras se produjeron indicios de cuarteamiento en alguna de las edificaciones inmediatas, el propietario de una de éstas pidió que se dejase sin efecto la licencia otorgada; y al estimar rechazada tácitamente su petición, acudió ante la Sala correspondiente de la Audiencia territorial, la cual estimó en parte la petición y dispuso que volviese la tramitación del asunto al momento en que la autorización fue concedida, a fin de que por el Pleno de la Corporación se adoptase la resolución procedente.

4) Ante el Tribunal Supremo se promovió, tanto por la Corporación interesada como por el particular propietario, la apelación oportuna. Y el Tribunal Supremo mantuvo el fallo del inferior y la doctrina contenida en sus Considerandos, por cuanto en los mismos, dice, se había realizado un cuidadoso y detallado análisis del asunto.

Son varios los problemas que se tocan en esta sentencia, recogién-dose a continuación los que se estiman de mayor interés.

1.º *El propietario recurrente estaba legitimado para recurrir.*

Sin aceptar el principio de la acción popular, el Tribunal Supremo estima que, con arreglo a la legislación vigente, cuando existe un interés directo en la actuación administrativa cabe intervenir en la misma. Dice, al efecto, que ha de considerarse que existe interés directo cuando la resolución administrativa sea capaz de provocar una situación jurídica que favorezca de algún modo al reclamante, y en favor de éste existe un beneficio cuando la resolución viene a evitar la instalación de aquello que podría provocar una perturbación en su tranquilidad, o que de algún modo afecte a instalaciones ya existentes que de algún modo puedan perjudicar al reclamante.

2.º *Exigencia de concesión para poder hacer uso privativo de bienes de dominio público o un uso anormal de los mismos.*

Se lamenta el Tribunal Supremo del escaso rigorismo con que suelen manejarse los términos autorización, concesión y licencia. Y ciertamente esta confusión existe tanto en el campo de la doctrina, como en el de la legislación y en el jurisprudencial. Y de esta falta de precisión en el contenido de aquellos vocablos se originan luego en la vida real situaciones litigiosas. Porque resulta indudable que una mera autorización no puede sustituir a una concesión; y si ésta se exige para el aprovechamiento o uso privativo de bienes de dominio público y para el uso anormal de los mismos, no puede por menos de ser exigida la intervención del órgano competente para el otorgamiento de la concesión. Y como el artículo 72 del Reglamento de Bienes dispone que la concesión será otorgada por el Ayuntamiento Pleno, o por la Diputación provincial en los respectivos casos, he aquí que si por una mera autorización otorgada por el señor Alcalde se hace ocupación de bienes de dominio público para un uso privativo y, en este caso, anormal, no puede por menos de declararse que tal acto ha de considerarse nulo, y ello con independencia de que hubiera de otorgarse por la Alcaldía la licencia correspondiente para las

obras que era menester llevar a cabo en orden a la instalación de los transformadores de que se trata.

Pero si la cuestión va íntimamente unida con el alcance que se dé a las palabras concesión y autorización, tampoco debe olvidarse otro aspecto, cual es el de las dificultades que se presentan para la conveniente celeridad administrativa, sobre todo en los grandes Municipios, al exigir para todo uso privativo de un bien de dominio público, por pequeño que sea el bien o por limitado que sea el uso en el tiempo, el largo trámite de la concesión, con la intervención del Pleno de la Corporación. Además, en muchas ocasiones tal cesión de uso está ya prevista en una ordenación general municipal que habrá sido aprobada por la Corporación en Pleno, pero cuya puesta en ejecución en cada caso no debe ser sometida al órgano plenario, sino a los órganos encargados de la marcha administrativa, tales como la Comisión municipal permanente y el Alcalde, según el reparto de sus respectivas competencias. Así, por ejemplo, si en la Ordenanza correspondiente se ha dispuesto que en el caso de que los propietarios de fincas quieran utilizar el subsuelo de la vía pública para instalar depósitos de fuel-oil con destino a la calefacción de las fincas se concederá tal uso del subsuelo municipal, siempre que se cumplan determinados requisitos de índole técnica, fiscal, etc., y con una extensión máxima de tantos metros cuadrados, pagando el canon que allí se establezca, no parece que al tenerse que aplicar en cada caso esta disposición de carácter general, deba conocer el Ayuntamiento Pleno.

Lo que sí parece indudable es que resulta preciso llevar a cabo en la legislación municipal una nueva regulación en esta materia, para evitar situación de confusión y eliminar también procedimientos inconvenientes por su lentitud en asuntos que no deben ser sometidos a tanta solemnidad como para que intervenga en Pleno el órgano colegiado municipal.

*3.º Concesión, autorización y licencia para utilizar bienes de dominio público municipal.*

Partiendo de la falta de exactitud terminológica a que antes se ha aludido, es indudable que estos términos, concesión, autorización y licencia, significan cosas distintas, aunque muy a menudo los linderos conceptuales no sean claros, por lo que en ocasiones surge la duda de si estamos en presencia de una autorización o de una concesión, pues a veces la intensidad de afectación jurídica del bien bastará para hacer dudar de si se trata de una u otra. Así, cuando el aprovechamiento o el disfrute de un bien por un particular tiene un carácter muy transitorio, sin que nazcan derechos a favor de aquel a quien tal derecho se otorga, parece que bastará una autorización; y si, por el contrario, ese uso, utilización o aprovechamiento de un bien de dominio público tiene un carácter de permanencia, se precisa una concesión, que impone unas mayores solemnidades tanto en el otorgamiento como en la cesación del uso, pudiendo originar de tal cesación impuesta por razones de interés público la correspondiente indemnización.

Por otra parte, autorización y licencia se usan también como dos palabras de entrecruzado significado; así, unas veces se dice que se otor-

ga una autorización o permiso, y otras veces, en situaciones muy similares a aquéllas, que se otorga una licencia. Así se habla de otorgamiento de licencia para la instalación de barracas, casetas de venta o de espectáculos en la vía pública, etc.

El Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales procura establecer una distinción entre estos conceptos, habida cuenta del contenido de cada uno de ellos y, así, en el artículo 61 se dice: *a)*, que el *uso común especial normal* de los bienes de dominio público podrá sujetarse a *licencia*, ajustada a la naturaleza del dominio y a los actos de su afectación y apertura del uso público y a los preceptos de carácter general; *b)* que las *autorizaciones* se otorgarán directamente de acuerdo con las normas que allí se establecen, y *c)*, que el *uso privativo de bienes de dominio público* y el *uso anormal* de los mismos estarán sujetos a *concesión* administrativa que, en todo caso, habrá de otorgarse previa licitación, de acuerdo con las normas del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, y estableciendo las cláusulas con arreglo a las cuales se otorga, y en las que habrá de consignarse las facultades de la Corporación de dejar sin efecto la concesión antes del vencimiento si lo justificaran circunstancias sobrevenidas de interés público, mediante resarcimiento de los daños que se causaren o sin tal resarcimiento cuando no procediere.

4.º *La competencia de la Delegación de Industria es concurrente con la municipal, sin que se excluyan la una a la otra en esta materia.*

Considera el Tribunal Supremo que las autorizaciones que haya de otorgar la Delegación de Industria no excluyen los permisos, autorizaciones y licencias que deba otorgar el Ayuntamiento en razón de la facultad que tradicionalmente le viene siendo reconocida legalmente por razones de policía dentro del término municipal.

La intervención de las Delegaciones de Industria, encaminada a procurar la seguridad de las personas y las cosas, tanto en la transformación como en la distribución de energía eléctrica, en nada obsta a que la Administración municipal ejerza su «propia e irrenunciable competencia».

Para mejor seguir el hilo de la argumentación de esta interesante sentencia y conocer en sus pormenores el fundamento de sus razonamientos, conviene conocerla en su integridad, o al menos los Considerandos de mayor interés, los cuales se transcriben a continuación:

CONSIDERANDO: Que si bien el Reglamento de Bienes de las Entidades locales, de 27 de mayo de 1955, establece la «preferente», pero no la exclusiva, aplicación de las normas del Reglamento de Servicios, «cuando la utilización de bienes de uso público municipal»—art. 58, 3—y, el citado Reglamento de Servicios, de 17 de junio del mismo año 1955, al regular la concesión administrativa, como forma de gestión indirecta de los de competencia de las Entidades locales—que puede comprender la construcción de una obra o instalación, afecta al servicio (114, 2, a)—preceptúa que, serán derechos del concesionario, «utilizar los bienes de dominio público necesarios para el servicio»—128, 3, 3.º—, ambas reglamentaciones atribuyen «exclusivamente al Ayuntamiento, el otorga-

miento de las concesiones», «en virtud de lo dispuesto por la Ley de Régimen local»—114, 3, del de 17 de junio y 72 del de 27 de mayo—siendo el Ayuntamiento Pleno, como exige este último precepto, el órgano que debe otorgar la concesión administrativa necesaria para el uso, privativo o anormal, de bienes de dominio público, conforme a lo prevenido en el artículo 62 del repetido Reglamento de Bienes, cuyo artículo 64, del mismo modo que el 116 del Reglamento de Servicios, establece que serán nulas las concesiones que se otorgaren sin ajustarse a las formalidades establecidas en los mismos, entre las que, incluso cuando se trata de ocupaciones inherentes a un servicio público, figuran la pretensión o solicitud a que se refieren los artículos 65 y 117 y la presentación de la Memoria explicativa de la utilización y de sus fines, justificativa de la conveniencia, exigida en ambos preceptos, así como la de los planos representativos de la situación, dimensiones y demás circunstancias de la porción de dominio público objeto de ocupación, prevista en el artículo 67, b), del Reglamento de Bienes, requisitos ineludibles para poder apreciar la «necesidad» a que se refiere el artículo 114 del Reglamento de Servicios, y que también se establecen en el artículo 198 de las Ordenanzas de Policía Urbana y Gobierno de la Villa de Madrid, para el establecimiento de centros subterráneos de transformación por «empresas administradoras», a las que se exige imperativamente que soliciten del Ayuntamiento autorización, acompañando a la instancia proyecto por quintuplicado que comprenda Memoria relativa a la necesidad de la obra, sin que la prescripción contenida en el artículo 199, relativa a que las empresas que tengan concierto económico con el Municipio se sujetarán a él para la prestación del servicio, pueda, en modo alguno, considerarse como régimen excepcional del general establecido para todas las empresas suministradoras en el artículo precedente, máxime cuando el aludido precepto no prevea nada acerca de la forma en que deban solicitarse y concederse las nuevas autorizaciones de centros transformadores subterráneos, habiendo declarado el Tribunal Supremo que «es competente el Ayuntamiento Pleno, y no el Alcalde, cuando se plantea una cuestión relativa a una utilización del dominio público, para el desarrollo de una actividad de comercio, aunque el comercio se refiera a artículos de primera necesidad, utilización de bienes que, por pertenecer al Municipio, quedan sometidos a la Ley de Régimen local, Reglamento de Bienes de Entidades locales y Reglamento de Servicios de las Corporaciones» (Sentencia Sala cuarta de 22 de mayo de 1954).

CONSIDERANDO: Que el artículo 115 del Reglamento de Servicios de las Entidades locales no preceptúa que «la concesión de servicios comprenda la concesión necesaria para la realización de las obras e instalaciones que hubiere de llevar a cabo el concesionario» para la prestación del servicio cuya explotación se le otorga, sino que previene tan sólo que en toda concesión de servicios se fije, entre otras cláusulas, las relativas a las obras e instalaciones que hubiere de realizar el concesionario, sujetas o no a la reversión, y aquellas cuyo goce se le entregare, y que en el concierto económico formalizado entre las partes demandadas en

la escritura pública aportada al proceso por la Compañía suministradora, si bien se estipula que en los plazos señalados revertirán al Ayuntamiento todas las redes y centrales eléctricas, con exclusión de los bienes nominativamente expresados, únicamente se establece que, entre el Ayuntamiento y la Sociedad concesionaria, se acordará en lo sucesivo las líneas y redes a tender, «a cuyo efecto, aquél o ésta, expondrán los planos generales que requieran las necesidades del vecindario, a cuyos planos, una vez aprobados por el Ayuntamiento, se acomodarán los oportunos proyectos, que deberán ser asimismo objeto de conformidad por parte del Ayuntamiento y, que las modificaciones de los planos y proyectos deberán tener aprobación del Ayuntamiento para ser llevados a la práctica (artículo 1.º), debiendo remitirse con la debida antelación para los efectos de autorización, vigilancia e inspección del Ayuntamiento, detallando cuantos extremos tenga a bien exigir la Corporación, así como que ésta «concederá su autorización para el uso del terreno y subsuelo de las vías públicas que se señalen con... transformadores que se precise para el tendido de su red de distribución» (art. 3.º), sin que la fijación de los cánones anuales convenidos, de 20.000 pesetas, «sólo y exclusivamente por la utilización del suelo o subsuelo de la vía pública» (art. 3.º) u «85.000 en concepto de tanto alzado de todos los arbitrios e impuestos municipales que recaigan sobre utilización de las vías públicas municipales, con obras e instalaciones» (art. 4.º), ni la reducción del 5 por 100 de «los derechos municipales correspondientes a las licencias de apertura y al tapado de calas», puedan significar que la empresa concesionaria queda exenta de la obligación de solicitar aquellas autorizaciones, ni mucho menos que la Corporación haya de concederlas en todo caso, abdicando de sus potestades de control del servicio y dominio del suelo, y sometiéndose a cuanto decida por sí misma la empresa concertada.

CONSIDERANDO: Que hasta la simple lectura del artículo 200 de las repetidas Ordenanzas para diferenciar las autorizaciones del Ayuntamiento necesarias para el establecimiento de los centros subterráneos de transformación, y las licencias de obras que «una vez» «concedidas» aquellas «habrán de obtener» los «interesados para dar comienzo a éstas», distinción que no ha sido olvidada en el Decreto impugnado, que al conceder lo solicitado, conforme a lo informado por el Inspector general de los Servicios técnicos, y comunicar a la Compañía que se había concedido la autorización para construir la caseta subterránea, no pudo confundir tal concesión demanial con la licencia precisa para la ejecución de las obras, a la que expresamente aludía la condición primera, ni con la que, una vez efectuadas, debería solicitarse, en la forma reglamentaria, para proceder a la instalación en el centro de los aparatos necesarios, mencionada también en la concesión décima de las comunicadas a la Compañía solicitante, si bien el escaso rigorismo con que suelen manejarse los términos autorización, concesión y licencia haya podido producir la confusión padecida en el proceso sobre la naturaleza y alcance de la autorización solicitada y concedida para ocupar determinada parte del subsuelo precisa para construir posteriormente un centro subterráneo de transfor-

mación, autorización previa e indispensable para las ulteriores—exigibles en todo caso de realización de obras y apertura de establecimientos, reguladas en las Ordenanzas de la Edificación, que deben solicitarse del Alcalde o Teniente de Alcalde—, y que se encuentra tipificada por el uso o derecho excluyente, que es inherente a la concesión, en cuyo concepto cabe englobar tanto las de dominio como las de servicio público, supuestos ambos en los que la Administración transfiere o cede al concesionario una esfera de actuación originariamente administrativa, sin que en ninguno de ambos casos lleguen a transferirse totalmente, mediante la concesión, las facultades de la Administración, de tal modo que ésta mantiene sobre el dominio y el servicio público concedidos, que siguen siendo públicos, su propia titularidad constante e inderogable, reservándose siempre las facultades inalienables sobre el dominio público y control del servicio.

CONSIDERANDO: Que el denominado principio de atracción de las concesiones demaniales clásicas por las de servicio, producido por el auge de éstas, que lleva a un acercamiento de ambos tipos legales, configurándose las primeras como concesiones de servicio, y que hace que las relativas a energía eléctrica se califiquen como tales (Sentencia 14 de marzo de 1943), no conduce a que pierdan aquéllas su total virtualidad, sino que da lugar al fenómeno de la accesoriedad concesional, subordinándose la concesión de dominio, indispensable para la de servicio, sin que por ello se pierda totalmente la demanial subordinada, aunque siga las vicisitudes legales de la principal, de tal modo que la concesión de servicio público con concesión demanial subordinada, si bien da lugar a que ésta quede postergada, en cierto modo, a segundo término, exige que, en el caso de que aquéllas impliquen concesión de dominio, subordinado, hayan de otorgarse observando los requisitos esenciales para la concesión de la utilización del dominio público, sin que en modo alguno puedan degradarse al mero carácter de autorizaciones o licencia de policía, de forma que si la propia sustantividad que la transferencia al concesionario de las facultades para la gestión del servicio público no puede desnaturalizarse, atribuyendo carácter esencial a la utilización del dominio público, necesario para la prestación del servicio, tampoco es dable prescindir del régimen jurídico del dominio público, caracterizado por la indisponibilidad, como cualidad objetiva de los bienes demaniales, y si bien cabe reconocer un derecho al concesionario para la utilización privativa del dominio público necesario al servicio que presta, y por ello no puede exigirse que se someta su otorgamiento a libre licitación, ni puede hablarse de que en tales casos sea discrecional la facultad administrativa de otorgar las concesiones necesarias para la prestación del servicio, mucho menos podrá equipararse su concesión a la de una mera autorización o licencia, limitada a remover los obstáculos que se oponen al ejercicio de la actividad de los administrados, ni sostener que el artículo 3.º del concierto entre el Ayuntamiento y la empresa concesionaria, contra lo anteriormente apreciado, «contiene la más amplia autorización a Electra para establecer subestaciones, instalaciones transformadoras y uso del

terreno o subsuelo de las vías públicas», según se afirma en la cuarta conclusión formulada en nombre de la citada Compañía, toda vez que si ese fuese el verdadero sentido y alcance de aquella cláusula, que literalmente sólo obliga a conceder autorización para establecer las instalaciones necesarias que se precisen para el tendido de su red, la ilegalidad y consiguiente ineficacia del artículo resultaría evidente, por infringir las normas de superior rango que establecen el aludido régimen jurídico especial, y que no pueden ser derogadas a título singular, dispensando de su observancia a los administrados (art. 11 del Reglamento de Servicios).

CONSIDERANDO: Que si, efectivamente, las Compañías concesionarias del servicio de distribución de energía eléctrica pudiesen disponer a su antojo del subsuelo de las vías públicas de la capital, como si éste fuese de su propiedad, debiendo limitarse a solicitar la licencia municipal para la ejecución de obras, indispensable para «todas las que se llevan a cabo en Madrid»—según el artículo 2.º de las Ordenanzas de la Edificación— y no tuviesen que justificar previamente la necesidad de la ocupación o utilización del terreno perteneciente al dominio público municipal pretendido para sus instalaciones subterráneas, demostrando la necesidad de la obra para la prestación del servicio, así como que el emplazamiento elegido es el más adecuado y menos perjudicial para el Municipio y su vecindario, carecería de sentido la manifestación del técnico municipal, indicando que no encontraba el solicitado en el expediente «el más conveniente, dado que se trata de una calle muy estrecha», así como la de que «los perjuicios de destrozos de pavimentos y molestias en la circulación de vehículos y peatones se procura paliarlos, en lo posible, procurando encontrar las ubicaciones más adecuadas y que las obras se realicen con los mínimos daños y molestias para el vecindario», sin que la insistencia con que el Ingeniero informante reclamaba el estudio del expediente por los Letrados consistoriales, indicando que «constantemente se está autorizando, con exactamente iguales trámites, la instalación de numerosos centros de transformación de energía eléctrica»—aparte de demostrar que no se trataba de la simple licencia de las obras—signifique otra cosa que la imposibilidad en que se encontraba el técnico municipal, desasistido del indispensable asesoramiento jurídico-administrativo, para oponerse a lo que no estimaba conveniente, pero que «no podía ser de otra forma», según aseguraba explícitamente, aludiendo a la inestabilidad de rebatir o enervar con aquellos razonamientos técnicos, las argumentaciones esgrimidas por las Compañías concesionarias, partiendo de que, al disponer del subsuelo municipal, ejercitaban el derecho que se les había reconocido en el contrato concesional.

CONSIDERANDO: Que el artículo 9.º del Decreto de 8 de septiembre de 1939 preceptúa que las autorizaciones otorgadas por las Delegaciones de Industria deben acompañarse forzosamente a las solicitudes de demanda de los permisos que corresponda otorgar a los Ayuntamientos, sobre cumplimiento de los preceptos establecidos por las Ordenanzas municipales que rijan para la explotación de las instalaciones y su ubica-

ción, y por cuanto puede afectar al cumplimiento de los Reglamentos de Policía, Sanidad y Peligro; que el Decreto 157, de 26 de enero de 1963—que en el párrafo 2.º de su artículo 1.º exceptúa de libre instalación a las «Industrias de Servicios públicos de electricidad»—establece en su artículo 5.º que para su instalación, ampliación o traslado se observarán las normas contenidas en el Decreto de 8 de septiembre de 1939; y que, por consiguiente, según reconoce la propia Delegación de Industria, en la comunicación que obra al folio 324, la autorización de dicho organismo «debió acompañarse a la solicitud del permiso municipal», sin que por la citada Delegación se llegase a realizar un estudio detenido sobre la imposibilidad técnica de instalar la estación transformadora en lugar distinto, próximo al elegido por la Compañía, que se consideraba simplemente adecuado para las necesidades a satisfacer, razonamientos que impiden atribuir a la aprobación de la Delegación de Industria el carácter que se le asigna en la contestación de la codemandada, toda vez que la competencia de la misma, concurrente con la municipal, y necesaria para controlar el cumplimiento de las condiciones de seguridad, impuestos reglamentariamente para evitar accidentes en la transformación y distribución en la energía eléctrica—artículo 2.º del Decreto de 12 de marzo de 1954—en nada obsta a la propia e irrenunciable competencia municipal para conceder la utilización privativa solicitada, una vez acreditada ante aquel organismo estatal que el proyecto de instalación para el que se solicita la concesión demanial reúne aquellas condiciones técnicas exigidas como presupuesto o requisito previo de la autorización municipal, pero que ni excluye la potestad del Ayuntamiento, ni obliga a que sean concedidas por éste todas las autorizaciones injustificadamente pretendidas por las Compañías concesionarias de servicios públicos, conforme a la doctrina jurisprudencial de que «la Administración del Estado no menoscaba las facultades que el legislador ha reconocido siempre a los Ayuntamientos, para intervenir en cualquier manifestación de actividad industrial, desarrollada dentro de sus términos municipales, complementando a la acción estatal, para garantizar el respeto debido a la policía urbana, competencia que se singulariza en el otorgamiento o negativa de autorizaciones sobre el trazado o recorrido de las líneas eléctricas» (Sentencia Sala 4.ª de 21 de diciembre de 1964).

CONSIDERANDO: Que el artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Entidades locales establece en su párrafo 3.º que «cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obra sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuera procedente»; «y que esta limitación del poder de policía», establecida como consecuencia del principio general consagrado en el artículo 6.º del propio Reglamento, según el cual debe elegirse el acto de intervención en la actividad de los administrados «menos restrictivo de la libertad individual», impera también en las Ordenanzas de la Edificación municipal de Madrid, que no sólo preceptúan en su artículo 10 que, concedida la licencia para construir, se entiende innecesaria otra para realizar el proyecto aprobado, sino que, inspirado en el mismo propó-

sito, exigen la concesión de las licencias de ocupación o instalación, si las obras cumplen las condiciones impuestas en la licencia de construcción (art. 13) o si el proyecto se ajusta exactamente a la licencia otorgada por el Ayuntamiento (art. 61), principios que deben regir cuando, con anterioridad a la licencia de construcción, es preciso otorgar la concesión para la utilización del subsuelo, conforme a lo prevenido en el artículo 198 de las Ordenanzas de Policía urbana, debiendo acreditarse en el oportuno expediente, conforme a las normas que establece la unidad del procedimiento a seguir para el otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos construidos con una finalidad específica determinada, tanto la necesidad de la ocupación pretendida, como el cumplimiento de las normas que rigen la instalación de los transformadores proyectados, toda vez que, en otro caso, tendría que correrse el riesgo de que, después de construída la estación transformadora, pudiera denegarse su apertura en virtud de circunstancias que debieron tenerse en cuenta al autorizar su construcción, cediendo para ello el terreno necesario.

CONSIDERANDO: Que lo que faculta da derecho o legitima para intervenir en el recurso administrativo, como actor o demandado, según la concepción dominante en la doctrina procesal en el momento en que se reformó la Ley Jurisdiccional, adoptada por ella, es la simple titularidad del derecho subjetivo o la mera invocación del interés directo o propio, vulnerado, lesionado o perjudicado, en el acto recurrido, cuando se trata de la legitimación activa, o reconocido, otorgado o favorecido, si se refiere a la pasiva, para acudir espontáneamente—toda vez que «demandada», en nuestra jurisdicción, salvo en los supuestos de que ella impugne el acto declarado lesivo, es sólo la Administración autora del mismo—, pudiendo discutirse únicamente en la fase preliminar, en que se debate sobre la admisibilidad de la demanda, lo relativo a si el actor ostenta la titularidad que se atribuye o actúa con el carácter de interesado en la impugnación, sin abordar el problema de si realmente les corresponde el derecho o interés invocado, porque tal cuestión afectaría al fondo del asunto y no a la válida constitución de la relación procesal, y no debe lógicamente suponerse, contra lo expresamente manifestado en su preámbulo, que la nueva Ley Jurisdiccional haya pretendido restringir—salvo en el recurso directo contra las disposiciones de carácter general—la libertad de acceso a la jurisdicción contenciosa, exigiendo que la potestad de dirigirse a los órganos jurisdiccionales se supedite o condicione a la previa justificación de algo tan íntimamente relacionado con la cuestión de fondo, que no es fácil concebirlo separado de ella.

## B) RESEÑA DE SENTENCIAS

### I. BIENES DE ENTIDADES LOCALES.

*Es obligada su defensa: apreciación discrecional.*

Según el artículo 370 de la Ley de Administración local, las Corporaciones locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias

para la defensa de sus bienes y derechos; pero, como es natural, *en la apreciación de si el acto a realizar redundaba en beneficio de sus bienes y derechos hay que conceder a la Corporación un margen de discrecionalidad*, como se dice en la sentencia recurrida, para sopesar lo que de favorable o adverso tuviere la acción ó recurso a entablar, para, en definitiva, llegar a la conclusión de lo que puede ser más beneficioso para los intereses del Municipio y, sobre todo, en este caso, la obligación de defender sus intereses quedó cumplida a juicio de la Corporación con la posición que adoptó ante la Magistratura de Trabajo. (Sentencia de 30 de marzo de 1967).

## II. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.

### *Impuesto sobre el Tráfico de Empresas.*

No puede el contratista repercutir sobre la Corporación lo que haya pagado por dicho impuesto si en el pliego de condiciones se establecía que «serán de cuenta del adjudicatario cuantos gastos se originen por la publicidad de la subasta, escritura pública, derechos reales que graven el contrato y cualesquiera otros impuestos o arbitrios que de él se deriven o puedan desprenderse de la escritura». (Sentencia de 19 de abril de 1967).

## III. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

### 1. *Jurado: composición.*

Como la finalidad primordial de la expropiación que se efectúa es el aprovechamiento de las materias primas—piedra caliza—que la parcela objeto de la expropiación tiene, lo que hace que sean dichas materias, que por su importancia económico-social justifican una medida de trascendencia del beneficio otorgado a la Compañía expropiante, las que definen la naturaleza del bien objeto de tal medida. En consecuencia, resulta procedente que a la vista de la naturaleza otorgada al bien expropiado en la alegación anterior, el Jurado Provincial de Expropiación se constituya por un vocal Ingeniero de Minas—apartado *b*) del artículo 32 de la Ley expropiatoria—, y con un representante de la Central Nacional Sindicalista respectiva—apartado *c*) del mismo—careciendo de trascendencia a este respecto que el apartado *b*) se refiere únicamente a concesiones mineras y que el bien expropiado, dada la calidad de los materiales que contiene, no pueda nunca ser objeto de tal figura jurídico-administrativa, pues lo trascendente en esta materia es la naturaleza general de los bienes, que en el caso sometido a nuestra especulación ha quedado ya perfilada, y no que los mismos tengan regulada su vida jurídica de una u otra manera. (Sentencia de 28 de marzo de 1967).

## 2. *Jurado: lesividad de sus acuerdos.*

Si de la interpretación conjunta de los artículos 56 y 58, párrafo 5.º, de la Ley de 27 de diciembre de 1956, y 110, párrafo 1.º, de la de 17 de julio de 1958, se desprende que el designio del proceso de lesividad es someter jurisdiccionalmente a revisión un acto administrativo para que sea anulado, al perjudicar los intereses públicos de carácter económico o de otra naturaleza, resulta evidente que el procedimiento aludido pierde su justificación cuando acerca del acto de que se trate ha sido interpuesto ya un recurso contencioso sobre el que tiene que pronunciarse el Tribunal competente, porque lo contrario significaría una duplicidad de actuación enderezada a fines análogos y de difícil o imposible conciliación, en pugna con la seguridad jurídica que las normas legales se preocupan de garantizar, a base de criterios judiciales uniformes y firmes en relación con un mismo asunto.

Por tanto, es improcedente la declaración de lesividad por la Administración y el planteamiento del asunto nuevamente en vía contencioso-administrativa. (Auto de 31 de marzo de 1967).

## 3. *Jurado: valor de sus resoluciones.*

Según jurisprudencia de esta Sala, reiterada en sentencias de 26 de marzo y 3 de mayo de 1966, los acuerdos de los Jurados provinciales de Expropiación gozan de una presunción *juris tantum* de certeza y acierto que se ha de respetar mientras no se demuestre o pruebe lo contrario, pues los Tribunales jurisdiccionales, en ejercicio de su función revisora, tienen la facultad y la obligación de corregir y reparar los posibles errores de aquel órgano administrativo con objeto de que se cumpla el fin esencial y primordial de la Ley: que se observen las formas sustanciales y que el justiprecio sea a la vez el precio justo, esto es, el adecuado y suficiente para que el expropiado pueda adquirir con él una cosa igual o semejante a aquella que constituyó el objeto de la expropiación. (Sentencia de 4 de abril de 1967).

## 4. *Justiprecio: valoración conjunta.*

Para aplicar el procedimiento de valoración conjunta no es preciso la existencia de plan parcial, sino que basta que esté aprobado el plan general de ordenación urbana. (Sentencia de 13 de junio de 1967).

## 5. *Justiprecio: valoración con arreglo al artículo 43.*

La Ley de Expropiación recoge estas normas en los artículos 38, 39 y 43, con carácter imperativo, e impone a los Jurados provinciales de Expropiación la ineludible obligación de su cumplimiento, según se desprende de la sola lectura de dichos artículos, y en especial de los 35 y 43, que les obliga a pronunciar «resoluciones necesariamente motivadas, razonándose los criterios de valoración seguidos por los mismos en relación

con lo dispuesto en esta Ley» y para los «casos excepcionales» a que hace mención la indicada Exposición de Motivos, esto, según la expresión contenida en el artículo 43, «si la evaluación practicada por las normas que en aquellos artículos (38 y 39) se fijan no resultase conforme con el valor real, el Jurado podrá llevar a cabo la tasación aplicando los criterios estimativos que juzgue más adecuados», pero al verificarlo tendrá que «comenzar, desde luego, por evaluar los bienes o derechos con arreglo a las normas de valoración que se señalan en esta Ley», «proponiendo las rectificaciones que, a su juicio, deban ser introducidas, en alza o en baja, fundamentando con el mayor rigor y detalle las modificaciones propuestas», sancionando el incumplimiento de estas prescripciones con la nulidad de lo actuado, al disponer en el número 3.º del artículo 126 de la Ley, que «en todo caso, el recurso (contencioso-administrativo) podrá fundarse en vicio sustancial de forma o en la valoración u omisión de los preceptos establecidos en la presente Ley». (Sentencia de 16 de marzo de 1967).

#### IV. FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

##### *Expedientes disciplinarios.*

Carece de legitimación activa para acudir a la vía contencioso-administrativa el funcionario que pidió a la Administración, sin conseguirlo, que se instruyesen expedientes disciplinarios a otros funcionarios. (Sentencia de 10 de junio de 1967).

#### V. HACIENDAS LOCALES.

##### *Apremio: embargo improcedente.*

El embargo de la finca del recurrente debió de ser levantado no sólo respecto al aseguramiento de la deuda principal que el mismo había contraído con el Ayuntamiento de Vigo, abonada por compensación según acuerdo de la Comisión Permanente de dicha Corporación de 5 de septiembre de 1963, con las cantidades adeudadas por tal Corporación al demandante por expropiación de fincas, sino del importe del 20 por 100 de recargos, gastos y costas ocasionados en la vía de apremio, que quiso abonar el deudor, pero que se le rechazó el ofrecimiento del pago por el Ayuntamiento a fundamento de no estar liquidado tal importe, lo cual se ha hecho constar por acta notarial, por lo que si entonces fue extemporánea, por la razón acabada de expresar, la Comisión Permanente, como órgano gestor de la economía o hacienda de la Corporación municipal, a tenor de lo prevenido en el artículo 122, apartado g), de la vigente Ley de Régimen local, estaba obligada a ordenar al Agente ejecutivo, una vez practicada la liquidación, que se invitase al deudor a hacer efectivo el pago del importe de recargos, gastos y costas efectuados hasta el momento del ofrecimiento que hizo de tal pago, así como que se alzara el embargo una vez que se hiciera efectivo el complemento de

deuda, sin proceder, en este caso, a ningún otro trámite molesto u oneroso para el contribuyente. (Sentencia de 18 de abril de 1967).

## VI. POLICÍA URBANA.

### 1. *Licencias municipales: acto reglado.*

Según ha establecido reiteradamente la jurisprudencia (sentencias de 31 de octubre de 1958, 9 de febrero de 1959, 10 de noviembre de 1960, 20 de octubre de 1961, 9 de abril de 1963, 4 de junio de 1962 y 5 de marzo de 1963), el otorgamiento de licencia municipal, para actividades en terrenos privados, no es un acto discrecional, sino reglado, en el que la Administración se limita a controlar si la actividad a ejercer—o ejercida si se trata de la legalización de una actividad ya iniciada—se ajusta a las disposiciones que encauzan y regulan, en interés público, aquella actividad. (Sentencia de 15 de diciembre de 1966).

### 2. *Finca ruinosa.*

Cualesquiera que sean las consecuencias que en la esfera contractual deba producir la oposición del propietario arrendador a que el tercero, causante de los daños que sufrió la edificación, los repare materialmente dejándola en la misma situación en que se encontraba antes de haberse producido aquellos desperfectos, así como la negativa de aquél a efectuar por su cuenta dichas obras de reparación, invirtiendo en las mismas la cantidad recibida como indemnización, y, cualesquiera que sean también las responsabilidades de toda índole exigibles al propietario y derivadas de aquella conducta, tales cuestiones son ajenas al expediente, careciendo de relevancia en el proceso, en el que se ha justificado tanto la existencia de los daños como la situación de peligro en que se encuentra el edificio, reconocida incluso por el propio técnico del arrendatario, así como la imposibilidad de repararlos por los medios normales, y que, en todo caso, el coste de las reparaciones sería muy superior al valor actual de lo edificado, única parte del inmueble afectado por el peligro de derrumbamiento, debiendo recordarse al efecto que las sentencias de 22 de junio de 1959, 4 de noviembre de 1963 y 22 de diciembre de 1965, entre otras, han establecido la doctrina de que es ajena al expediente la cuestión de las responsabilidades exigibles al propietario y que las de 15 de enero de 1962 y 19 de diciembre de 1964, también entre otras muchas, excluyen de la comparación el valor del solar que pretende el recurrente debe ser incluido en la valoración del edificio, sosteniendo un criterio hermenéutico contrario no sólo al espíritu, sino a la letra del artículo 170 de la Ley del Suelo, y que se aparta del sustentado por la generalidad de la doctrina y por la jurisprudencia. (Sentencia de 14 de abril de 1967).

## VII. RÉGIMEN JURÍDICO.

1. *Notificación personal obligada.*

No basta la exposición al público de un proyecto de supresión de una calle a la que tiene vistas y luces una edificación, debiendo hacerse notificación personal al propietario, que es titular de un derecho e interés patrimonial legítimo. (Sentencia de 14 de diciembre de 1966).

2. *Silencio administrativo y denuncia de mora.*

De los claros términos en que se inspira el espíritu y letra del artículo 38, número 1, de la Ley jurisdiccional, en juego con el 94, número 1, de la Ley procedimental, se patentiza que precisan el silencio administrativo negativo en el sentido de que *cuando se postule ante la Administración alguna «petición primaria» y ésta no notificase su decisión en el plazo de tres meses, el interesado podrá denunciar la mora*, la que se hará constar explícitamente su promoción en el escrito a la meritada Administración, para que compelida ésta a resolver quede emplazada y advertida del alcance de su silencio si continuase guardándolo; no fijando limitación de tiempo para acusarla, pues sólo se impone un término de tres meses de no poderlo hacer para dar espacio suficiente a que la Administración pueda o no pronunciarse según le convenga, pero pasado este plazo puede verificarse en cualquier momento, en tanto no haya recaído resolución expresa a la petición, incluso cabe esperar a que ésta se produzca, ya que la finalidad de estas normas legales descansa en que de actuar la mora hay posibilidad de impulsar el adecuado recurso, por entender que de seguir callando la Administración se produce por los plazos señalados el acto presunto a todos los efectos y, por consiguiente, el peticionario puede ejercitar los recursos pertinentes como si realmente existiera el acto que es presupuesto de la impugnación ulterior; ahora bien, si por el contrario se adelanta y deduce el recurso posterior antes de que transcurran aquellos términos, entonces surge un recurso prematuro, al que le falta un requisito esencial, el acto que es base del mismo y que aún no tiene vida; y lo propio sucede si se aquietó y no denunció la mora por esperar a que recaiga resolución expresa, porque mientras no se llegue a ésta no cabe el ejercicio por igual razón de los recursos precedentes; por eso al que haya formulado solicitud primaria le es dable esperar el acuerdo expreso de su petición, sin que la excesiva tardanza de la Administración en producirla le prive del derecho de acudir a la vía que corresponda contra ella dentro de los plazos legales, una vez haya tenido lugar y aun cuando se hubieran agotado anteriormente los términos para recurrir contra las desestimaciones presuntas, si optó por no iniciar su derecho contra éstos por preferir esperar a conocer la resolución expresa y sus fundamentaciones (sentencias de este Alto Tribunal, entre otras, de 8 de marzo de 1959, 1 de diciembre de 1964 y 16 de marzo de 1965). (Sentencia de 14 de diciembre de 1966).

### 3. *Jurisdicción contencioso-administrativa.*

#### a) Exclusión del recurso.

El artículo 40, f), de la Ley jurisdiccional no permite el recurso contencioso-administrativo frente al acto recaído en virtud de ley que explícitamente le excluye de la vía, pero la exclusión tiene que hacerse precisamente en una ley, como requiere el precepto en su estricto sentido de aplicación, no en rango inferior, y así se halla declarado en reiterada doctrina de estas Salas, expresiva también de que la prevención de la inapelabilidad del acuerdo en abstracto reza únicamente para el ámbito administrativo. (Sentencia de 30 de marzo de 1967).

#### b) Facultad revisora.

Los Tribunales de lo Contencioso-administrativo tienen siempre—pidando o no las partes procesales—una facultad y una tarea de oficio revisoras de todo el expediente que antecede al pleito para examinar y decidir lo relativo a la acomodación de las tramitaciones y resoluciones del expediente, en su total desarrollo, a la normativa vigente. (Sentencia de 15 de diciembre de 1966).

#### c) Fecha de notificación.

Al no constar acreditada debidamente la fecha de notificación, es obligado tomar en consideración la que los recurrentes alegan. (Sentencia de 13 de marzo de 1967).

## VIII. TÉRMINOS MUNICIPALES.

### 1. *Deslinde practicado antes y consignado en documento público.*

Las Reales Ordenes de 11 de mayo de 1898 y 4 de enero de 1906 habían reconocido ya que era jurisprudencia constante que los deslindes consignados en documento público no pueden modificarse por un nuevo deslinde, que carecería de finalidad, y que no pueden suscitarse cuestiones sobre límites jurisdiccionales de pueblos limítrofes, cuando dichos límites hayan sido fijados y reconocidos de común acuerdo entre los representantes de los pueblos interesados, lo que reiteraron las sentencias de 26 de abril, 30 de mayo y 13 de diciembre de 1930, y 7 de marzo de 1932, estableciendo la doctrina de que en materia de deslinde de términos municipales hay que estar, en primer término, a lo que resulta de deslindes anteriores, consentidos por los Ayuntamientos interesados, debiendo partirse del estado de hechos, respecto de la jurisdicción, sólo cuando no hay deslinde anterior debidamente aprobado y consentido, que no pierde eficacia, porque los acuerdos administrativos firmes no caducan por el transcurso del tiempo, debiendo rectificarse aquella situación de hecho, que implica no que la jurisdicción haya sido suspendida, sino que ha sido

mal ejercida, porque lo contrario supondría la inutilidad de los deslindes, si tal situación debiera subsistir siendo contraria a otros deslindes firmes, pues si bien es cierto que la teoría de que la Administración no puede volver sobre resoluciones firmes, tiene la excepción de que puede rectificar errores de hecho, esto es, sólo en el caso de que tales errores sean recientes y de fácil comprobación, y ni es reciente un acuerdo de 1906, ni el error que en él se haya podido cometer, en el supuesto de que se cometiera y fuera de mero hecho, puede ser de fácil comprobación, porque por su naturaleza nunca lo son los referentes a deslindes de términos municipales, y menos cuando datan de fecha tan remota, no pudiéndose disputar al cabo de tantos años la línea divisoria entonces consentida; y que recientemente la sentencia de 6 de marzo de 1965 declaró que el Reglamento de Población vigente es claro e inequívoco, al dejar prudentemente prevenido y concluyentemente preceptuado en su artículo 28 que, cuando los Ayuntamientos interesados, están conformes con los límites existentes en la realidad, cualquiera que sea la fecha de los actos en que hubieran quedado establecidos, no procederá nueva fijación, salvo casos excepcionales en que documentalmente se justifiquen la existencia de errores materiales o de vicios de procedimiento en la delimitación anterior, precepto que trata de evitar divergencias entre los Ayuntamientos interesados, así como que se prorrogue una operación que pueda suscitar conflictos entre dos Municipios pacíficamente atendidos a una línea límite de cerca ya de un siglo. (Sentencia de 8 de abril de 1967).

## 2. *Deslinde y segregación de términos.*

La doctrina reiterada en las sentencias de 15 de noviembre de 1950, 27 de noviembre de 1953 y 31 de mayo de 1955—invocadas en la demanda—, declara que no pueden confundirse dos actos administrativos tan distintos y con tramitación diferente por su naturaleza, como son el de simple deslinde de términos municipales y el de segregación de terrenos de los mismos, cuyas disposiciones reguladoras son completamente diversas, no pudiendo considerarse como un mero deslinde la reclamación de terrenos de otro término, porque deslindar no es alterar los términos municipales colindantes, sino solamente señalar y distinguir lo que corresponde a cada Corporación, determinando por dónde va la línea del Municipio, resolviendo y aclarando las dudas que puedan suscitarse acerca de un límite jurisdiccional, no siendo posible resolver en dichos expedientes cosas distintas, realizando una verdadera agregación, regulada por disposiciones diferentes y que requieren un expediente tramitado con arreglo a las mismas, lo que no acontece cuando—como declaró la sentencia de 13 de diciembre de 1930—se priva, en acto de deslinde, a un Municipio de terrenos en los que de «hecho» ejercía jurisdicción, porque la segregación es la separación de terrenos que pertenecían legítimamente a un término municipal y el deslinde consiste en determinar a cuál de los dos o más Ayuntamientos pertenece un territorio que ninguno de ellos posee quieta y pacíficamente en virtud de otro acto administrativo firme y consentido. (Sentencia de 8 de abril de 1967).

## IX. URBANISMO.

*Solares de edificación forzosa: construcciones inadecuadas.*

Son de aceptar los Considerandos de la resolución recurrida en cuanto constituyen realmente la aplicación jurídica al planteamiento fáctico, pues éste revela con toda precisión, en una racional probanza, cómo las fincas números 14, 16 y 18 de la calle de Bravo Murillo, en esta capital, a tenor de la información pericial vertida en el expediente y apreciada por la Administración primero y por el Tribunal *a quo* después, están fuera de línea en cuatro metros de saliente y en su total longitud vial, tienen una altura inferior a la media de los edificios de la zona y a las permitidas por la Ordenanza, y por su estado, condiciones y clase desmerecen de su situación urbana, así como poseen un volumen inferior al 50 por 100 de su edificabilidad sobre el solar de su situación superficial; o sea que, en definitiva, cumplen las condiciones señaladas en el número 3 del Reglamento de Solares de 23 de mayo de 1947 que, con arreglo a las sentencias de esta Sala de 5 de noviembre de 1962, 7 de junio de 1965, 27 de junio de 1960, 15 de octubre de 1964, 6 de marzo de 1965, 11 de marzo de 1965, 8 de abril de 1965, 13 de marzo de 1966 y 13 de febrero de 1967, mantienen su aplicabilidad de subsistencia respecto a las situaciones planteadas con anterioridad al nuevo Reglamento de 5 de marzo de 1964, por lo que de hecho se encaja en el concepto de la *inadecuación* que la Ley del Suelo establece en el citado artículo 142 y su número 3.º; siendo en consecuencia de confirmar la sentencia apelada. (Sentencia de 9 de junio de 1967).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.