

V. JURISPRUDENCIA

1. COMENTARIO MONOGRAFICO

No procede la revisión, y menos la revocación, por el Ministerio de la Gobernación de una licencia municipal

por

NEMESIO RODRIGUEZ MORO

SUMARIO: I. LICENCIAS DE OBRAS.—II. LICENCIAS PARA APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS.—III. LICENCIAS DE OBRAS QUE SEAN DESTINADAS ESPECIFICAMENTE A ESTABLECIMIENTOS DE CARACTERISTICAS DETERMINADAS.

A esta conclusión llega la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1970 (Ar. 478), en la que establece interesante doctrina relacionada con el otorgamiento de las licencias de obras e instalaciones dedicadas a actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

Una afirmación fundamental de dicha sentencia es la de que es típica e insoslayable la competencia municipal para el otorgamiento de las licencias, según ya había dicho en otras ocasiones el Tribunal Supremo, tal como en las sentencias de 30 de noviembre de 1964 y 30 de junio de 1965, y que, en consecuencia, si el órgano competente de la Administración municipal otorgó una licencia, al ser tal acto inmediatamente ejecutivo, no puede impugnarse en vía administrativa acudiendo a la alzada ante el Ministerio de la Gobernación, pues únicamente podría ser objeto de revisión jurisdiccional contencioso-administrativa por los Tribunales competentes.

En torno a esta materia, y para tener una visión exacta del problema planteado y resuelto en la mencionada sentencia, y apreciar en su exacta dimensión las razones alegadas por el Tribunal Supremo, conviene dejar sentados algunos puntos de interés, principalmente referidos a la distribución de competencias entre los órganos de la Administración municipal en orden al otorgamiento de las licencias, ya se trate de licencias para obras o para abrir establecimientos de carácter comercial, industrial o de cualquiera otra naturaleza.

I. LICENCIAS DE OBRAS

Refiriéndose fundamentalmente esta clase de actividad a la policía urbana, y siendo competencia general municipal toda esta clase de actividades, es claro que no puede en ningún momento desconocerse esta típica función propiamente municipal. Y así, el artículo 166 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 consigna de modo expreso y categórico que la competencia para otorgar estas licencias corresponde a los Ayuntamientos, salvo en los casos previstos en la citada Ley, señalando antes en el artículo 165 que estarán sujetos a previa licencia «las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, los movimientos de tierras, las obras de nueva planta, 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 señalaren los Planes».

El mismo artículo 165 dispone que el procedimiento y las condiciones de otorgamiento de las licencias se ajustarán en todo caso a lo prevenido en el Reglamento de Servicios de las Entidades locales. Y es en el artículo 9.º y siguientes de este Reglamento donde se regula toda esta materia, consignando dicho artículo como primera disposición que el procedimiento que luego se establece será de aplicación cuando no exista otro especialmente ordenado por disposición de superior o igual jerarquía.

Al hacer la Ley de Régimen local la distribución de competencias entre el Alcalde, la Comisión permanente y el Ayuntamiento pleno, dice en su artículo 122-f) que *es de la competencia de la Comisión municipal permanente la concesión de licencias de obras cuando no correspondan al Alcalde, con arreglo a las Ordenanzas*.

De manera que es clara la disposición de la Ley en el sentido de que, aun cuando pueda en las Ordenanzas establecerse la delegación para otorgar las licencias en favor del Alcalde, si esto no ocurre, entonces la competencia para otorgar las licencias de obras es de la Comisión municipal permanente.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido estableciendo de manera reiterada esta tesis. Así, la sentencia de 10 de octubre de 1969 (Ar. 4.572) dice que «a ese órgano de la Administración local (la Comisión permanente) le viene atribuida tal facultad conforme al artículo 122-f) de la Ley de Régimen local y cuya forma de actuación colegiada está prescrita en el artículo 214 en relación con lo que la misma determina más los 19-c) y 30, todos del Reglamento de Ordenación y Funcionamiento, y 75 de dicha Ley, y 9.º a 15 de la Ley de Procedimiento administrativo».

La sentencia de 31 de enero de 1966 consigna: «Es competencia de la Comisión municipal permanente, y *no del Alcalde*, conceder o no las licencias de obras, a no ser que se haya encomendado por Ordenanza tal facultad al Alcalde». Y la de 26 de enero de 1970: «Según el artículo 122-f) de la Ley de Régimen local, el otorgamiento

de licencias de construcción es una materia atribuida a la Comisión municipal permanente».

Con lo dicho basta para darse cuenta de la importancia que tiene que las licencias de obras se otorguen por el órgano competente al efecto, es decir, la Comisión municipal permanente, ya que de otorgarse por el Alcalde se produciría un acto nulo, porque es requisito esencial del acto administrativo el de la competencia del órgano del que emana. El artículo 40 de la Ley de Procedimiento administrativo dispone que los actos se producirán por el órgano competente. Y el Tribunal Supremo sustenta la tesis de la nulidad de los actos administrativos emanados de órganos que no eran competentes para darlos. Así, la sentencia de 19 de noviembre de 1957, la de 4 de junio de 1966 y la de 9 de octubre de 1969, donde se consigna que «el acto dictado por órgano manifiestamente incompetente comprendido en el artículo 47-1, a), en relación con el 4.º de la vigente Ley de Procedimiento administrativo, aplicable a las Corporaciones locales, según el artículo 1.º-4 de la misma, está viciado de nulidad *iure pleno* conforme al párrafo inicial del primero de los preceptos de dicha Ley últimamente citada, nulidad que puede declararse en cualquier tiempo, como reza el artículo 109 de la citada Ley, puesto que es principio general de Derecho que el acto nulo desde su nacimiento ha de considerarse como si nunca se hubiera realizado, lo cual no es más que la aplicación de los conocidos brocardos *nullum est, nullum producit effectum* y *quod ab initio vitiosum est tractu temporis conualescere non potest*.

II. LICENCIAS PARA APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS

El artículo 121 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales dispone que, en armonía con las atribuciones conferidas al Alcalde por los artículos 116, 117 y concordantes de la Ley, le corresponden, entre otras: «7.º Conceder licencias de apertura de establecimientos fabriles, industriales o comerciales y de cualquiera otra índole».

De manera que es propia y específica la competencia del Alcalde en relación con esta clase de licencias; y pensando, sin duda, en ello es por lo que el Decreto de 30 de noviembre de 1961, que aprobó el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas asignaba la facultad de resolver sobre esta clase de licencias concretamente al Alcalde, según puede verse en los artículos 29 y siguientes de dicho Decreto (alguno de cuyos artículos, concretamente el 19, 29, 30, 33 y Disposición adicional 5.ª, fueron modificados por Decreto de 5 de noviembre de 1964) y en la Instrucción de 15 de marzo de 1963 por la que se dictaron normas para la aplicación del mencionado Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

III. LICENCIAS DE OBRAS QUE SEAN DESTINADAS ESPECIFICAMENTE A ESTABLECIMIENTOS DE CARACTERISTICAS DETERMINADAS

Es indudable que, cuando se trata de levantar construcciones o hacer instalaciones de carácter permanente para ser destinadas a una actividad previamente establecida, resultaría verdaderamente falta de sentido que se otorgase una licencia de obras y que luego no se concediese la licencia oportuna para abrir el establecimiento y realizar la actividad que fue el objeto único de la construcción del inmueble. A esta situación hace frente el párrafo 3.º del artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales al decir: «Cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de carácter determinado no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuere procedente».

Sin entrar ahora en un análisis total de lo dispuesto en este precepto y dando, por tanto, de lado una serie de cuestiones que surgen como consecuencia de su redacción actual, es lo cierto que el principio que informa esta disposición es el de evitar aquel contrasentido antes apuntado, es decir, que se diese una licencia de obras y que luego se negase la de apertura del establecimiento de la actividad que era el único fin perseguido con la construcción de dicha obra.

Por ello, al llevarse a cabo el estudio de las condiciones técnicas, urbanísticas, etc., de la obra de que se trata no puede por menos de tenerse también presente si la concreta actividad comercial, industrial, fabril, etc., que se va a ejercer allí, y para cuyo fin se levanta la construcción, puede permitirse o no en razón de las especiales disposiciones que existan respecto de dicha actividad. Y entonces será preciso que, antes de dictar el acto por virtud del cual se otorgue la licencia de edificación, se tramite todo el expediente preciso para saber si aquella actividad molesta, insalubre, nociva o peligrosa puede ser admitida y en qué condiciones, a fin de que, junto con la licencia de obras, se establezcan las limitaciones que sean pertinentes en relación con la actividad a ejercer. Ello no será óbice para que, cuando hayan terminado las instalaciones, la licencia propiamente hablando de apertura, con la exacción del derecho y tasa correspondiente, pueda ser un acto concreto del Alcalde, cuya es la competencia y que habrá de conocer si las condiciones que fueron impuestas han sido cumplidas y si las demás que son precisas en orden a dar cumplimiento a las Ordenanzas municipales y a las normas establecidas en cuanto a los elementos instalados en el edificio, habida cuenta del destino y finalidad a la que se va a dedicar, pueden ser aceptadas para, en tal caso, otorgar la licencia o imponer las correcciones que se estimen precisas.

Con las anteriores indicaciones podrá mejor puntualizarse el alcance de algunas de las afirmaciones contenidas en esta interesante sentencia.

Antecedentes del asunto resuelto por la sentencia.

«I. D. E. M. S. A.» solicitó en 27 de febrero de 1964 del Alcalde del Ayuntamiento de Paterna (Valencia), con presentación de proyecto, memoria y planos, licencia para construir en la partida La Cueva de la Miel, sita en el término municipal, una fábrica de cemento portland artificial de 400.000 toneladas de producción.

La Alcaldía providenció en el día inmediato abrir el expediente a remitir a la Comisión provincial de Servicios Técnicos y tramitado que fue, acordó la Comisión municipal permanente en 26 de mayo de 1964 cursarle a la de Servicios Técnicos con informe desfavorable a la instancia de «I. D. E. M. S. A.», interesando se dictaminara igualmente en sentido negativo y se recomendase a la empresa que sitúe la fábrica fuera del territorio a que alcanza el Plan del Gran Valencia para respetar las exigencias de éste en el desarrollo urbano de la comarca.

La Comisión provincial de Servicios Técnicos acordó en 30 de junio de 1964 calificar la fábrica de cemento, cuya licencia se solicitaba, de insalubre, nociva y molesta, con emplazamiento a más de 2.000 metros del núcleo más próximo de población agrupada, y elevado escrito por la Sociedad interesada en petición de que se modificase la expresada calificación, adoptó en 2 de diciembre de 1964 la Comisión acuerdo de mantenerla y de reformar el anterior, en sentido de aplicar la excepción del artículo 15 del Reglamento que permite establecer las industrias insalubres a menos de 2.000 metros del poblado, señalando el límite de 1.000 hasta el extremo de la zona edificable y con imposición de las medidas correctoras fijadas en la Memoria para evitar todas las molestias al vecindario.

El Alcalde del Ayuntamiento de Paterna resolvió en 17 de diciembre de 1964 desestimar la mentada solicitud de licencia de «I. D. E. M. S. A.» con fundamentos de que coincidente con la calificación, aunque no con la excepción de distancia, entendía dicho Alcalde que el emplazamiento no se acomodaba al artículo 4.º del Reglamento de 30 de noviembre de 1961 en la oposición de la Gerencia de Urbanización de la Dirección General de Urbanismo, en la vigencia de la Ordenanza reguladora de las edificaciones en zona de huerta, en estar sujeto el término de Paterna al Plan general de Ordenación urbana en la jurisdicción del Gran Valencia y ser aplicables los artículos 67, número 2, y 69 de la Ley del Suelo, en no ofrecer las medidas correctoras garantías al vecindario y de que invocaba la competencia que le está atribuida por la Ley de Régimen local.

Contra este acuerdo, que ratificó el Pleno de la Corporación en 21 de diciembre de 1964, dedujo alzada al Ministerio de la Gobernación e interpuso también recurso contencioso-administrativo «Industrial de Explotaciones M., S. A.», y estimado el recurso por el Departamento ministerial en resolución de 24 de marzo de 1966, revocó ésta el acuerdo de 17 de diciembre de 1964 recurrido del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Paterna.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo a nombre del Ayuntamiento de Paterna, el Tribunal Supremo lo estima, anulando la resolución ministerial impugnada.

* * *

CONSIDERANDO: Que en este recurso contencioso-administrativo se impugna en primer lugar la Orden recurrida de 24 de marzo de 1966, del Ministerio de la Gobernación, por encontrar improcedente el Ayuntamiento actor el recurso de alzada ante aquel Departamento ministerial, arguyendo que el artículo 33, número 3.º, que éste invoca del Reglamento de 30 de noviembre de 1961, según lo redactó el Decreto de 5 de noviembre de 1964, sólo mira a que la Administración central remedie o corrija el abandono de los Alcaldes de su obligación de conceder o negar las licencias solicitadas, pero que recaído el acuerdo sobre éstos es recurrible únicamente en la vía jurisdiccional conforme al artículo 42 del citado Reglamento de 30 de noviembre de 1961 en consonancia con el artículo 361 de la Ley de Régimen local, por lo que mantener el criterio de la Orden ministerial de que prevalezca el mencionado artículo 33 sobre la norma legal significa desconocer el principio de legalidad proclamado en el artículo 26 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, además de que al haber interpuesto la Compañía «I. D. E. M. S. A.» recurso contencioso-administrativo, en coincidencia con el de alzada, tampoco era dable éste con sujeción al artículo 381 de la mentada Ley de Régimen local; a ello rearguyen la Administración y la nombrada Compañía code mandada que al modificar el Decreto de 5 de noviembre de 1964 el artículo 33 del Reglamento de 30 de noviembre de 1961 reforzó el valor de las calificaciones de actividades por las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos convirtiéndolas en ejecutivas para los Alcaldes que han de acompasarse a las mismas y que por eso constituye igual motivo del recurso de alzada que autoriza dicho artículo 33, número 3, la inactuación municipal que la resolución expresa discrepante de lo propuesto por la Comisión, ya que de tal modo queda también inejecutado, y que no es de apreciar el impedimento aducido del artículo 381 de la Ley de Régimen local, porque la prohibición que establece concierne a los actos y acuerdos impugnados en diferentes vías, lo que—añade—no alcanza aquí dado el desvío del acuerdo de la Comisión en el del Alcalde del Ayuntamiento de Paterna determinante de la alzada promovida.

CONSIDERANDO: Que en este planteamiento es obligado tratar ante todo del tema que comprende por afectar de lleno a la viabilidad procesal del recurso de alzada impugnado y la subsiguiente competencia en su decisión, problemática inicial que por eso ha de solventarse de entrada.

CONSIDERANDO: Que en tal situación el asunto litigioso, muéstrase que versa simplemente sobre la potestad para conceder o negar a Industrial de Explotaciones M., S. A., la licencia solicitada para cons-

truir la fábrica de cementos y autorizar su actividad, ya que ambos aspectos inseparables habrían de abrazar la permisión en el giro tomado por el asunto y así las cosas lo mismo el artículo 116, letra i), en relación con el 101, número 2, a), de la Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955, que el artículo 115, número 7, de su Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952 que el artículo 166 de la Ley del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956 proclaman la competencia privativa de los Alcaldes y Ayuntamientos para otorgar, y claro que para denegar, las licencias de obras y ejercicios de actividades industriales a que unas y otras están sujetas, conforme también a los artículos 165 de la propia Ley de 12 de mayo de 1956 y a los artículos 21 y 22 del Reglamento de Servicios de las mismas Corporaciones, al que remite explícitamente dicho artículo 165 confiriendo su rango a lo mandado, en igual línea a los artículos 6.º del Reglamento de 30 de noviembre de 1961 de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y 3.º de la Instrucción complementaria de 15 de marzo de 1963 enuncian la competencia de los Alcaldes para las licencias de estas actividades, la cual por tanto es típica e insoslayable como se dijo en las sentencias de la Sala de 30 de noviembre de 1964 y 30 de junio de 1965.

CONSIDERANDO: Que establecida de modo tan concluyente y con ese rango la atribución exclusiva municipal para el otorgamiento de las mencionadas licencias en el orden que marca el número 2 del artículo 21 de aquel Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955, sobreviene que sólo disposiciones con idéntica jerarquía y rotundidad pueden menoscabar semejante competencia, para lo cual la Orden recurrida y sus defensores invocan meramente el artículo 33, números 2 y 3, del citado Reglamento de 1961 con la redacción del Decreto de 5 de noviembre de 1964, preceptivos de que el Ayuntamiento —entiéndase el Alcalde— en plazo de quince días, después que le devuelva el expediente al primero la Comisión provincial de Servicios Técnicos con su calificación de actividades, otorgue o deniegue en consonancia con éste la licencia solicitada, y añade el número 3 que transcurridos quince días desde que la Comisión haya adoptado el acuerdo precedente sin que el Ayuntamiento lo haya ejecutado podrá la parte interesada recurrir en alzada ante el Ministerio de la Gobernación, que resolverá lo precedente con carácter ejecutivo para el Ayuntamiento, y argumenta la Administración que la prevención de dicho número 3 del artículo 33 de «sin que el Ayuntamiento haya ejecutado el acuerdo de la Comisión» alcanza lo mismo a su abstención inejecutante que a la ejecución contraventora del expresado acuerdo.

CONSIDERANDO: Que a esa tesis hay que objetar, por de pronto, que según se razonó en sentencias de la Sala de 16 de octubre de 1964, 16 de marzo de 1968, así como en el auto de 17 de diciembre de 1966 (Aranzadi 5.865), el preámbulo del Decreto de 30 de

noviembre de 1961, que sirve a determinar el alcance de su preceptiva, explica que la misión asignada a la Comisión provincial de Servicios Técnicos deja siempre a salvo la competencia de los Ayuntamientos sin propósito de desplazar su normativa ni de suplirla con el control técnico que ejerce mediante los informes y propuestas que acuerda, a tenor del artículo 7.º, pertenecientes por ende a la función consultiva, con lo que al no constituir la Comisión provincial de Servicios Técnicos en este cometido calificador Administración activa tampoco puede producir el acto administrativo peculiar de los órganos de ella y no revistiendo la calidad de acto tales acuerdos de la Comisión no tienen el carácter ejecutivo que reserva a los mismos el artículo 101 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, sino que necesitan para la efectividad que recaiga sobre ellos el acto del organismo llamado a dictarle que les imprime la ejecutividad y que se vio es imperativamente, cuando de licencias y actividades se trata, el Ayuntamiento a través de su Alcalde; de ahí que la locución del artículo 33, número 3, aducida de «sin que el Ayuntamiento lo haya ejecutado» tiene que referirse lógicamente a que imparta el indispensable acto que confiera al dictamen acordado la ejecutividad de que en sí carece y, por ende, mal puede imponerse en este sentido ordenador que se pretende al ente local obligado estrictamente a dar su acto; cierto que podrá no hallarse el mismo vinculado al informe de la Comisión provincial, mas también pueden concurrir otros motivos valorables para la decisión y en todo caso si ocurriese el apartamiento de lo dictaminado cuando procediese seguirlo surgiría el vicio de ilegalidad del acto reclamado y revisable jurisdiccionalmente, mas no en la vía administrativa en la que ninguna disposición autoriza la revisión y menos la revocación de las licencias municipales en cuestión; conduce idénticamente a negar la ejecutividad a modo de acuerdo definitivo a los de la Comisión provincial de Servicios Técnicos a que atañe el discutido artículo 33, la circunstancia de que precisamente si a falta del acto municipal se recurriera al Ministerio de la Gobernación, éste, concluye el número 3 del artículo, resolverá lo procedente; arbitrio que le permite en consecuencia atenerse o no al acuerdo de la Comisión denotando que no le asiste la firmeza ejecutiva que se esgrime.

CONSIDERANDO: Que si lo antedicho lleva en la inteligencia de normas glosada a criterio antagónico al de la resolución impugnada en su primer fundamento, lo desecha, también claramente en correcta interpretación sistemática de las mismas el artículo 42 del Reglamento de 30 de noviembre de 1961, al disponer bajo la rúbrica de Recursos contra las resoluciones de la Alcaldía que «contra las resoluciones de los Alcaldes concediendo o denegando las licencias para el ejercicio de alguna de las actividades a que se refiere este Reglamento se dará el recurso contencioso-administrativo previo el de reposición en forma legal»; el precepto no puede ser más concluyente; el caso de autos—denegación de licencia—se ajusta por entero al supuesto reglamentario de absoluto imperio, pues ningún distingo contiene respecto a la

motivación de la decisión municipal, sino que en cuanto ésta exista en la materia no hay otro camino a seguir en la vía de recurso que el jurisdiccional, lo cual pone de relieve la infracción normativa de la Orden recurrida al prescindir de lo nítidamente reglado, y téngase en cuenta que el citado artículo 42 no ha sufrido alteración alguna con el Decreto 3.494 de 5 de noviembre de 1964 quien al conservarlo íntegro no deja el menor margen para arrumbarle al socaire de la modificación del artículo 33 y por el contrario la pervivencia íntegra excluye cualquiera posibilidad de promover diferente recurso contra el acto denegatorio de la licencia y de revocarlo administrativamente, separándose del cauce de reclamación estatuido.

CONSIDERANDO: Que además el repetido artículo 42 se limita a colocar en la postura proyectada por las Leyes de Régimen local y de Régimen del suelo y Ordenación urbana de 24 de junio de 1955 y de 12 de mayo de 1956, respectivamente, ya que el artículo 386 de la primera dispone «que los actos y acuerdos de las autoridades y Corporaciones locales, con excepción de aquellos a que la Ley asigna otro recurso especial (entre los que no figuran los relativos a licencias), causan estado en la vía gubernativa y podrán ser objeto del recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Provincial», con lo que tampoco consiente otra vía revisora, y por su lado el artículo 222 de la Ley de 12 de mayo de 1956 establece análogamente que los acuerdos de las Corporaciones locales serán impugnables ante la jurisdicción competente, lo que excluye asimismo que lo sean ante la Administración; resta recordar tocante al ámbito de esta Ley que en el expediente y en la resolución del Alcalde de Paterna o incluso en la del Ministerio de la Gobernación que para la suya oyó al de la Vivienda, opuesto al emplazamiento de la industria, se conjugaron motivos urbanísticos junto a los de calificación de actividades y si bien aquéllos pudo ponderarlos la Alcaldía conforme al artículo 30, número 1, del Reglamento al presentarse la solicitud de licencia, no es ello óbice, como se dijo en la sentencia de 16 de marzo de 1968, a que los atienda la autoridad municipal en la decisión del expediente, máxime si han surgido en su trámite, cual aquí se advierte; aparte de lo que prescribe el artículo 22, número 3, que se dijo del Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955; de tal manera comentado, las dos leyes de que se hace mérito constriñen a la vía jurisdiccional el recurso contra los acuerdos municipales de la índole que tienen los de autos, por lo que aun en la hipótesis a efectos puramente dialécticos de que el artículo 33 reformado del Reglamento de 30 de noviembre de 1961 diese base al recurso de alzada contra la denegación de la licencia instada sería nulo de pleno derecho lo así establecido por ir contra las indicadas Leyes e incurrir en la prohibición del artículo 26 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, texto de 26 de julio de 1957, con el efecto invalidatorio de su artículo 28, y transgredir también procesalmente el artículo 377 de la Ley de Régimen local exigente de que para interponer recurso o reclamaciones en general contra los actos de autoridades y Corpo-

raciones locales será requisito indispensable el recurso previo de reposición, lo que reitera el artículo 355 del Reglamento de Régimen jurídico de esas Corporaciones de 17 de mayo de 1952, con prevención de la firmeza del acuerdo a falta de aquel recurso, el cual no entabló la Sociedad «I. D. E. M. S. A.» con la mandada antelación al de alzada utilizado, ahora debatido, y siendo tan preciso y obligado llenar esa condición formal para las reclamaciones de acuerdos municipales, su omisión lleva también a la conclusión de que la referida alzada se promovió en esta mira con apartamiento de lo legislado.

CONSIDERANDO: Que de todo lo expuesto se desprende la improcedencia del recurso de alzada que admitió y resolvió el Ministerio de la Gobernación en su Orden recurrida de 24 de marzo de 1966 y la incompetencia con que obró al revocar el acuerdo del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Paterna (Valencia) denegatorio de la licencia de litis, y como esta abierta infracción del Ordenamiento jurídico representa fundamento muy suficiente para anular la expresada resolución, no es menester pasar a enjuiciar los demás motivos del actual recurso, el que de consiguiente procede estimar en observancia del artículo 83, número 2, de la Ley Jurisdiccional, sin que se aprecie temeridad ni mala fe en las partes litigantes a efectos de costas.

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO: VINCULACIÓN DE LOS ACTOS PROPIOS.—II. AGENTES DE LA AUTORIDAD: 1. AGRESIÓN A SERENO. 2. DESOBEDIENCIA.—III. AGUAS: PÚBLICAS Y PRIVADAS.—IV. BIENES: COMUNALES: PARTICIPACIÓN DE UN NUEVO VECINO.—V. EXPROPIACION FORZOSA: 1. JUSTIPRECIO DE EDIFICACIONES. 2. JUSTIPRECIO: IMPUGNACIÓN.—VI. FUNCIONARIOS: 1. ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES: TIEMPO RECONOCIDO. 2. ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES: TIEMPO DE SERVICIOS: ACTO FIRME.—VII. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIOS Y TASAS: PADRONES. 2. CONTRIBUCIONES ESPECIALES: AFLAZAMIENTO DEL PAGO DE CUOTAS. 3. DERECHOS Y TASAS: INSPECCIÓN DE MOTORES, ETC. 4. PLUS VALÍA: CAJAS DE AHORRO. 5. PLUS VALÍA: INTERÉS DEL ENAJENANTE Y DEL ADQUIRENTE EN EL EXPEDIENTE.—VIII. POLICIA MUNICIPAL: 1. ACTIVIDADES MOLESTAS: CRÍA DE GANADO DE CERDA. 2. FINCA RUINOSA. 3. FINCA RUINOSA: DICTÁMENES TÉCNICOS. 4. LICENCIAS: OTORGAMIENTO O DENEGACIÓN. 5. LICENCIAS DE OBRAS: ARRENDATARIO QUE LAS HACE SUBROGÁNDOSE AL PROPIETARIO.—IX. REGIMEN JURIDICO: 1. RESOLUCIÓN EXPRESA PASADO EL AÑO: RECURSOS. 2. NOTIFICACIÓN: FECHA DE RECEPCIÓN CUANDO NO CONSTA LA DE LA NOTIFICACIÓN. 3. INTERÉS PARA RECURRIR EN VÍA CONTENCIOSA.—X. ZONA MARITIMO-TERRESTRE.

I. ACTO ADMINISTRATIVO

VINCULACIÓN DE LOS ACTOS PROPIOS

Una uniforme tendencia jurisdiccional resumida en la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1956 (Ar. 1957, 93), ha puntualizado que para que los llamados «actos propios» vinculen a quien los produjo requieren ineludiblemente la condición de ser jurídicamente eficaces. De ahí que el citado acuerdo

de 20 de agosto de 1963, en sí mismo, no pueda apoyar las pretensiones del recurrente por cuanto si otorgó una autorización para parcelar la finca, vino a reconocer implícitamente (punto tercero) que, en efecto, no se hallaba urbanizada y apta para la edificación. (Sentencia de 26 de febrero de 1970, Ar. 643).

II. AGENTES DE LA AUTORIDAD

1. AGRESIÓN A SERENO.

Condenado X.-X. como autor de un delito de atentado a agente de la autoridad a la pena de un año y dos meses de prisión menor, se recurrió en casación, siendo desestimado el recurso, con base en lo siguiente:

CONSIDERANDO: Que puesto que en el primer motivo por el número primero del artículo 849 de la Ley de Enjuiciamiento criminal, se niega la comisión del delito de atentado, estimándose infringidos los artículos 236, párrafo primero, y 231, número segundo, del Código penal, entendiéndose el recurrente que sólo trató de desobedecer al sereno, y porque en el segundo motivo por el mismo cauce, se propugna condena por el delito de desobediencia del artículo 237 de dicha Ley sustantiva, es adecuado estudiar dichos dos motivos conjuntamente en méritos de la mayor concisión expositiva; y ninguno puede ser estimado, porque no precisando el delito de atentado que la agresión se consume, como no inherente al mismo, según la sentencia de 18 de diciembre de 1934 (Ar. 2.296), y no consistiendo solamente la agresión en el acometimiento material, sino también cuando se adopta una actividad de violencia, un acto formal de iniciación de ataque o un movimiento de acometividad revelador del propósito criminal de agredir, como dice la sentencia de 6 de mayo de 1936 (Ar. 1.034), no cabe desconocer que lo realizado por el recurrente encierra todas las características del mencionado delito, pues después de amenazar al sereno, diciéndole que como llegase a tocarle le sacaba las tripas de una puñalada, y de reiterar la amenaza levantando una silla porque el sereno le requirió para que dejara aquel lugar, sacó una navaja del bolsillo y con ella abierta se fue directamente hacia el agente de la autoridad con intención de agredirle, por lo que éste se vio en la necesidad de golpearle con el chuzo en el brazo para detenerle y desarmarlo, lo que revela evidentemente la realización del acometimiento exigido en la figura punitiva aplicada por el Tribunal de instancia y excluye la calificación de desobediencia que se postula, por ser este delito de omisión, caracterizado por la existencia de un mandato legítimo de la autoridad o sus agentes hacia un hacer o una abstención y por la persistente y franca rebeldía del obligado a cumplirlo; no de acción dirigida contra personas que representen autoridad, cual es el caso del recurso. (Sentencia de 13 de febrero de 1970, Ar. 924).

2. DESOBEDIENCIA.

Condenado el autor a tres meses de arresto mayor y multa de 5.000 pesetas por el delito de desobediencia grave a un agente de la autoridad, recurrió en casación, siendo desestimado el recurso, con el siguiente considerando:

De contumaz y persistente merece calificarse la conducta del procesado, el día 29 de noviembre de 1967, cuando junto a una boca de riego situada en la calle de Alberique, de esta capital, se encontraba limpiando un autocar desobedeciendo las órdenes de una policía municipal, previamente llamado por el vigilante de la «Obra Sindical del Hogar», y al requerirle el guardia para que cesara de efectuar su trabajo en aquel sitio, por estar prohibido en las Ordenanzas municipales, el procesado manifestó su propósito de proseguir hasta la terminación de la limpieza, negativa determinante de que el agente de la autoridad le exigiera la exhibición de la documentación personal, a cuya presentación también se negó en principio, accediendo después, y como aquél subiera al vehículo, con la pretensión de que le acompañase a la Comisaría, se volvió a negar tenazmente, hasta el punto de coger por el capote al guardia, quien ante tal actitud, prudentemente se retiró, limitándose a presentar la oportuna denuncia, repetición de actos todos ellos, reveladores de no acatar y menospreciar al policía municipal que estaba actuando en el ejercicio de sus funciones, con facultades suficientes para exigir todo cuanto exigió, por obrar dentro del ámbito de su competencia e incluso ejercerla con mesura, como lo acredita el haberse retirado sin hacerse acompañar por el procesado a la Comisaría en evitación de mayores males, mereciendo, por consiguiente, la específica tutela penal, otorgada por el artículo 237 del Código punitivo, correctamente aplicado por la Sala sentenciadora, por lo que procede la desestimación del primer motivo del recurso, amparado en el número primero del artículo 849 de la Ley de Enjuiciamiento criminal. (Sentencia de 25 de febrero de 1970, Ar. 1.025).

III. AGUAS

PÚBLICAS Y PRIVADAS.

Siendo de dominio público los álveos o cauces naturales de las corrientes discontinuas formadas por aguas pluviales que no atraviesen fincas de propiedad privada, por expresa disposición de los artículos 29, 33 y 34 de la Ley de Aguas, carácter legal que indudablemente tiene el cauce del arroyo de la Matanza, en el tramo en que por su situación constituye el lindero Este de la finca del recurrente, pues, la propiedad privada del referido cauce sólo le alcanza en el tramo en que atraviesa su finca, en consecuencia, aquellas aguas, todas las que por dicho tramo discurren, cualquiera que sea su procedencia, tienen indudable naturaleza de públicas, porque en cuanto las aguas salen de la finca del actor ya son pú-

blicas y, al discurrir por el tramo en que el arroyo es lindero, es evidente, que en cuanto es lindero no atraviesa la finca, por lo que, incluso las aguas pluviales que discurren por ese tramo del arroyo convertido en lindero son públicas por disposición legal contenida en los artículos 2 y 5 de la Ley de Aguas, y como fueron desviadas y captadas en un punto del tramo en que ese arroyo es lindero, la Administración resolvió conforme a Derecho al comprobar que el recurrente las desviaba elevándolas mediante un sistema electro-mecánico para introducirlas en su finca. (Sentencia de 7 de febrero de 1970, Ar. 760).

IV. BIENES

COMUNALES: PARTICIPACIÓN DE UN NUEVO VECINO.

Que la realidad, así fáctica como jurídica de lo acaecido—que en el caso de autos no existe discordancia entre las normas jurídicas determinantes de la acción administrativa y las medidas concretas en las que tal acción se tradujo—es que el señor B., autorizado en 1958 no sólo por el Ayuntamiento, sino por la Jefatura de Obras Públicas para construir en un solar de su propiedad, sito en Vilamoán, un edificio que también, previa autorización, amplió en 1961, consiguió de la autoridad municipal para ello competente la correspondiente inscripción en el padrón de vecinos sin que nadie la impugnara y, como consecuencia de ello, y dada la índole del aprovechamiento forestal realizado en el lugar o zona de Vilamoán, obtuvo participación como cabeza de familia en el mismo, decisiones todas, no sólo ajustadas a derecho, sino obligadas dentro de los términos de los artículos 44, 45, 52, 116, 122 y 142 de la Ley de Régimen local, 102 de su Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades locales, 77, 80 y 86 de su Reglamento de Bienes de las Entidades locales y 122 y 123 de su Reglamento de Organización y Régimen jurídico de las Corporaciones locales. (Sentencia de 5 de febrero de 1970, Ar. 474).

V. EXPROPIACION FORZOSA

1. JUSTIPRECIO DE EDIFICACIONES.

Digamos en apretada síntesis evocando los artículos 85, 7) de la Ley del Suelo, 1.º de la Ley de 21 de julio de 1962, 8.º del Decreto de 21 de febrero de 1963 y 38 y 43 de la Ley de Expropiación forzosa, que los edificios deben tasarse con arreglo al valor actual —en los términos que dice el artículo 86 de la Ley últimamente citada—, en atención a su estado de conservación y utilidad acudiendo, en principio, a la medida del valor actual en venta de otras fincas análogas y el de capitalización del líquido imponible, y si a través de este criterio valorativo se llegara a una solución distinta del valor venal o de mercado, o en otro caso, si los datos de los que se dispone no permiten una conclusión razonable en orden

al capital problema de la expropiación, podrá acudir al sustitutivo cauce del artículo 43—cuya aplicación no está vedada en las expropiaciones urbanísticas para la valoración de edificios, sino de los terrenos—y, en una busca, que no es limitativa, de criterios estimativos idóneos, señalar el precio que no pudo obtenerse o que no pudo obtenerse con justicia por el preferente criterio del artículo 38. (Sentencia de 21 de febrero de 1970, Ar. 632).

2. JUSTIPRECIO: IMPUGNACIÓN.

La doctrina jurisprudencial invocada por ambos apelantes, acerca de las facultades y límites de la difícil tarea de revisar la determinación del precio expropiatorio, ha negado reiteradamente que aquéllas queden mermadas o discriminadas en virtud de las garantías de independencia y pericia de los componentes del órgano encargado de señalarlo en vía administrativa, sometido a fiscalización jurisdiccional, a fin de que pueda subsanarse el posible error de apreciación o calificación de los hechos básicos tenidos en cuenta o corregir las omisiones de otros esenciales, toda vez que el recurso contencioso-administrativo a que se refiere el artículo 126 de la Ley, según expresa el 140 del Reglamento de Expropiación forzosa, podrá ser interpuesto por el beneficiario o por cualquiera que hubiera sido parte en el expediente, y se regirá por las disposiciones generales sobre la jurisdicción y procedimiento contencioso-administrativo, sin que tenga que fundarse, en todo caso, en vicio sustancial de forma o violación u omisión de los preceptos establecidos en la Ley, sino que puede basarse también en lesión, cuando la cantidad fijada como justo precio, sea inferior o superior en más de una sexta parte al que en tal concepto se haya alegado por el demandante en el expediente de justiprecio, según lo preceptuado en los citados artículos, evidenciando que la jurisdicción revisora no queda vinculada por los acuerdos del Jurado, más que en los supuestos de inexistencia de la diferencia legitimadora del acceso a la vía contenciosa, único caso en que la Ley impide la ulterior modificación de lo definitivamente resuelto en vía administrativa, atendiendo a la dificultad de fijar con exactitud el justo precio del bien expropiado, susceptible, normalmente, de ser objeto de revisión jurisdiccional, con plenitud y sin cortapisas, según el resultado de la prueba practicada en el expediente y en el proceso, a pesar de la presunción de validez característica de todo acto administrativo. (Sentencia de 18 de febrero de 1970, Ar. 601).

VI. FUNCIONARIOS

1. ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES: TIEMPO RECONOCIDO.

En el expediente de actualización (folio uno vuelto) instruido a instancia de doña Patrocinio M. M., en orden a la pensión de viudedad que la misma disfruta como viuda de don Diego L. C., Se-

cretario que fue del Ayuntamiento de Albacete; consta que los servicios computados a efectos de quinquenios fueron los prestados durante veintinueve años, cuatro meses y veintinueve días, factor éste, para la determinación del sueldo regulador que en la actualización no puede cambiarse, pues así lo dispone la Orden de 22 de abril de 1964, en su norma segunda y, si bien se tuvieron en cuenta, además, seis años por estudios, lo fue para la determinación del porcentaje; factores ambos perfectamente diferenciados, según se infiere de los artículos 31, 32 y 38 de los Estatutos de la Mutua- lidad, como pusieron de relieve, entre otras, las sentencias de 17 de octubre y 14 de noviembre de 1968 (Ar. 4.466 y 5.014); no debiendo prescindirse tampoco de lo preceptuado en la norma 5.2 de la Ins- trucción cuarta, aprobada por Orden de 2 de abril de 1964, y a cuyo tenor los servicios que determinan el derecho a quinquenios habrán de ser efectivos. (Sentencia de 12 de febrero de 1970, Ar. 518).

2. ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES: TIEMPO DE SERVICIOS: ACTO FIRME.

Procede estimar la inadmisibilidad alegada por el Abogado del Estado al amparo del apartado c) del artículo 82 de la Ley de la Jurisdicción, en concordancia con el a) del artículo 40 de la misma, respecto a la pretensión de la interesada de que se le reco- nozcan a efectos de la actualización, treinta y dos años, siete meses y un día, en vez de los veinticuatro años que se establecen en la resolución recurrida, pues, como inequívocamente consta en el ex- pediente, al momento de señalarse la pensión en el año 1942, fueron computados a efectos pasivos y de quinquenios por la Administra- ción, veinticuatro años, ocho meses y nueve días y, desde entonces, así ha sido admitido por la interesada, sin recurrir de tal extremo en tiempo y forma, por lo que se trata de un acto administrativo firme y consentido. (Sentencia de 5 de febrero de 1970, Ar. 431).

VII. HACIENDAS LOCALES

1. ARBITRIOS Y TASAS: PADRONES.

No puede dudarse que practicada la inspección de los elementos industriales que F. E. C. S. A. tiene instalados y en servicio en la Cen- tral Térmica de Badalona, y practicada la liquidación por las ofi- cinas municipales encargadas de realizar el crédito implícito en tal liquidación, el acto administrativo existe y era impugnabile, cosa distinta en que el acto liquidatorio adolezca de notificación, por no ser válido confundir para estos efectos las tasas con los arbi- trios, que indudablemente tienen naturaleza distinta, no teniendo en común más que el de ser ambas exacciones municipales, pero bien diferenciadas como muy bien se precisa en la sentencia apelada, deduciéndose de su diferente naturaleza que las tasas ni pueden notificarse por edictos, ni pueden ser objeto de padrón o matrícula, forma de recaudación reservada expresamente por la Ley para aque- llas exacciones que, como los arbitrios, se produce una continuidad

de los presupuestos determinantes de la exigibilidad del tributo, aunque por esto nada impida que los Ayuntamientos para el desarrollo de su mejor actuación administrativa y contable, puedan implantar o crear documentos de racionalización del trabajo, relacionando las empresas sometidas anualmente a la inspección de motores para la prestación del servicio correspondiente a la tasa número 9 del artículo 440 de la Ley de Régimen local, por lo que tampoco de la existencia de un documento de esta índole se puede llegar a desconocer la existencia de la obligación fiscal, sino tan sólo su falta de eficacia o exigibilidad, por faltar la notificación individual, por no ser suficiente la edictal, pero sin que por esa falta de notificación individual de la liquidación se pueda llegar a la conclusión de la nulidad de tal acto administrativo, por impedirlo la presunción de legitimidad atribuida a todo acto administrativo, sino, sencillamente, a considerar que la citada irregularidad o falta de notificación, obliga a distinguir como actos administrativos distintos los que se refieren a la liquidación de una tasa de los de gestión recaudatoria y afirmar la posibilidad legal de que en los casos en que aquél no se notifique y el obligado al pago tenga conocimiento del acto liquidatorio ya dentro del proceso de gestión recaudatoria, como ha sucedido en el caso de autos, con la presentación al cobro del recibo, pueda ser discutida o impugnada la procedencia o improcedencia de la liquidación que el Ayuntamiento intentaba realizar a través de sus oficinas recaudatorias, porque, tratándose del cobro de una tasa requería de la notificación individual antes de iniciarse el procedimiento recaudatorio. (Sentencia de 28 de febrero de 1970, Ar. 499).

2. CONTRIBUCIONES ESPECIALES: APLAZAMIENTO DEL PAGO DE CUOTAS.

Son presupuestos fácticos para la resolución de la cuestión *de iure* que el proceso y esta apelación suscitan, las siguientes: A) Que el Ayuntamiento de Benidorm acordó establecer cuotas por el concepto de contribuciones especiales por las obras de urbanización en las avenidas del Mediterráneo, Europa y Filipinas, de dicha villa, y considerando afectados cuatro solares propiedad de doña Carmen H., giró liquidaciones por las cantidades de 358.387,50 pesetas, 295.499,34 pesetas, 224.429,52 pesetas y 433.953,05 pesetas, librándose los correspondientes recibos para que se efectuase el cobro por la Administración municipal. B) Que formulada petición al Ayuntamiento de B. por doña Carmen H., solicitando fraccionamiento y aplazamiento de pago, al ser desestimado, interpuso reclamación ante el Tribunal Económico-administrativo provincial de Alicante, que fue resuelta por acuerdo de fecha 31 de mayo de 1968, en el que, estimando aquélla, se anuló el acuerdo del Ayuntamiento de B., ordenando a éste, que en aplicación del artículo 545 de la Ley de Régimen local, aplace el ingreso de las cuotas asignadas a doña Carmen H., por el referido concepto tributario. C) Que contra dicho acuerdo se interpuso por la representación de las tantas veces men-

cionada Corporación local, recurso contencioso-administrativo ante la Sala de la Jurisdicción de la Audiencia Territorial de Valencia, que lo resolvió por sentencia de 16 de mayo de 1969, en cuyo fallo, con estimación del recurso, se decreta la revocación, por ser contraria a Derecho, de la resolución del Tribunal Económico-administrativo provincial de Alicante y, en su lugar, declaró que es conforme a Derecho y jurídicamente válido el acuerdo aprobado por el Ayuntamiento de B., en sesión celebrada el día 17 de agosto de 1967, por el que se denegó a doña Carmen H. P., el aplazamiento en el pago de las cuotas por contribuciones especiales de obras de urbanización de las avenidas del Mediterráneo, Europa y Filipinas, debiendo ingresar doña Carmen H. el importe de las liquidaciones en la Depositaria del Ayuntamiento de B.; y D) Que contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, se interpuso por el Abogado del Estado el presente recurso de apelación en el que la cuestión que se suscita, de matiz jurídico, sustancialmente se contrae a la interpretación del artículo 457, en relación con los 458 y 459 de la Ley de Régimen local, texto articulado y refundido aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955.

Siendo acertada la interpretación que de los mencionados preceptos legales se hace por la Sala de instancia en los considerandos segundo y tercero de la sentencia impugnada, en el sentido de estimar que para la concesión del aplazamiento de pago de cuotas por el concepto de contribuciones especiales, es preciso la concurrencia de los dos requisitos de que los solares se hallen enclavados en el extrarradio de la población y que el Ayuntamiento haya anticipado las cantidades que se deban cubrir mediante contribuciones especiales con fondos propios, pues de no ser así, quedarían sin cobertura económica las obras municipales que justificaron la exacción encaminada a financiarlas. (Sentencia de 23 de febrero de 1970, Ar. 955).

3. DERECHOS Y TASAS: INSPECCIÓN DE MOTORES, ETC.

En cuanto a la procedencia de la liquidación a que asciende el importe del recibo que le fue presentado al cobro al entonces recurrente y hoy apelado, por el concepto de la tasa del número 9 del artículo 440 de la Ley de Régimen local, es doctrina reiterada por la jurisprudencia de esta Sala que, para que los Ayuntamientos puedan girar liquidaciones por dicho concepto, tiene que estar acreditado en el expediente de gestión municipal, no sólo que el Ayuntamiento haya prestado el servicio y que la industria esté instalada y en funcionamiento, sino que se precise, además, la prueba de que haya beneficiado especialmente, o se haya provocado el servicio, también especialmente, por la persona o entidad a la que se preste y, en el caso que nos ocupa, si bien aparece que el servicio se ha prestado, pero no se demostró por el Ayuntamiento la exigencia de que la inspección le hubiera reportado un beneficio especial a la entidad inspeccionada ni a la comunidad de vecinos, en forma

que hubiera sido provocado especialmente, ya que para que se dé esta circunstancia no es suficiente con la mera existencia de la instalación industrial ni por la prestación del servicio, porque la tasa del número 9 no es de los servicios que tengan carácter obligatorio para los Ayuntamientos, por no encontrarse entre los que con tal carácter se enumeran en los artículos 102 y 103 de la Ley de Régimen local, únicos que podían ser objeto de exacción, aunque no se provocare la utilización, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento de las Haciendas locales, y tampoco se ha probado que sea obligatorio en virtud de una Ordenanza de policía local, pues de la certificación extendida por el Secretario del Ayuntamiento apelante incorporada al expediente, sólo consta tener aprobada la Ordenanza fiscal, pero no la correspondiente de policía que establezca dicho servicio con carácter obligatorio. (Sentencia de 28 de febrero de 1970, Ar. 999).

4. PLUS VALÍA: CAJAS DE AHORRO.

El artículo 520 de la Ley de Régimen local declara exentos del arbitrio de plus valía y, por ende, de su modalidad de tasa de equivalencia (art. 516), a los terrenos propiedad de las Cajas generales de Ahorro en cuanto se hallen afectos al servicio de las mismas; para la aplicación de esta exención es necesaria la concurrencia de dos requisitos: Que los terrenos sean de la propiedad de una Caja general de Ahorros y que tales terrenos se hallen afectos al servicio de la misma; no se trata de una exención subjetiva porque no están exentos todos los terrenos de su propiedad; la expresión «en cuanto se hallen afectos al servicio de las mismas», tiene notoriamente un carácter limitado, supone la existencia de bienes que no gozan de exención aun perteneciendo a aquéllas; otro es el caso, en cambio, del Estado y del Municipio de la imposición que la disfrutan por ostentar simplemente la titularidad de los bienes, hecha abstracción de cualquier otra condición; de todo ello se deduce que si la Caja de Ahorros recurrente tiene bienes que no se hallan afectos al servicio de la misma, tales bienes no pueden gozar de la exención amparada por el artículo 524, y como quiera y así ha sido probado en juicio, que la Caja de Ahorros referida no ha cumplido ese particular, no puede gozar de la exención peticionada y ello queda plasmado en la sentencia del Tribunal Económico-administrativo provincial, así como de una manera exhaustiva en los escritos de contestación a la demanda. (Sentencia de 16 de febrero de 1970, Ar. 868).

5. PLUS VALÍA: INTERÉS DEL ENAJENANTE Y DEL ADQUIRENTE EN EL EXPEDIENTE.

Ciertamente, la Ley—la de Régimen local—establece en su artículo 517, apartado c), que en los casos de transmisión a título oneroso—cual lo es éste—, el arbitrio «recaerá» sobre el enajenante; y también luego—en su artículo 518, apartado b)—que el adquirente

sólo es un obligado al pago del arbitrio con el derecho de repercusión sobre el enajenante. Con lo cual, a primera vista, podría pensarse que el verdadero y único «interés directo» sería el de este último, el que ha de hacer frente a la repercusión, no sobre aquél, que no sería más que un simple anticipador reintegrable.

CONSIDERANDO: Que para el adquirente (persona inicial y materialmente «obligada al pago», y persona a la que por tal concepción fiscal es a la que la Hacienda local antes que a otra alguna se dirige), para que él pueda obviar toda acusación de negligencia frente a dicha Hacienda fiscal, toda imputación de no haber reclamado contra una liquidación que fuera improcedente por resultar —v. g.—exenta o prescrita la transmisión o que fuese excesiva por exceso en la apreciación de la base o en la aplicación del tipo, y poder contrarrestar la conversión de esas acusaciones o imputaciones del enajenante en excepciones obstativas de la repetición o repercusión, es indudable reconocerle al adquirente interés directo para discutir la exigencia en sí y la liquidación en el *quantum* del arbitrio; y esto, desde el primer momento hasta el final: desde la reclamación en reposición o en lo económico-administrativo hasta ya en el recurso dentro de la esfera propiamente jurisdiccional, ante los Tribunales de lo Contencioso-administrativo.

CONSIDERANDO: Que la conclusión en cuanto a esto es la de que, en las liquidaciones por este arbitrio tienen el mismo interés directo para recurrir (bien que cada uno por su respectivo concepto y colocados en la situación respectiva) ambos, el enajenante y el adquirente, y a uno y otro, conjunta o separadamente, deberá serles así reconocido ante el Tribunal Administrativo o Contencioso-administrativo al que se presenten. (Sentencia de 5 de febrero de 1970, Aranzadi 562).

VIII. POLICIA MUNICIPAL

1. ACTIVIDADES MOLESTAS: CRÍA DE GANADO DE CERDA.

Que no puede servir de justificación, como lo pretende el recurrente, lo dispuesto en el artículo 13 del vigente Reglamento de 30 de noviembre de 1961, dado que dicho precepto lo que contempla es una aplicación particular, no de permiso, sino prohibitiva para el futuro, de los establecimientos de vaquerías, establos, cuadras y corrales de ganado dentro del núcleo urbano de localidades de más de 10.000 habitantes y que no sean esencialmente agrícolas y ganaderas, lo que no excluye que, como actividades molestas que son, no ya sólo porque están dentro de la definición que recoge el artículo 3.º, párrafo primero del Reglamento, sino porque están reseñadas en el Nomenclator anexo, que hayan de proveerse de la correspondiente licencia, pues si las medidas correctoras que se propongan (arts. 29 y siguientes del mismo Reglamento y 10 de la Instrucción) son eficaces a juicio de la Comisión provincial de Servicios Técnicos, es evidente, que aún con la concepción de «mo-

lestas», podrían ejercerse en poblaciones inferiores a 10.000 habitantes, y que sean además—como lo demuestran la copulativa «y» y el *sensu contrario*—esencialmente agrícolas o ganaderas; y de ahí que el párrafo segundo del mismo artículo 13, contenga la prevención de que en dichas poblaciones de más de 10.000 habitantes y que no sean de esa naturaleza, las actividades de que se trata hayan de desaparecer del casco de las poblaciones en el plazo de diez años a contar de la vigencia del mencionado Reglamento, porque les alcanza la prohibición de emplazarse en aquél, es decir, que la prohibición que tal precepto en ambos párrafos contiene, impide que sea expedida licencia aún con medidas correctoras—supuestos del párrafo primero—; permisión que previa petición de ella es factible, cuando no se encuentre el supuesto en los que la norma—ahora en su mismo párrafo primero *a sensu contrario* y la hipótesis del segundo—con toda claridad específica. (Sentencia de 19 de febrero de 1970, Ar. 607).

2. FINCA RUINOSA.

Los supuestos contemplados por los artículos 168 y 170 de esa Ley, son alternativos, o lo que es igual, si se da uno cualquiera de los tres supuestos definidos en el número segundo del 170, procederá declarar el estado de ruina; y si no se da ninguno de estos supuestos, procederá ordenar que se realicen las obras necesarias para mantener los bienes en condiciones, como queda expresado, de seguridad, salubridad y ornato público conforme autoriza el artículo 168; pero lo que no puede hacerse es declarar en estado de ruina y propiamente dicha, una casa objeto de litigio y, acto seguido, intimar al propietario de la misma, para que en un plazo urgente efectúe las obras de reparación necesarias de seguridad para evitar peligros para las personas o bienes; todo ello en armonía con doctrina de esta Sala que últimamente así lo establece en sentencia de 4 de junio de 1965. (Sentencia de 18 de febrero de 1970, Ar. 604).

3. FINCA RUINOSA: DICTÁMENES TÉCNICOS.

En materia de ruina, el principio es el de la prevalencia del criterio técnico hasta el punto de que la Administración y, en revisión, el Tribunal, deben acomodar su decisión a los informes técnicos, sin otro margen de actuación que la de aquilatar y ponderar su valor, pues el presupuesto al que la norma condiciona la declaración de ruina es, en lo sustancial, técnica perteneciente a la ciencia de los técnicos de la construcción—sentencias del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1961 (Ar. 1.024), 7 de mayo de 1963 (Ar. 2.476), 27 de enero de 1966 (Ar. 532), etc.—, porque a sus conocimientos corresponde emitir juicio sobre «daños reparables», «costes de reparación», «valor del edificio», que son los datos a conjugar para la aludida decisión; por consiguiente, ante todo, es el contenido de los informes el objeto de análisis, porque esta investigación permitirá

la elección de respuesta técnica a aquellos puntos y, en definitiva, a la decisión del recurso. Y en esta labor, el dictamen de los técnicos municipales es—para el Ayuntamiento—de valor superior, porque son, más que peritos ajenos al círculo municipal, órganos municipales, asistentes técnicos de la autoridad que decide acerca de la «ruina», alejados, en principio, de los intereses privados en pugna, y esta mayor fuerza del asesoramiento de los técnicos municipales persiste en el recurso contencioso en razón a que cabe presumir en ellos una mayor objetividad, cual es el criterio jurisprudencial insistente según enseñan las sentencias del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1962 (Ar. 1.091), 7 de mayo de 1963 (Ar. 2.476), y 6 de mayo de 1966 (Ar. 2.760); aunque este reconocimiento del valor de los informes oficiales, no significa, como dice la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1965 (Ar. 5.575), que de modo general resuelven decisiva y concluyentemente, pues al Tribunal, en su misión revisora, compete—cual dijo aquella sentencia—someter a su ponderado enjuiciamiento los informes municipales, como cometido—añadimos—para comprobar si el criterio técnico que ha servido de base al acuerdo municipal responde a la realidad, tarea para la que es destacadamente útil la información técnica procedente de los peritos designados en el proceso, a los que la jurisprudencia del Tribunal Supremo—sentencias de 16 de diciembre de 1961 (Ar. 4.389) y de 7 de mayo de 1963 (Ar. 2.476)—, asignan un valor destacado, fruto, en parte, de la garantía que su designación procesal proporciona. (Sentencia de 12 de febrero de 1970, Ar. 539).

4. LICENCIAS: OTORGAMIENTO O DENEGACIÓN.

Afirmar que la actividad de la Administración es reglada tan sólo cuando el acto está prelimitado por una Ley, un Reglamento, o una Ordenanza, es incidir en puro formalismo jurídico y desconocer que, cual expresa la sentencia de este Tribunal de 25 de septiembre de 1969 (Ar. 4.101), al margen de esas normaciones formales, la acción de la Administración, como la de los administrados, se rige por teleologismos inexcusables y principios indestructibles que norman, condicionan y reglan su conducta, a veces, con más vigor que las ordenaciones legales. Y como asimismo establece la sentencia de este Tribunal Supremo de 17 de mayo de 1967 (Ar. 3.051), el carácter reglado de las licencias municipales de obras no impide que los Ayuntamientos puedan denegarlas si con su concesión se dañan intereses generales de cualquier tipo, aun cuando no haya ningún precepto específico que imponga la aludida denegación, ya que el concepto de «policía», según también enseña la mencionada sentencia de 25 de septiembre de 1969, ha de ir necesariamente, más allá del contenido forzosamente limitado de una Ordenanza o Reglamento, si se quiere que aquéllos cumplan su verdadera función de tutela y no se desea llegar al *desideratum*, inadmisibles, de una Administración inactiva ante un mal o peligro evidenciado, por no

existir normativa formal que le permita romper una pasividad contraria a su función. (Sentencia de 11 de febrero de 1970, Ar. 832).

5. LICENCIAS DE OBRAS: ARRENDATARIO QUE LAS HACE SUBROGÁNDOSE AL PROPIETARIO.

Examinados los antecedentes documentales que obran en el expediente administrativo, encuentra esta Sala que no sólo está perfectamente ajustado a Derecho y comprendido claramente dentro de las atribuciones específicas que a la autoridad municipal confiere la Ley en materia de policía urbana y de seguridad pública, sino que era, bien puede decirse, una buena solución surgida en medio del caso para resolver el trance en que la Corporación se encontraba como consecuencia de la conducta dilatoria de la resistencia pasiva adoptada por los titulares de la propiedad del edificio, con grave riesgo de la pública seguridad, y sin menoscabo de las normas y principios de nuestro ordenamiento jurídico; en primer lugar y, como muy bien dice la defensa del Ayuntamiento, para otorgar o denegar licencia para unas obras, éste solamente ha de atenerse a las Ordenanzas municipales para comprobar si se ajustan o no a las mismas, pues la tal licencia ha de estar siempre al margen de toda clase de cuestiones de Derecho privado entre propietarios e inquilinos, que corresponden a jurisdicciones y autoridades distintas; lo positivo aquí era que existía una situación peligrosa que era necesario corregir con urgencia, que los propietarios dilataban y resistían el arreglo provisional de tal situación, con lo cual la autoridad podía incluso ordenar que las obras de reparación se ejecutasen a su costa y de oficio; y que en tal tesitura hay un tercero, inquilino de una parte del edificio, que se ofrece a realizarlas en términos de moderación cuantitativa y cualitativa, pero suficientes para alejar el peligro que el muro ofrecía a los restantes inquilinos y transeúntes; las diferencias existentes entre ellos y los arrendadores podían y debían ser resueltas únicamente ante la jurisdicción ordinaria; y, efectivamente, la Sala de lo Civil de esta Audiencia Territorial resolvió en 13 de abril de 1965, que tales obras podía realizarlas el arrendatario al no hacerlo el propietario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de Arrendamientos urbanos; por todo lo cual, repetimos, cual se puede decir que el Ayuntamiento infringiera norma jurídica alguna, ni de fondo ni de forma, y llegar a la conclusión de que el acto recurrido se ajustó a Derecho, procediendo, en su consecuencia, desestimar el recurso sin hacer condena de costas por no estimarse temeridad ni mala fe. (Sentencia de 9 de febrero de 1970, Ar. 483).

IX. REGIMEN JURIDICO

1. RESOLUCIÓN EXPRESA PASADO EL AÑO: RECURSOS.

En recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Candamo (Oviedo), contra resolución del Ministerio de la Gobernación de 11 de

junio de 1967, confirmatoria de la actualización de pensión extraordinaria de viudedad de doña Amelia C. N., causada por su esposo, Secretario que fue, de dicho Ayuntamiento.

El Tribunal Supremo lo desestima declarando la procedencia de dicha actualización.

CONSIDERANDO: Que el criterio mantenido en el escrito de contestación a la demanda acerca de que el plazo indicado en el párrafo cuarto del artículo 58 de la Ley Jurisdiccional, para el supuesto de que hubiere recaído acuerdo expreso desestimando la petición, sólo es válido si se dicta dentro del año, porque dictado con posterioridad, caduca la acción y no puede «rehabilitar la apertura de un plazo fenecido», ha sido rechazado reiteradamente por esta Sala declarando que se desconoce la naturaleza del silencio administrativo desestimatorio, pretendiendo imponer al administrado que habiendo impugnado la resolución, tiene derecho a esperar se le notifique la del recurso, la carga de volver a impugnar, lo que no es susceptible, de crear cualquier tipo de firmeza por constituir una mera presunción legal que puede utilizar a su favor el interesado, o amparar la desestimación expresa, para recurrirla cuando se produzca—sentencias de 7 de noviembre de 1968 (Ar. 4.934) y 1 de marzo de 1969 (Ar. 1.150), entre otras—. (Sentencia de 25 de febrero de 1970, Aranzadi 701).

2. NOTIFICACIÓN: FECHA DE RECEPCIÓN CUANDO NO CONSTA LA DE LA NOTIFICACIÓN.

Como ha proclamado la jurisprudencia de este Alto Tribunal: «la falta de prueba fehaciente sobre la fecha de recepción por el interesado de la notificación de un acto administrativo, determina que el cómputo de los plazos haya de iniciarse desde la fecha en que el interesado se manifiesta enterado»—sentencias, entre otras, de 26 de junio de 1955, 12 de noviembre de 1962 (Ar. 4.053) y 3 de abril de 1963—. (Sentencia de 13 de febrero de 1970, Ar. 542).

3. INTERÉS PARA RECURRIR EN VÍA CONTENCIOSA.

Aunque lo anterior no tiene mayor transcendencia procesal por tratarse de una *res inter alios facta* que resbala sobre la superficie de los principios procesales sin penetrar en ellos, y mucho menos afectarlos, la importancia de la cuestión planteada gira alrededor del número primero del artículo 28 de la Ley de esta jurisdicción, que señala que estarán legitimados para demandar la declaración de no ser conforme a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones de la Administración, los que tuvieren interés directo en ello, fórmula cuya brevedad y precisión excluyen cualquier sutileza dubitativa, y en este sentido de amplia apertura en favor de toda persona directamente interesada, se ha pronunciado el Tribunal Supremo en sentencias de 12, 14 y 19 de mayo de 1960 (Ar. 1.881, 2.630 y 2.163), reconociendo que interés directo es aquel que, de prosperar la acción entablada, originaría un beneficio en

favor del accionante; que no debe restringirse el concepto de lo que pueda entenderse por interés directo; que cuando se pretende el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, sólo estarán legitimados—pero lo estarán—los que tengan un interés subjetivo que se pretenda hacer valer, y que concurre el interés de legitimador cuando la resolución que se postula sea capaz de provocar la declaración judicial de una situación jurídica que favorezca de algún modo al reclamante, aunque carezca de apoyo en un precepto legal concreto y declarativo de derecho propio, haciendo más flexible de esta manera nuestro Alto Tribunal el rigor tradicional en la legislación española de acuerdo con la exposición de motivos y el espíritu que anima a la Ley de esta jurisdicción como se desprende, de igual modo, de lo vertido en las sentencias de 3 de julio de 1962 (Ar. 2.991) y 20 de junio de 1966 (Ar. 3.302). (Sentencia de 4 de febrero de 1970, Ar. 439).

X. ZONA MARITIMO-TERRESTRE

Ha de situarse la dinámica procesal del debate en la elemental necesidad de demostrar los recurrentes su titularidad jurídica respecto de los terrenos en que las concesiones se han otorgado, siendo de advertir que esta necesidad surge de una doble exigencia jurídica; de un lado, todo aquel que afirma o reivindica un derecho tiene como probarlo frente a su contradictor, pero si en algún supuesto, como ocurre en el de autos, el demandado goza de una presunción de titularidad por un precepto o disposición legal, esta necesidad sube de punto haciendo mucho más imperioso su cumplimiento. Y en confirmación de cuanto dejamos expuesto, como el artículo 1.º de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, reputa como dominio nacional y uso público la zona marítimo-terrestre, quiere decirse que toda propiedad particular que se encuentre situada en ella ha de ser identificada y justificada en su dominio, para diferenciarla de esa titularidad jurídica presuntiva que el precepto atribuye a los terrenos de esta zona a favor de la Administración. (Sentencia de 17 de febrero de 1970, Ar. 581).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.