

V. JURISPRUDENCIA

1. COMENTARIO MONOGRAFICO

Los recursos en el procedimiento para la aprobación de Planes de Ordenación urbana

por

NEMESIO RODRIGUEZ MORO

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS.—
III. CUANDO SE ESTIMA AGOTADA LA VIA GUBERNATIVA EN LA
APROBACION DE PLANES: 1. ELABORACIÓN DEL PLAN. 2. APROBACIÓN DEL PLAN.

I. INTRODUCCION

De nuevo se trae a estudio el tema del epígrafe como consecuencia de la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 11 de marzo de 1970 (Aranzadi 1.501) en la que, además de otra interesante cuestión sobre la acción pública a que se refiere el artículo 223 de la Ley del Suelo, consigna interesante doctrina sobre la materia.

Dos cuestiones, íntimamente enlazadas, podemos formular en relación con el tema objeto de estudio:

Cómo se distribuyen las competencias entre los varios órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (Tribunal Supremo y Salas de las Audiencias Territoriales) conforme a los preceptos de la Ley Jurisdiccional y la Ley del Suelo en relación con la aprobación de los Planes de Ordenación urbana, y

Cuándo se estima agotada la vía gubernativa en el procedimiento administrativo para la aprobación de dichos Planes y, en consecuencia, qué acto es el que puede ser impugnado ante dicha jurisdicción.

II. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

Como es bien sabido, la competencia de un órgano público es la esfera de atribuciones al mismo encomendadas por la ordenación ju-

rídica, el conjunto de facultades y funciones que el mismo puede ejercer. En consecuencia, las pretensiones procesales han de deducirse precisamente ante el órgano jurisdiccional que es competente para ello y no ante ningún otro.

La competencia supone la jurisdicción. Es decir, que la jurisdicción es condición necesaria pero no suficiente para la competencia, y, a la inversa, no es concebible un Juez o Tribunal competente que no pertenezca a la jurisdicción.

Para determinar la correspondiente competencia se fijan diversos criterios, y así se habla del criterio objetivo, del funcional y del territorial; y aun hay otros que hablan de un criterio jerárquico o vertical y de otro horizontal o territorial. Pero, dando de lado cuestiones de carácter doctrinal en relación a la materia, interesa poner de manifiesto los fundamentales principios de distribución de competencias que se establecen en nuestra Ley jurisdiccional de lo Contencioso-administrativo de 27 de diciembre de 1956, a los efectos concretos que aquí interesa.

a) En primer lugar debe decirse que los Tribunales Contencioso-administrativos han de conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley (artículo 1.º), bien que luego se puntualice en otros artículos este principio general.

b) En los artículos 10, 11 y 14 se consignan criterios fundamentales en orden a cuándo ha de intervenir el Tribunal Supremo y cuándo las Salas de las Audiencias Territoriales. Según estos preceptos, si la pretensión se deduce contra actos o disposiciones de los órganos de la Administración pública cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional, deberá deducirse ante el Tribunal Supremo. Si se trata de acto o disposición de órgano de la Administración pública cuya competencia *no* se extienda a todo el territorio nacional, entonces la pretensión ha de deducirse ante las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales. Así, pues, este criterio tan sencillo es el que hace una distribución de competencias que debe tenerse como fundamental y que *sólo* cuando una Ley posterior disponga, clara y categóricamente su alteración, debe entenderse modificado.

El Tribunal Supremo, en su sentencia de 22 de enero de 1962, ha estimado que el artículo 225 de la Ley del Suelo, que contenía una excepción a esa regla general al atribuir a la competencia de las Audiencias Territoriales (no al Tribunal Supremo) las pretensiones deducidas frente a Planes de Ordenación urbana que afectasen a una sola Provincia aun cuando hubieran sido aprobados por un órgano central, ha de estimarse derogado por la disposición final 2.ª de dicha Ley jurisdiccional.

c) En el artículo 29, párrafo 2.º, de la Ley de la Jurisdicción, se establece que cuando una Corporación adoptare algún acto o disposición que no fuera firme sin previa autorización, aprobación o conocimiento, de oficio o a instancia de parte, de la Administración estatal

o de otra Entidad administrativa, se entenderá por Administración demandada:

a') En el caso de que el acto de fiscalización fuese aprobatorio del acto fiscalizado, la Corporación objeto de fiscalización que lo dictó.

b') En el caso de que el acto de control modificase de alguna manera el acto fiscalizado, entonces se entenderá demandada la Administración controlante.

Esta norma establecida en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa tiene importancia grande para determinar si los actos por los que se aprueben los Planes de Ordenación urbana de las Corporaciones locales, bien por las Comisiones provinciales de Urbanismo respectivas, o bien por la Comisión central de Urbanismo en los casos de que se trate de Planes provinciales o de capitales de Provincia o de Municipios mayores de 50.000 habitantes, deben ser sometidos a uno u otro órgano jurisdiccional contencioso-administrativo, pues si la Comisión provincial o la central de Urbanismo han dado su aprobación sin modificación alguna al Plan de Ordenación urbana elaborado por el Ayuntamiento respectivo, entonces el acto que habrá de ser impugnado es el de dicha Corporación municipal y no el de la Comisión de Urbanismo, ya que en realidad de verdad tal acto de aprobación no ha hecho otra cosa sino dar cauce libre a la ejecución del Plan, sin añadir nada al acto inicial de elaboración del mismo y aprobación por la Corporación, acto que era ya perfecto, y sólo sometida su eficacia al refrendo o aprobación del órgano fiscalizador. Es decir, que, en casos de aprobación sin modificación, ha de impugnarse el acto de la Corporación sujeto a fiscalización y al cual nada objetó la Administración controlante; y siendo ello así, la revisión jurisdiccional del acto de la Corporación local habrá de hacerse ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial correspondiente, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción.

III. CUANDO SE ESTIMA AGOTADA LA VIA GUBERNATIVA EN LA APROBACION DE PLANES

Es necesario tener muy en cuenta, además de lo dicho, que los actos administrativos no pueden ser impugnados en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa sino cuando han causado estado por haber agotado la vía gubernativa o administrativa. Y entonces hemos de preguntarnos cuándo se ha de estimar agotada la vía gubernativa en el procedimiento establecido por la normativa legal vigente para la aprobación de los Planes de Ordenación urbana y Proyectos de urbanización.

Veamos, en síntesis, las diversas fases por que pasa un Plan de Ordenación urbana, en donde se harán las glosas pertinentes que sugieren los preceptos.

1. ELABORACIÓN DEL PLAN.

La elaboración de los Planes de Ordenación urbana en general se hará por el órgano urbanístico, normalmente el Ayuntamiento, que trate de llevar a cabo dicha ordenación. En el caso de que el Plan no se haya redactado por el Ayuntamiento ha de abrirse un período especial de un mes para dar audiencia a las Corporaciones locales a cuyo territorio afectare el Plan no elaborado por las mismas (artículo 32 de la Ley del Suelo).

2. APROBACIÓN DEL PLAN.

Una vez elaborado el Plan y cumplidos los trámites de exposición al público y la audiencia de la Corporación municipal interesada, en su caso, se aprobará el Plan provisionalmente por el Ayuntamiento, sometiéndose, entonces, bien al Consejo Nacional, a la Comisión central o a la Comisión provincial de Urbanismo competente para otorgar la aprobación definitiva, a fin de que lo examinen dichos órganos en todos sus aspectos y decidan en el plazo de seis meses desde el ingreso del expediente en el registro, transcurrido el cual sin comunicar la resolución se entenderá aprobado el Plan por silencio administrativo (art. 32-2).

Como puede verse, hay una aprobación provisional de la Corporación municipal correspondiente (nos limitamos aquí al supuesto, que es el más general y corriente, de que el Plan haya sido elaborado por un Ayuntamiento) a la que ha de seguir una aprobación definitiva por parte de diversos órganos de control urbanístico dependientes de la Administración general del Estado, según se consigna en el artículo 28 de dicha Ley del Suelo, donde se establece lo siguiente: «La competencia para aprobar definitivamente los Planes y Proyectos corresponderá:

a) Al Consejo Nacional de Urbanismo, si se tratare de Planes provinciales o comarcales.

b) A la Comisión central de Urbanismo, si se tratare de Planes relativos a capitales de Provincia o poblaciones de más de 50.000 habitantes.

c) A las Comisiones provinciales de Urbanismo, los Planes en los restantes casos y siempre la de los Proyectos de urbanización».

Del precepto anteriormente transcrito parece deducirse que la aprobación definitiva dada por el órgano de tutela urbanística que en el artículo 28 se establece, supone que tal acto de aprobación o no aprobación permite el acceso a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, y esto era lo que normalmente venía sucediendo con anterioridad, pues ya el artículo 132 de la Ley de Régimen local vigente establecía que los Proyectos de Ordenación urbana después de ser aprobados por el Ayuntamiento necesitaban la aprobación de la Co-

misión provincial de Servicios Técnicos o de la central de Urbanismo, según se tratase respectivamente de Municipios de población inferior o superior de 50.000 habitantes, y en todo caso cuando fueran capitales de Provincia, considerándose ya el acto firme y agotada la vía gubernativa.

Ciertamente que la palabra «acto definitivo» se viene utilizando de una manera imprecisa tanto por la doctrina como por la legislación y la jurisprudencia, lo cual origina luego situaciones de conflicto. En términos estrictamente doctrinales no debe confundirse el acto definitivo con el acto que causa estado. Como dice el ilustre tratadista González Pérez (*El Procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, página 302), «frente a la confusión dominante en la doctrina y jurisprudencia hay que proclamar la diferencia entre uno y otro concepto. El de acto definitivo se establece en función del carácter del mismo en el procedimiento en que ha sido dictado, mientras que el de acto que agota la vía administrativa lo es en función de su impugnabilidad ulterior». De manera que el acto definitivo se contrapone al acto de trámite, pero el acto definitivo puede no entrañar el agotamiento de la vía administrativa y entonces no cabe su impugnación en vía contencioso-administrativa, pues a ésta sólo se puede tener acceso cuando el acto administrativo causa estado por haber agotado la vía gubernativa.

Debe por otra parte tenerse en cuenta que la vía administrativa o gubernativa no se agota siempre en el ápice de la organización administrativa, sino que puede serlo en otro órgano inferior, sin llegar a la cúspide de la escala jerárquica.

Así, pues, habremos de acudir a otros artículos para determinar si lo que el legislador quiso en el artículo 28 de la Ley del Suelo es efectivamente considerar terminada la vía gubernativa o administrativa en los casos de ejercicio de tutela o control urbanístico según el reparto de competencias que allí se establece. Pues bien, la *mens legislatoris* parece estar clara cuando en el artículo 225 de dicha Ley vuelve a utilizar el concepto de definitivo tomándolo como acto firme que agota la vía administrativa y da paso a la contencioso-administrativa, diciendo: «Los actos de aprobación definitiva de Planes de Ordenación y Proyectos de urbanización serán recurribles ante el Tribunal Provincial Contencioso-administrativo con jurisdicción en el territorio del planeamiento, y si afectare a más de una Provincia, ante el Tribunal Supremo».

Dando de lado la cuestión de si dicho artículo ha sido modificado por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en cuanto al reparto de competencias, según se establece en los artículos 10 y siguientes de la misma, y fijando nuestra atención única y exclusivamente en investigar la intención del legislador de la Ley del Suelo, parece claro que quiso ya someter a la jurisdicción contencioso-administrativa de carácter territorial los actos de aprobación definitiva de los Proyectos de urbanización cuando tales actos se dictaran por órganos de carácter local, no nacional, aunque la extensión señalada por

el artículo 225 de la Ley del Suelo fuera modificada por la Ley de lo Contencioso.

Ahora bien, a pesar de este precepto tan categórico nos encontramos con lo establecido en el artículo 219 que forma parte del capítulo 3.º, el cual lleva por rúbrica «Recursos administrativos», en tanto que el artículo 225 forma parte del capítulo 4.º, cuya rúbrica es «Acciones y recursos jurisdiccionales». Dicho artículo 219 dice así:

«1. Los actos del Consejo Nacional de Urbanismo agotarán la vía gubernativa.

2. Los actos de las Comisiones central y provinciales de Urbanismo serán susceptibles de recursos de alzada en el plazo de quince días, y únicamente en un grado, ante el Consejo Nacional y Comisión central de Urbanismo, respectivamente, y en los casos señalados por los artículos 20, 22, 25, 32, 33, 34, 46 y 209 de la presente Ley, y en los demás agotarán la vía gubernativa».

Y como para poder tener acceso a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa es necesario que el acto agote la vía gubernativa, procederá antes agotar esta vía según lo consignado en dicho artículo, bien que su interpretación, incluso por su sintaxis, origine dudas al efecto.

Si el precepto anteriormente transcrito se interpreta en el sentido de que los Planes de Ordenación urbana, a que se refieren precisamente los artículos 32, 33 y 34, pueden ser recurridos en un solo grado ante la Comisión central de Urbanismo, entonces está claro que hasta que no se dicte la oportuna resolución por el Ministerio de la Vivienda (que en la actualidad actúa como Comisión central de Urbanismo), no habrá posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

El Tribunal Supremo sustenta este criterio de que los actos de las Comisiones provinciales de Urbanismo aprobando o no aprobando Planes de Ordenación urbana y Proyectos de urbanización de los Ayuntamientos serán recurribles ante la Comisión central de Urbanismo, pues sólo en este caso queda agotada la vía administrativa y abierto el camino para acudir a la revisión jurisdiccional contencioso-administrativa. Y así lo consigna en su sentencia de 11 de marzo de 1970 que luego se transcribe.

Pero el que se haya de agotar la vía gubernativa acudiendo siempre y en todo caso a los órganos centrales del Ministerio deja intacta la otra cuestión antes tratada. Si el acto es de mera aprobación del Plan de Ordenación urbana elaborado por su Ayuntamiento, entonces debe ser demandada dicha Corporación; y pues su acto es de órgano de carácter local, será competente la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial correspondiente. Si, por el contrario, el acto que agote la vía gubernativa modifica el Plan, entonces el recurso habría de formularse contra el mismo, y por ser de ámbito nacional el órgano de la Administración que lo dictó, el recurso habría de formularse ante el Tribunal Supremo.

Esta doctrina es plenamente acogida en la interesante sentencia del

Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1968, de la que son los siguientes considerandos:

CONSIDERANDO: Que sólo una defectuosa interpretación de los preceptos que regulan el control estatal de los actos municipales, pudo llevar a considerar prolongada una vía administrativa que había quedado concluida en el acto de 28 de septiembre de 1962, y perfeccionada por la aprobación del Excmo. Sr. Ministro de la Vivienda, de 23 de diciembre de 1963; todas las actuaciones posteriores producidas en dicha vía podrán tener trascendencia en otros órdenes—es esto materia sobre la que la Sala no se pronuncia—, pero carecen enteramente de eficacia en el que es objeto de contemplación que, como se ha iniciado, queda concluso y perfeccionado por los actos objeto de consideración; es en efecto cierto que los Planes de Ordenación urbana de las capitales de Provincia—y Alicante lo es— y de las ciudades con censo superior a 50.000 habitantes, una vez aprobados por la respectiva Corporación municipal, han de obtener la aprobación del excelentísimo señor Ministro de la Vivienda, según preceptúan el artículo 132 de la Ley de Régimen local, el artículo 32 de la Ley de Régimen del suelo y Ordenación urbana y los Decretos del Ministerio de la Vivienda de 28 de junio de 1957 y de 26 de noviembre de 1959; pero no lo es menos que tal acto aprobatorio, cuando verdaderamente lo es, tiene una consideración puramente negativa, pues sólo significa o es la manifestación hecha por el poder estatal de que el Plan o Proyecto no contiene norma alguna que se halle en oposición con los que, con carácter general—normas generales y Planes generales o regionales—, rigen en esa materia; así, pues, estos actos aprobatorios—como lo fue el del Excmo. Sr. Ministro de la Vivienda en el caso contemplado—no tiene propia individualidad, ya que, en sí, sólo constituyen un requisito de perfectibilidad del acto aprobado; es, decir, es éste el que, por la existencia de aquél, adquiere plena eficacia y el que, por tanto, ha de ser objeto de acatamiento y ejecución o de impugnación, lo que hace que la competencia para conocer de esta última venga determinada por el acto que verdaderamente es objeto de impugnación—apartado a) del párrafo 2.º del artículo 29 de la Ley Jurisdiccional—y no por el que sólo constituye un requisito de su perfectibilidad y eficacia. Y como las competencias en esta materia son excluyentes y ya ha quedado acreditada la de esta Sala para conocer de la materia litigiosa y no se ha acreditado la de ningún otro organismo o Tribunal, del mismo ni de diferente orden, se está en la necesidad de rechazar la excepción alegada, sin que a ello sea obstáculo la vieja doctrina jurisprudencial alegada por la representación de la Corporación municipal, por cuanto la misma guarda relación con supuestos distintos del que es objeto de contemplación, y hace referencia a un concepto de incompetencia—el de la vieja Ley Jurisdiccional—que no coincide enteramente con el que define el apartado a) del artículo 82 de la vigente Ley reguladora.

CONSIDERANDO: Que la solución de este problema forzosamente hay que buscarla en el artículo 29 de la Ley Jurisdiccional, con arreglo al cual «cuando una Corporación o institución dictaren algún acto o disposición, pero éstos no fueren firmes sin previa autorización, aprobación o conocimiento de oficio o a instancia de parte, de la Administración demandada: a) La Corporación o institución que dictase el acto o disposición fiscalizados, si el resultado de la fiscalización fuere aprobatorio del mismo; y b) La que ejerza la fiscalización, si mediante ello no se aprobase el acto o la disposición»; porque si en el acto de fiscalización aprobatorio la disposición general de origen queda intacta, cual acaece en esta litis; si la intervención del Estado—que tiene lugar en virtud de la función de tutela que le corresponde sobre la Administración local—queda reducida a una «no oposición», más que a una expresa aprobación del acuerdo fiscalizado; si dicha intervención es tan tenue, a la luz del artículo 32 de la Ley del Suelo, que incluso se lleva a cabo a través del silencio administrativo; si la *ratio legis* del artículo 29 de la Ley Jurisdiccional es lograr una inmediatez de la presencia que se pierde en el caso de que la Administración demandada hubiere de ser la fiscalizadora; y por último, si la interpretación de la norma debe hacerse en todo caso en favor del administrado, por la indicada razón, y, además, porque en otro caso se sustrae

al mismo la oportunidad de una doble instancia; claro es que el acto fiscalizado del Ayuntamiento de Alicante, dictado en el ejercicio de las funciones propias de la Corporación municipal y supeditado al Ministerio de la Vivienda en un aspecto exclusivamente técnico: el de su fuerza ejecutiva—nada más que el de su fuerza ejecutiva—, es por consiguiente el único que en puridad de doctrina pone fin a la vía administrativa y, en consecuencia, el único, también, que puede ser objeto del recurso jurisdiccional; razón por la cual debe ser sin duda compartido en esta sentencia el criterio mantenido por el Tribunal *a quo*, que al propugnar, como propugna en los cinco primeros considerandos de la resolución que dicta, la desestimación de las excepciones de incompetencia e inadmisibilidad opuestas por el Ayuntamiento, despeja, certeramente, de obstáculos la senda que conduce al estudio de la cuestión de fondo.

La sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1970, que da ocasión a este comentario, y en la que ha sido ponente el excelentísimo señor don Adolfo Suárez Manteola, establece los siguientes considerandos:

CONSIDERANDO: Que estándole encomendada a la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de la Provincia de Vizcaya la defensa de los intereses generales de la riqueza urbana del territorio de su jurisdicción conforme a lo dispuesto en su Reglamento orgánico aprobado por Decreto de 10 de febrero de 1950—artículos 1.º, 2.º y 5.º, más en el 18, números 1.º y 6.º—, se precisa que para el cumplimiento de los fines atribuidos a las Cámaras éstas podrán realizar los siguientes cometidos: «proponer y solicitar de los poderes públicos cuantas resoluciones juzguen necesarias para el desarrollo y mejora de la propiedad urbana o que redunden en beneficio de los intereses con ella relacionados; ejercitar ante toda clase de autoridades, Tribunales y Juzgados, a petición de sus asociados, o de oficio, las acciones que pudieran corresponderles en asuntos que afecten a la citada propiedad»; no ofrece duda que al quedar sometidos los intereses generales de dicha propiedad urbana a los Planes de Ordenación de esta naturaleza, bien sean generales o parciales, originarios o de reforma, como quiera que tal Cámara tiene como función propia la defensa de aquélla, por la normativa legal referida que la rige, la secuela necesaria no es otra que reconocer que tiene capacidad jurídica o interés directo en ello, y, por ende, su intervención en el caso concreto que se ventila no puede ser obstaculizado con una excepción de falta de legitimación, habida cuenta, además, que el artículo 32 de la Ley Contencioso-administrativa regula: «que los Colegios oficiales, Sindicatos, Cámaras, Asociaciones y demás entidades constituidas legalmente para velar por intereses profesionales o económicos determinados estarán legitimados, como parte, en defensa de estos intereses o derechos»; pero aun admitiendo hipotéticamente la tesis del representante de la Administración pública, de que la Cámara demandante carezca de interés directo y personal en la aprobación del Plan objeto del pleito, al ser cosas distintas la defensa de los intereses de sus asociados que puede estarle atribuido, y el resultar afectada de una forma personal y directa por las medidas contenidas en el Plan, para reclamar contra los cuales sólo lo podían efectuar los propietarios perjudicados por el mismo; en lo que se contempla carece de toda importancia y trascendencia, desde el momento que el artículo 223 de la Ley de Régimen del suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956 dispone que la acción para exigir el cumplimiento de los requisitos esenciales y de los Planes de Ordenación urbana es pública, o sea que no se ordena, por tanto, como consecuencia de la operación de ese texto legal, condición especial alguna para estar legitimado, y así ni la titularidad de un derecho subjetivo, ni la de un simple interés personal, directo y legítimo son indispensables para poder intervenir, puesto que cualquier persona física o jurídica, incluso aunque no esté interesada en el asunto en cuanto al fondo, puede propulsarla; de donde se sigue que una Cámara de la Propiedad Urbana que goza de personalidad jurídica lo puede verificar en muchas mejores condiciones desde el instante que se da en

ella de consuno, al tener interés en el asunto en defensa de los derechos de sus asociados y de la riqueza urbana de su jurisdicción que protege; y si esto es así, acorde con doctrina jurisprudencial, entre otras en sentencias de 19 de enero de 1965 (Ar. 397), 31 de octubre de 1966 (Ar. 4.782), 7 y 18 de marzo, 28 de abril y 22 de junio de 1967 (Ar. 1.789, 1.794 y 3.538), resulta que esta acción pública reconocida por la Ley de Régimen del suelo ensancha considerablemente el ámbito normal de la legitimación activa; y de cristalizarse la intervención de ella por persona con derecho a su utilización, como aquí ocurre, imposibilita el que surja la inadmisibilidad aludida y denunciada por la parte demandada.

CONSIDERANDO: Que la acción postulada por la parte recurrente para llegar a la viabilidad de ésta establece nada menos que seis motivos principales de impugnación de los acuerdos ministeriales de que ya se hizo mención preferentemente, siendo los cuatro primeros escuetamente: a) la reforma del Plan general de Ordenación urbana de Guecho no contenía los documentos necesarios exigidos por la Ley para un perfecto conocimiento de las partes y para la defensa por éstos; b) falta del *quorum* necesario para la validez y aprobación del Plan por el Ayuntamiento de Guecho en sesión extraordinaria de 25 de noviembre de 1963; c) completado el expediente administrativo con los documentos exigidos por los artículos 9.º y 39, número 1.º, de la Ley de Régimen del suelo, debió someterse el Plan o Proyecto completado a información pública durante un mes conforme al artículo 32 de esa normativa legal, por lo que la omisión de ese trámite producía la infracción de este último precepto; y d) la competencia preceptiva de la Corporación administrativa del Gran Bilbao no se reducía solamente a dar el visto bueno a los Planes generales de Ordenación urbana por los Ayuntamientos integrantes de su área y aprobados por la Comisión provincial de Urbanismo, sino que tal competencia se extendía con carácter exclusivo a las «propuestas de modificación del Plan de Ordenación», lo que no tuvo efecto previamente; y en el quinto, como resumen de los cuatro anteriores, se interesa con fundamento en el artículo 47 número 1.º, ap. c), de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento igualmente establecido para ello, o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, toda vez que existía imposibilidad de subsanación de los esenciales defectos denunciados y que se consignan con antelación; terminando por suplicar en la demanda, en el inciso a), la nulidad de pleno derecho del expediente de modificación del Plan general de Ordenación urbana del Municipio de Guecho desde los acuerdos de ese Ayuntamiento a partir de 22 y 25 de noviembre de 1963 y siguientes, o por lo menos desde el acuerdo de 19 de diciembre de 1964 de la Comisión provincial de Urbanismo de Vizcaya por el que aprobó el Plan general con evidente incompetencia no subsanable, y habiéndose producido indefensión a los propietarios afectados, se repusieran las actuaciones administrativas al momento en que se cometió la falta, para que se sustanciase nuevamente el expediente con arreglo a las normas que lo regulan; y claro es, visto el contenido de los actos administrativos criticados del Ministerio de la Vivienda de 11 de junio de 1965 y 17 de febrero de 1966, que no entra para nada a conocer de esas cuestiones ante la inadmisibilidad de la alzada por su extemporaneidad, lo que mantiene en su última decisión dicha, lleva consigo que aunque ahora se estimase mal valorada la repetida inadmisibilidad reconocida por la Administración pública, eso no sería suficiente para poder penetrar en el examen de la reforma del Plan general de Ordenación urbana del término de Guecho en juego con lo expuesto por la parte recurrente en esos cuatro motivos con las consecuencias que se recogen en el quinto de la anulación de aquél, y ello en razón de que la doctrina jurisprudencial, entre otras, en sentencias de 13 y 17 de abril de 1959 (Ar. 1.446), 16 de mayo y 24 y 28 de junio de 1961 (Aranzadi 3.480 y 3.482), 2 de mayo de 1963 (Ar. 2.332), 21 de octubre de 1965 (Ar. 5.141), 28 de septiembre de 1966 (Ar. 3.958), 25 de septiembre de 1967 (Ar. 3.298) y 11 de noviembre de 1968 (Ar. 4.938), viene sosteniendo: «que se hace indispensable establecer el contenido, alcance y limitaciones de la jurisdicción contencioso-administrativa, investida de poder para someter a juicio la actividad administrativa según

el derecho aplicable, imponiendo el respeto a la norma en una tarea revisora esencialmente centrada en definir si el acto enjuiciado es o no conforme a Derecho, pero nunca asumiendo funciones que a la Administración pública pertenezcan, ni supliendo el criterio del órgano administrativo por el propio de la Sala; siguiéndose de tal doctrina la necesidad de que no habiéndose pronunciado la Administración en las resoluciones impugnadas en lo concerniente a la cuestión de fondo, es imposible que cualquiera que fuese lo que aquí se admita, en cuanto se llegase a poder reconocer la desestimación de los argumentos acogidos en el acuerdo, siempre existiría el obstáculo impeditivo de que como la Administración en el momento oportuno no entró en el contenido del derecho material expuesto, prohibiría ahora extender la acción revisora a esas peticiones sustanciales, y a lo sumo que podría llegarse, de violar el ordenamiento jurídico lo decidido en los actos atacados, sería el de reponer las actuaciones al estado de nueva resolución, a fin de que se conociese y se ventilase la meritada materia de fondo, respecto de la cual cabría recurrir a esta vía, si lo que se declarara se estimaba perjudicial a la actora.

CONSIDERANDO: Que esto sentado, y entrando de lleno en el contenido del apartado b) del suplico de la pretensión en conjugación con el sexto motivo en que se basa el recurso instado para enervar las resoluciones ministeriales de 1 de junio de 1965, ratificada por la de 17 de febrero de 1966 de que la alzada fuese extemporánea, se circunscribe tan sólo la recurrente a decir que el recurso procedente no era el de alzada y sí el de reposición respecto del acuerdo de la Comisión provincial de Urbanismo de Vizcaya de 19 de diciembre de 1964, aprobando el Plan general de Ordenación urbana del Municipio de Guecho formulado por su Ayuntamiento, puesto que, en consonancia con los artículos 9.º y 10 de la Ley Contencioso-administrativa en conexión con el 225 de la Ley de Régimen del suelo y Ordenación urbana, el recurso pertinente contra la aprobación definitiva de un Plan de esa naturaleza no era otro más que el contencioso-administrativo ante la correspondiente Sala de la Audiencia Territorial, y como trámite previo obligado el de reposición como preparatorio para acudir a esta vía jurisdiccional; robustecida esta tesis por los artículos 28, 44 y 219, número 2.º, de la Ley dicha de Régimen del suelo, por cuanto determinaban la competencia para aprobar definitivamente los Planes y su ejecutoriedad, y por eso la reposición puesta en marcha debió ser decidida en cuanto al fondo en lugar de rechazarla e indicar a la Cámara en el acuerdo de 6 de febrero de 1965 la Comisión provincial de Urbanismo que el recurso procedente era el de alzada ante el órgano superior jerárquico; y obvio es que esas infracciones que se acusan son de todo punto improcedentes, porque la disposición final 2.ª de la Ley Jurisdiccional, al intentar la uniformidad legislativa, derogó todas las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la jurisdicción y procedimiento contencioso-administrativo, por lo que a raíz de su entrada en vigor la repetida derogación es total, afectando a todas las normas sobre la materia que se opongan a la nueva Ley, de aquí que los preceptos de la Ley de Régimen del suelo y Ordenación urbana sobre jurisdicción y procedimiento contencioso-administrativo comprendido en el capítulo 4.º del título 7.º no están subsistentes; claro está que de esta derogación quedan excluidos los artículos que la Ley incluye en este capítulo sobre acciones y recursos jurisdiccionales que no se refieran a los aspectos puramente procesales, sino que regulan determinados y concretos matices de derecho material como ocurre con el 222; ahora bien, en cuanto se contrae al 225, número 1.º, al contener una norma especial que se aparta del criterio general para delimitar la competencia de los órganos de la jurisdicción contenciosa que en los artículos 10, 11 y 14 de la rectora de esta jurisdicción acude al criterio de la materia o índole de la pretensión, ya que cuando ésta se deduce con ocasión de actos o disposiciones de órganos de la Administración pública cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional deberá deducirse ante el Tribunal Supremo, y cuando no alcance a todo el territorio nacional deberá realizarse ante las Salas de lo Contencioso de las Audiencias Territoriales, implica que ha quedado derogado por la predicha disposición final segunda, y así lo ha reconocido esta Sala en 22 de enero de 1962 (Aranzadi 486) y 23 de enero de 1967 (Ar. 170) al consignar: «aunque el artícu-

lo 225 prescribe que los actos de aprobación definitiva de Planes de Ordenación y Proyectos de urbanismo serán recurribles ante el Tribunal Supremo cuando afectasen a más de una Provincia, ello no excluye la competencia del mismo Tribunal por razón del órgano que dictó el acuerdo o haya producido el acto de la aprobación cuando pertenezca a la Administración central, aunque el Plan o Proyecto afecte a una sola Provincia; pero aun en otro caso, lo dispuesto en la Ley vigente de lo Contencioso-administrativo habría de prevalecer por ser posterior y reguladora específica del ejercicio de esta jurisdicción», de donde se infiere que con fundamento en esa preceptiva legal 225 no es dable lo que se interesa.

CONSIDERANDO: Que aun aceptando en terreno hipotético su subsistencia a pesar de lo preferentemente expuesto, y que fuese de adecuación en juego con el artículo 10 de la Ley Contencioso-administrativa por ser los acuerdos impugnados de la Comisión provincial de Urbanismo de Vizcaya, en el supuesto que se analiza a pesar de que el artículo 28 de la Ley de Régimen del suelo señale la competencia para aprobar definitivamente los Planes y Proyectos en su apartado c) a las Comisiones provinciales de Urbanismo relativos a los no incluidos en el apartado anterior correspondientes a capitales de Provincia o poblaciones de más de 50.000 habitantes, no quedó por eso y por sí sola agotada la vía gubernativa en virtud de la resolución de 19 de diciembre de 1964 de la mentada Comisión provincial de Urbanismo, y ello con motivación de que el número 2 del artículo 219 de esa última disposición legal aludida sanciona: «que los actos de las Comisiones centrales y provinciales de Urbanismo serán susceptibles de recurso de alzada en el plazo de quince días ante el Consejo Nacional y Comisión central de Urbanismo—hoy Ministerio de la Vivienda—, respectivamente, y en los casos señalados por los artículos 20, 22, 25, 32, 33, 34, 46 y 209 de la presente Ley, y en los demás agotarán la vía gubernativa»; y como entre los señalados está el 32 que no agota por consiguiente la vía gubernativa, y ese acuerdo se tomó en armonía con lo que precisa su número 2.º, la consecuencia que se deriva es que cabía el ejercicio del predicho recurso de alzada y no el de reposición previo el contencioso-administrativo, pues éste no se podía impulsar por lo argumentado, dado que para que un acto administrativo sujeto a Derecho administrativo sea susceptible de impugnación en esta vía jurisdiccional, es necesario que por un lado no sea susceptible de recurso ordinario en vía administrativa, ya sea definitivo o de trámite, si éste decide directa o indirectamente el fondo del asunto de tal modo que ponga término a aquella o haga imposible su continuación, en consonancia con el párrafo primero del artículo 37, y por otro que no esté entre los actos excluidos de impugnación por lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley de esta jurisdicción; por lo que lo alegado por la parte recurrente en ese sexto motivo de la demanda no puede prevalecer.

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO: 1. IRREVOCABILIDAD DEL ACTO MUNICIPAL. 2. SUSPENSIÓN DEL ACTO POR UN TRIBUNAL.—II. CONTRATACION ADMINISTRATIVA: CLÁUSULA OTORGANDO DERECHO DE TANTEO.—III. EXPROPIACION FORZOSA: 1. INTERESADOS EN EL EXPEDIENTE. 2. JURADO PROVINCIAL: PRESUNCIÓN DE ACIERTO DE SUS DECISIONES. 3. JUSTIPRECIO. 4. JUSTIPRECIO O PRECIO JUSTO. 5. JUSTIPRECIO: SOLAR.—IV. FUNCIONARIOS MUNICIPALES: SEPARACIÓN: ÓRGANO COMPETENTE.—V. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR: VALORACIÓN DE TERRENO. 2. PLUS VALÍA: EXENCIÓN: CARGA DE LA PRUEBA. 3. PLUS VALÍA: EXPLOTACIÓN GANADERA. 4. PLUS VALÍA: VICENCIA DEL ARTÍCULO 108 DEL REGLAMENTO DE HACIENDAS LOCALES. 5. PLUS VALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA. 6. PLUS VALÍA: TERRENO DE CONGREGACIÓN RELIGIOSA.—VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1. DESVIACIÓN DE PODER. 2. SUSPENSIÓN.—

VII. POLICIA MUNICIPAL: 1. «CAMPINGS»: COMPETENCIA MUNICIPAL. 2. EDIFICIO FUERA DE ALINEACIÓN: RUINA. 3. LICENCIAS: NATURALEZA JURÍDICA. 4. LICENCIAS: REVOCACIÓN. 5. LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN OTORGADA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO. 6. LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN: ZONA URBANIZADA EN PARTE. 7. RUINA: DECLARACIÓN. VIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. NOTIFICACIÓN DEFECTUOSA. 2. DENEGACIÓN PRESUNTA.

I. ACTO ADMINISTRATIVO

1. IRREVOCABILIDAD DE ACTO MUNICIPAL.

CONSIDERANDO: Que dictado por una Corporación municipal permanente un acuerdo y desestimado por el Ayuntamiento pleno el recurso de reposición dirigido contra el mismo por el particular interesado, no puede en forma alguna posteriormente, el propio Pleno, por su simple autoridad, dejarlo sin efecto, cualesquiera que sean las razones extrajurídicas en que se funda, pues ello supone una manifiesta, patente, categórica e indudable infracción del esencial principio de irrevocabilidad de los actos administrativos, consagrados en la esfera local en términos claros y precisos por el artículo 369 de la Ley de Régimen local, sin que en contra de ello pueda válidamente alegarse que el acuerdo revocado no declara un derecho subjetivo, sino que lo limita y condiciona, pues ese principio de irrevocabilidad, más rígido y absoluto en la esfera municipal que en la estatal, no se funda única y exclusivamente en la defensa y garantía de los administrados, sino también, y en forma mucho más acusada, en la protección de esa condición tan esencial al Derecho como es la estabilidad y certidumbre jurídicas.

A este considerando de la sentencia del inferior dice el Tribunal Supremo que debe, no obstante, añadir que «el principio de la seguridad jurídica derivado de las mismas Leyes Fundamentales del Reino demanda que por ningún concepto aquél se lesione con interpretaciones más o menos amplias tendentes a desvirtuarlos, a fin de mantener un justo respeto por los intereses que el mismo de por sí ampara, así se trate de intereses de naturaleza privada o particular, como sean éstos de índole general o colectiva, según sucede en el presente caso, pues los acuerdos o actos de las Corporaciones locales en todo caso y con más razón cuando éstos afectan a los bienes puestos a su cuidado, son siempre actos o acuerdos de interés general de sus administrados y con tal amplitud de irradiación personal no pueden dejar de crear derechos y deberes que, a fin de cuentas, son siempre de naturaleza subjetiva, ya que afectan e interesan a todos y cada uno de sus entes personales dependientes de la Corporación respectiva, en cuyo orden de justa consideración de circunstancias concurrentes no puede afirmarse, ni menos sostenerse, que otro acto posterior revocatorio de los mismos sea un acto que no engloba derechos subjetivos por el mero hecho de estar tan sólo informado de una personal obligación de construir, pues muy alejado de este criterio estrecho está el anteriormente

expuesto de que el susodicho acto revocatorio engloba también los derechos correlativos de semejante obligación impuesta o aceptada, derechos correlativos que en todo caso son también derechos subjetivos para los demás administrados». (Sentencia de 11 de enero de 1970, Aranzadi 1.063).

2. SUSPENSIÓN DEL ACTO POR UN TRIBUNAL.

Se confirmó por el Tribunal Supremo el auto del inferior que declaró la suspensión del acto municipal por el que se exigía la realización de obras en una finca cuya declaración de ruina se pedía por los propietarios.

Dice el Tribunal Supremo que si bien el artículo 122 de la Ley rectora de esta jurisdicción recoge y proclama el principio tradicional y conocido del Derecho administrativo de que la interposición del recurso contencioso-administrativo no impide a la Administración ejecutar el acto o resolución recurrido, la situación procesal que esta pieza incidental de suspensión mantiene respecto de las actuaciones principales en las que se ha dictado sentencia hoy apelada, en la que se ha decretado la nulidad del acuerdo del Ayuntamiento de Madrid, de 5 de abril de 1966, por el que se ordenó a los propietarios recurrentes de la casa de la calle de las Fuentes, número 5, de esta capital, la realización de unas obras de reparación en el inmueble indicado, cuya suspensión se postula en esta pieza y auto apelado por los propietarios interesados, sitúa el problema fuera de los límites previstos en el invocado precepto, porque si en él se razona sobre la interposición del recurso, nada se dice de la resolución del mismo, siquiera ésta sea provisional por medio de una sentencia dictada en los autos principales y en la que, recogiendo plenamente la pretensión de los recurrentes, se declara la nulidad del acuerdo recurrido y asimismo el estado de ruina de la finca objeto de las reparaciones impugnadas, y de este modo estamos en presencia de dos resoluciones: una administrativa y otra judicial, ambas contradictorias y las dos provisionales, puesto que la primera ha sido objeto de anulación en este cauce jurisdiccional, así como la segunda pende de apelación esta Sala en cuanto a los pronunciamientos que contiene, de anulación y declaración de ruina del inmueble de la calle de las Fuentes, número 5, de Madrid. (Sentencia de 6 de marzo de 1970, Ar. 1.269).

II. CONTRATACION ADMINISTRATIVA

CLÁUSULA OTORGANDO DERECHO DE TANTEO.

La confrontación entre la citada cláusula y la legislación actualmente en vigor pone de manifiesto: 1.º Que si los artículos 307 y siguientes de la Ley de Régimen local, 13 y siguientes del Reglamento de Contratación de 9 de enero de 1953 y 117 y siguientes del Regla-

mento de Servicios de 17 de junio de 1955 determinan que la adjudicación por concesión de un servicio propio de la competencia municipal, como es el de transportes, ha de ajustarse en su contratación al sistema de subasta, resulta del todo anómala y evidentemente *contra legem* el que, en definitiva, haya resultado adjudicataria una entidad cual es «Los Tranvías de Zaragoza, S. A.», que, paradójicamente, no tomó parte en la licitación. 2.º El plasmar en el pliego la posibilidad de que una concreta Sociedad (que ni siquiera participa en la licitación) tenga opción a disfrutar del aprovechamiento en las condiciones fijadas en la proposición económicamente más ventajosa, supone un evidente trato de favor, contrario al principio (constitucional) de igualdad, plasmado en nuestro Ordenamiento, con carácter de Ley Fundamental en el artículo 3.º del Fuero de los Españoles, y recordado concretamente como norma que debe presidir la actuación de las Entidades locales, en el artículo 2.º de su Reglamento de Servicios. 3.º Involucrando el procedimiento normal de la subasta permite que un tercero, una vez conocida la oferta más ventajosa, se subrogue en el lugar de este oferente, fórmula que, dado su peligroso anacronismo, sanciona específicamente con nulidad el artículo 21-5) del Reglamento de Contratación. 4.º Impide toda iniciativa o estímulo promotor de los demás administrados, apatía que, en definitiva, redundará en perjuicio del interés público y, por ende, de la ciudad. (Sentencia de 26 de febrero de 1970, Ar. 1.072).

III. EXPROPIACION FORZOSA

1. INTERESADOS EN EL EXPEDIENTE.

La resolución de 19 de febrero de 1968, recurrida, no se ajusta a Derecho porque después de reconocer que el recurrente ostenta ciertos intereses económicos sobre la finca número 9, expropiada, no permite que sea parte en el expediente de expropiación, y ello se opone al artículo 1.º de la Ley de Expropiación forzosa y concordantes de la misma y del Reglamento para su aplicación, que comprenden en la expropiación cualquier forma de privación de la propiedad privada o de derechos e intereses patrimoniales legítimos, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesión de su ejercicio, siendo de notar que en el expediente de expropiación en el acta previa a la ocupación de 27 de julio de 1966, que figura al folio 28 del expediente administrativo, se hace constar que en la finca que se expropia existen 2.000 rosas de flor (plantas viejas) y 400 margaritas, siendo el cultivador el recurrente, don Fernando R. T., y tan reconoce la Administración los derechos e intereses del recurrente qua al folio 32 del mismo expediente consta la hoja de valoración de los perjuicios por la rápida ocupación de 27 de julio de 1966 en la que se fijan al interesado, don Fernando R. T., por valor de las plantaciones que se detallan 11.600 pesetas, por depósito de agua 20.000

pesetas y por indemnización por caseta tipo barraca 5.000 pesetas, o sea, un total a indemnizar de 36.600 pesetas, cantidad que fue consignada en la Caja General de Depósitos a nombre del interesado, y claro está que después de tales reconocimientos y actos administrativos no es posible desconocer el derecho del recurrente a continuar siendo parte en el expediente de expropiación en el que es preciso justipreciar los derechos e intereses expropiados correspondientes, conforme dispone la Ley de Expropiación forzosa, cuyos derechos e intereses, bien tengan como fundamento el arrendamiento otorgado en 1 de enero de 1943, bien se funden en simple precario u ocupación de hecho, deben ser justipreciados a tenor de dicha Ley, procediendo anular todo lo actuado en el expediente de expropiación a partir de 19 de febrero de 1968. (Sentencia de 11 de marzo de 1970, Ar. 1.168).

2. JURADO PROVINCIAL: PRESUNCIÓN DE ACIERTO DE SUS DÉCISIONES.

No puede contarse en la presente ocasión con la presunción de acierto, atribuida con tanta frecuencia por la doctrina de nuestro más alto Tribunal a muchas decisiones de los Jurados provinciales de Expropiación, especialmente instituidos a estos efectos por la moderna Ley de 16 de diciembre de 1954, en razón a las características y composición de los mismos, ya que, tras un examen atento de las actuaciones practicadas en ambas vías, administrativa y judicial, al instante se descubre que tal presunción falla en la ocasión presente, puesto que en los acuerdos recurridos se aprecian errores de bulto, cuya subsanación es obligada, dentro de la misión revisora encomendada a los Tribunales de nuestra jurisdicción, tanto por la citada Ley expropiatoria (artículo 126, número 2) como por la jurisprudencia—sentencias de 12 de enero, 1 de marzo y 14 de mayo de 1900, 12 de mayo de 1910, 19 de junio de 1953 (Ar. 2.131), 3 de diciembre de 1958 (Ar. 4.065) y 18 de junio de 1963 (Ar. 2.924)—. (Sentencia de 21 de marzo de 1970, Aranzadi 1.310).

3. JUSTIPRECIO.

Si partimos del postulado—también avalado por numerosa doctrina del Alto Tribunal, sentencias, entre otras más, de 7 de marzo de 1959, 10 de noviembre de 1962 (Ar. 4.051) y 27 de febrero de 1965 (Aranzadi 1.182)—de que el expropiado debe encontrar con la indemnización el justo precio, consistente en sustituir el bien de que es privado por un equivalente económico que le permitiera adquirir otro en iguales características y condiciones, deben desde luego desecharse valoraciones tendentes a obtener menor o mayor compensación; por defecto, porque en lugar de expropiación vendría a convertirse en expoliación; y por exceso, porque aparecería, de inmediato, a no dudarlo, un enriquecimiento injusto. Ciertamente que resulta en la práctica difícil buscar el equilibrio entre las pretensiones de una y otra parte en con-

tienda; más si se tiene en cuenta en el caso del día, al tratarse de la extinción de un contrato de arrendamiento de un local de negocio en el que se ejercía la profesión o actividad de farmacia, la jurisprudencia del Tribunal Supremo por vía de orientación y con reiteradas ocasiones, viene señalando los conceptos que en esta clase de expropiaciones deben entrar en juego, tal dificultad quedará mediatizada y serán un índice para esta jurisdicción, como revisora que es de los actos de la Administración pública, al fijar el justiprecio. A este efecto reseñamos como más modernas las sentencias de la Sala Quinta de 30 de noviembre y 18 de diciembre de 1967 (Ar. 5.188 y 5.337) y 17 de enero de 1968 (Ar. 51). (Sentencia de 20 de marzo de 1970, Ar. 1.280).

4. JUSTIPRECIO O PRECIO JUSTO.

El justiprecio o precio justo no es ni puede ser otro que compensar al expropiado en cantidad suficiente que le permita adquirir una cosa igual o semejante a aquella que constituye el objeto de la expropiación, según jurisprudencia de esta Sala reiterada en sentencias de 30 de diciembre de 1967 (Ar. 5.391) y 28 de febrero de 1970 (Ar. 777). (Sentencia de 21 de marzo de 1970, Ar. 1.309).

5. JUSTIPRECIO: SOLAR.

Según jurisprudencia reiterada en sentencia de 26 de septiembre de 1969 (Ar. 4.006), la Ley del Suelo, si bien ha definido genéricamente el «solar» en su artículo 63, no precisa—debido principalmente a la no publicación del Reglamento—el perímetro que debe considerarse como tal, y de ahí las diferentes opiniones mantenidas tanto por la doctrina como por la jurisprudencia que, sin embargo, ha reiterado en numerosas sentencias «que ello depende de múltiples circunstancias que serán apreciadas en cada caso particular, puesto que diversas, particulares y específicas serán también las condiciones de cada finca expropiada» y que «cuando la finca constituye intrínsecamente una unidad urbanística no pueden aplicarse módulos y precios distintos a porciones o fracciones de un terreno que unitariamente tiene la misma naturaleza». Pues bien, como el suelo expropiado reúne estas circunstancias y no sólo constituye por su extensión y por la circunstancia de dar frente a dos vías urbanizadas una unidad de esta naturaleza, sino que además es jurídica y registralmente una unidad de esta clase, procede asignar un valor unitario a toda la extensión expropiada que según resulta del examen y estudio del expediente administrativo es de 955,96 metros cuadrados. (Sentencia de 14 de marzo de 1970, Ar. 1.207).

IV. FUNCIONARIOS MUNICIPALES

SEPARACIÓN: ÓRGANO COMPETENTE.

Contra tal decisión de la declaración de ser organismo incompetente quien acordó la destitución definitiva del servicio contra la que el interesado recurre, no puede prevalecer la opinión de la Abogacía del Estado de que como el Ayuntamiento pleno es organismo en el que ya interviene el Presidente de la Corporación, al ser tomado el acuerdo por unanimidad ya está cumplido el requisito porque la primera autoridad legal forma parte del Pleno, y supone una ratificación por órgano competente de lo hecho por otro incompetente. Pero ha de desecharse tal alegación por varias razones: A) Porque de la documentación aportada no aparece que el Alcalde titular de Fuente del Maestre formara parte del Pleno, tanto en la primera sesión, que acordó la sanción, como en la segunda, que denegó la reposición de la misma. B) Porque la doctrina en que apoya esta argumentación, contenida en la sentencia de 8 de mayo de 1965 (Ar. 2.485), no es aplicable al serlo la referente a caso análogo—funcionario que usa armas—contenida entre otras sentencias de dicho Alto Tribunal una anterior—la de 21 de octubre de 1964 (Aranzadi 4.910)—pero otra posterior—la de 10 de octubre de 1966—que explícitamente declara que la autoridad que el artículo 111, apartado A), del Reglamento de Funcionarios de la Administración local tiene conferida la potestad sancionadora de las faltas muy graves, cometidas por funcionarios municipales que usen armas, es el Alcalde-Presidente de la Corporación, y como quiera que—en este caso don Emilio S. S.—perteneció a Cuerpo armado a tenor del artículo 252 y siguientes del citado Reglamento, el Pleno del Ayuntamiento—en este recurso de Fuente del Maestre—obró con notoria incompetencia al separarle del servicio y es por tanto nulo de pleno derecho el acto que así lo acordó. C) Porque razones de todo orden apoyan la tesis del Reglamento en el sentido de que sea el Presidente de la Corporación, y exclusivamente él, sin injerencias extrañas, el que acuerde la sanción, pues los funcionarios que usen armas, en función eminentemente paramilitar, deben tener el mismo criterio de jerarquización y responsabilidad ante un solo Jefe, quien como el Alcalde en la Administración local es el Jefe de la Administración municipal, Presidente del Ayuntamiento pleno y en su caso de la Comisión permanente y Delegado del Gobierno, funciones ésta y la primera que independizándolo de las restantes le confieren esa potestad sancionadora que no debe ser interferida ni por el Pleno ni por la Comisión permanente según se desprende de los artículos 1.º, 19 b), y 20 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales vigente y artículo 253 del Reglamento de Funcionarios de 30 de mayo de 1952. Razones todas ellas que ratifican la declaración de nulidad del acuerdo recurrido por estar dictado por organismo incompetente. (Sentencia de 18 de marzo de 1970, Ar. 1.277).

V. HACIENDAS LOCALES

1. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR: VALORACIÓN DE TERRENO.

Siendo doctrina jurisprudencial que las Corporaciones locales no pueden crear ni modificar sus exacciones en contradicción con la aplicación y limitaciones impuestas en las normas o legislación de superior rango, no puede prevalecer el sistema de valoración seguido por el Ayuntamiento, porque al valorar un terreno con cuatro fachadas de 9.465,30 metros cuadrados y que tiene un fondo de más de 50 metros, y consiguientemente afectado por distintos valores-índice, no teniendo en cuenta más que el valor correspondiente al de la calle de mayor estimación, no sólo sería injusto, como ya tiene declarado esta Sala en sentencia de 7 de julio de 1969 (Ar. 3.844), resolviendo la apelación un recurso interpuesto sobre la aplicación a estos mismos terrenos del arbitrio sobre incremento de valor, pues si el Índice señala un valor distinto a cada metro cuadrado de terreno por la calle a que da fachada, teniendo establecido el Ayuntamiento por lo tanto cuatro diferentes índices, no es conforme a la legalidad la determinación de la base por el sistema seguido por el Ayuntamiento y la resolución del Tribunal Económico-administrativo, que la sentencia apelada confirma, porque al fijar el valor por el metro cuadrado de la calle de mayor estimación, en los terrenos de las condiciones que tiene el que es objeto de este litigio, es manifiesto que el valor que se señala por este sistema al terreno interior, con un fondo superior a los 50 metros, y fachada a la calle distinta de la calle de la Princesa, es notoriamente superior al corriente en venta, por lo que es obligado concluir reconociendo que para ajustarse con precisión a la base impositiva, que es el valor corriente en venta, ésta debe obtenerse como la resultante de la suma de cuatro bases parciales, cada una de éstas respondiendo al distinto valor aprobado en el Índice municipal, para cada una de las calles a que el inmueble da fachada, por lo que debe ser estimado el recurso de apelación interpuesto. (Sentencia de 3 de marzo de 1970, Ar. 1.297).

2. PLUS VALÍA: EXENCIÓN: CARGA DE LA PRUEBA.

En principio todos los terrenos se hallan sujetos a este arbitrio, bien que están exceptuados aquellos que reúnan la doble condición de no ser solares y estar afectos a explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas o mineras. Y en relación a esta concreta cuestión es preciso destacar la doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal que tiene declarado: A), con relación a la carga probatoria—sentencias de 7 de octubre de 1968 (Ar. 4.010) y 28 de abril de 1969 (Ar. 2.535)—, que al particular que pretende la exclusión del arbitrio incumbe, conforme a los principios generales rectores del *onus probandi*, acreditar que la finca cuestionada está afecta a la explotación que se invoca, pues go-

zando de la presunción de legalidad los actos de determinación de las bases impositivas, conforme al artículo 8.º de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963, el que pretende la exclusión o exención ha de probar el hecho constitutivo de su pretensión; y B), respecto a la afección del terreno a explotación agrícola, forestal, ganadera o minera, la misma jurisprudencia de este Tribunal Supremo, interpretando el artículo 510 de la Ley de Régimen local, tiene declarado: en la sentencia de 27 de abril de 1963 (Ar. 1.983), que constituye explotación agrícola el cultivo en la finca de olivar, cereales y alfalfa; que es explotación forestal—sentencia de 26 de junio de 1965 (Aranzadi 3.618)—la finca con espeso monte, en la que el Distrito Forestal había autorizado la corta de pinos por el sistema de entresaca; que el concepto de explotación agrícola—se dice en la sentencia de 14 de junio de 1968 (Ar. 3.265)—no puede confundirse con el de cultivo, sin que pueda fundarse el concepto de explotación en que la finca estuviese amillarada como tal, porque es sabido que los Registros fiscales no siempre coinciden con la realidad y suelen perdurar en ellos fincas que cambiaron de destino; en la sentencia de 26 de abril de 1966 se declara por este Tribunal Supremo que no puede calificarse de explotación agrícola aquella cuyos rendimientos son prácticamente simbólicos en relación con el valor real del terreno; y, en fin, en la de 18 de junio de 1968 (Ar. 3.434) se establece que la existencia de algún cultivo no acredita explotación agrícola. (Sentencia de 9 de marzo de 1970, Aranzadi 1.441).

3. PLUS VALÍA: EXPLOTACIÓN GANADERA.

Como aparece de los autos (certificaciones del Catastro y de la Hermandad de Labradores), la finca en cuestión que hasta 1951, en que la adquirieron los anteriores propietarios señores P. y señora T., venía satisfaciendo por rústica por estar dedicada a cultivo de labor y desde dicha fecha hasta el año 1958 se ha dedicado sin interrupción para el aprovechamiento de los pastos, es una tierra que desde el año 1951 no se cultiva y se aprovechan sus pastos; ahora bien, lo que el artículo 510 de la Ley exige para la exclusión del arbitrio es que el terreno esté afecto a una explotación ganadera, es decir, que el mismo forme parte integrante y sea un elemento esencial, ya en cometido principal o ya en cometido complementario o auxiliar de una explotación ganadera, y así lo serán aquellos terrenos como praderas naturales sobre las que pascen el ganado, como aquellos otros destinados al cultivo de forraje para ser consumido por aquél en el establo, o bien aquellos terrenos en que se encuentran instalados los edificios de estabulación, pero en manera alguna pueden equipararse a los expuestos aquellos terrenos que cual sucede con los de autos se dejaron de cultivar—por las razones que sean—y han pasado a ser baldíos y se aprovechan para pastorearlos, pero que no están dedicados como finalidad a pastos para el ganado de una explotación ganadera. En definitiva, no se da la exención. (Sentencia de 9 de marzo de 1970, Ar. 1.441).

4. PLUS VALÍA: VIGENCIA DEL ARTÍCULO 108 DEL REGLAMENTO DE HACIENDAS LOCALES.

El artículo 108 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952 es de indudable vigencia, como no opuesto, en absoluto, a la normativa sancionada de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 y a la del Decreto de 18 de diciembre de 1953. (Sentencia de 2 de marzo de 1970, Ar. 1.294).

5. PLUS VALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA.

Si bien es cierto que en nuestras leyes municipales el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos ofrece dos modalidades o formas que están refundidas en un mismo texto legal y reglamentario: el arbitrio de plus valía, constitutivo de la modalidad normal o régimen común, y la denominada tasa de equivalencia, o con más depurado tecnicismo, régimen de tasas periódicas—artículos 510 y siguientes de la Ley de Régimen local y 106 y siguientes del Reglamento de Haciendas locales—, esto no significa que cada una de ellas no tenga usos propios y acomoda caracteres específicos, a pesar de dicha refundición, porque si la primera es exacción indirecta sobre el tráfico territorial urbano, a cuyo pago vienen sujetas las personas capaces para disponer, cuando realizan actos de transmisión dominical, la segunda—la tasa de equivalencia—es una exacción directa que se devenga por el simple hecho de la posesión estática de esa clase de terrenos, que perteneciendo a determinadas personas jurídicas y no pudiendo por tanto ser transmitidas a título sucesorio *mortis causa*, claman por la necesidad fiscal de este tributo sustitutivo, concebido en aras de una razón de equidad y de igualdad de trato con las personas individuales, y por consiguiente, para restablecer entre éstas y aquéllas el debido «equilibrio tributario», tal como lo enseña la sentencia de esta Sala de 22 de octubre de 1962 (Ar. 3.834). (Sentencia de 2 de marzo de 1970, Aranzadi 1.294).

6. PLUS VALÍA: TERRENO DE CONGREGACIÓN RELIGIOSA.

El Tribunal Supremo revoca la sentencia de instancia, que había declarado la exención por haberse invertido el producto de la enajenación en los mismos fines a que se destinaba la finca vendida, y, en consecuencia, declara sujeta a tributación la transmisión de la finca.

CONSIDERANDO: Que la pretendida exención se apoya en lo dispuesto en el apartado i) del número 1.º del artículo 520 de la Ley de Régimen local que considera exentos de este arbitrio, entre otros, a las Casas de las Ordenes, Congregaciones o Institutos religiosos y seculares canónicamente establecidos en España, pero esta exención está condicionada a lo dispuesto en el número 2.º del artículo 520 de la propia Ley al establecer que los terrenos comprendidos, entre otros, en el apartado i) que dejaran de estar afectos al uso o destino que motiva esa

exención y que fueran enajenados, serán sometidos a gravamen como si aquella exención no hubiera existido, exceptuando los casos en los que la transmisión se realice a título gratuito o implique la afectación de los bienes a un destino que, con arreglo a los mismos apartados, lleve aparejado el otorgamiento de igual beneficio.

CONSIDERANDO: Que en el caso presente es indudable que el inmueble objeto de la compra-venta otorgada por la Comunidad de Religiosas del Monasterio de la Concepción Jerónima, de Madrid, a favor de la «S. A. Viviendas y Oficinas», dejó de estar afecto al uso o destino religioso, benéfico y cultural que era la finalidad y razón de ser de la Congregación, pudiendo la entidad adquirente destinar esos terrenos a los fines que más le convengan económicamente, y como esa venta se realizó a título oneroso, aunque el importe de ella se invierta en la construcción del nuevo edificio radicante en Fuencarral, queda fuera de toda duda que el terreno vendido en la calle de Ortega y Gasset lo fue a título lucrativo y quedó desafectado, faltando por tanto los dos supuestos legales del número 2.º del artículo 520 dicho, determinantes de la exención. (Sentencia de 13 de marzo de 1970, Ar. 1.449).

VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. DESVIACIÓN DE PODER.

Definida sintéticamente la desviación de poder por el artículo 83, número 3, de la Ley Jurisdiccional, como el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el Ordenamiento jurídico, ha sido precisado jurisprudencialmente dicho concepto señalando que esa figura de infracción del mismo supone un acto ajustado a la legalidad extrínseca pero con vicio de nulidad por no responder en su motivación al sentido teleológico de la actividad administrativa, orientada a la promoción del interés público y sujeta a ineludibles imperativos de moralidad, y que para que pueda alegarse con éxito y ser admitida es necesario acreditar el apartamiento del órgano causante de la desviación del cauce jurídico, ético o moral que está obligado a seguir, sin atender otras finalidades que las inspiradoras de la norma legal aplicada, prueba que incuestionablemente corresponde a quien la invoca, porque, salvo justificación en contrario, se presume que la Administración ejerce sus potestades con arreglo a Derecho, conforme a los postulados jurídicos del poder público en el desarrollo de sus actividades, por lo que es decisiva en relación con ella la indagación y prueba de los objetivos reales perseguidos, evitando confundirla con la concurrencia de cualquier infracción sustantiva del Ordenamiento jurídico que pudiera haberse cometido y sin basarse en meras conjeturas o sospechas, siendo indispensable respaldar la denuncia con hechos o elementos de comprobación externa de la tesis en ella sostenida, mediante un juicio comparativo entre el fin específico de interés público a que vaya encaminado el precepto con-

creto que se aplica y el que se haya perseguido con el acto, correspondiendo al actor la demostración palmaria y cumplida de que el ejercicio de las referidas potestades se ejecutó torpemente, apartándose del cauce inspirador de la norma según declara, con referencia a las sentencias que menciona, la pronunciada por esta Sala en 21 de diciembre de 1968, que invoca erróneamente en su apoyo la propia parte apelante, todo lo cual determina, ante la clara falta de justificación que se advierte en el caso contemplado, la conclusión de que procede desestimar la apelación interpuesta. (Sentencia de 14 de marzo de 1970, Aranzadi 1.226).

2. SUSPENSIÓN.

Constituyendo el objeto del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Pamplona la revocación de la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de la Diputación foral que ordenó la suspensión de las obras en construcción por la Caja de Ahorros municipal, por ser nula la licencia concedida para aquéllas por el Ayuntamiento, es visto que la negativa del Tribunal Contencioso-administrativo de aquella capital a que sea suspendida la ejecución de la sentencia del Tribunal foral, objeto del recurso, o sea, a que aquellas obras continúen realizándose, no sólo no producen perjuicios de difícil reparación al Ayuntamiento de Pamplona, sino que previene a éste de mayores posibles perjuicios, pues derivándose su interés procesal de las consecuencias pecuniarias que ante la Caja de Ahorros, a modo de indemnización, que tendría que soportar en el evento de que se confirme la nulidad de la licencia de obras que concedió aquel organismo, es obvio que cuanto más crecida sea la cuantía de las obras que se continuaran realizando, mayores serían los perjuicios que tendría que indemnizar el Ayuntamiento; no debiéndose partir—como hace éste en el presente recurso incidental—de la base de la legitimidad de las obras cuya continuación pretende, así como de su licencia para realizarla, puesto que lo contrario de este supuesto, o sea, la ilegitimidad de obras y licencia es precisamente el soporte de hecho del recurso contencioso en trámite ante la Sala de la Audiencia de Pamplona. (Auto de 2 de marzo de 1970, Ar. 1.149).

VII. POLICIA MUNICIPAL

1. «CAMPINGS»: COMPETENCIA MUNICIPAL.

Probablemente el apartado *f*) del artículo 101 de la Ley de Régimen local no pretendió referirse a los *campings* turísticos, porque dicho apartado se está refiriendo a instrucción y cultura, educación física, fiestas religiosas y profanas tradicionales, y al citar los campamentos, a continuación de la educación física, quiso indicar a los que se establecieran con dicha primordial finalidad, precepto que ya contenía la

base 11 de la Ley de 17 de julio de 1945 (Ar. 978), pero si atendemos a que por campamento se entiende la instalación más o menos eventual en terreno abierto de personas reunidas para determinado fin, no podemos tampoco concluir que el Ayuntamiento no pueda mediante la otorgación de licencia fiscalizar si la creación de aquéllos se ajusta a las normas de policía por cuyo cumplimiento debe velar la autoridad municipal, como lo especifica el artículo 1.º, 1, del Reglamento de Servicios al referirse a la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad, y lo mismo en el orden urbanístico para velar por el cumplimiento de los Planes (art. 1.º, 3), intervención de las Corporaciones en la actividad de sus administrados que se ejercerá entre otros medios por el sometimiento a previa licencia (art. 5.º, b) en los casos previstos en las leyes, en el Reglamento de Servicios u otras disposiciones de carácter general (art. 8.º), estando sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales y mercantiles (art. 22); y aunque el artículo 31, 2, especialmente invocado *in voce* por la Dirección de la recurrente se refiere a la duplicidad de servicios cuando éstos se prestan por otros organismos públicos, se alude a servicios prestados y no a la fiscalización de una actividad de un particular, materia que no tiene conexión alguna con la anterior; de todo ello no puede inferirse que al conceder la licencia para apertura o funcionamiento del *camping* se arrogara el Ayuntamiento atribuciones que compitieran a otros órganos, pues incluso después de la Ley de 8 de julio de 1963 (art. 6.º) expresamente se respetan las otras competencias administrativas de cualquier orden sobre materias específicas, el Decreto de 14 de enero de 1969 (art. 7.º, 1) salva la competencia administrativa paralela o concurrente con Turismo en las autorizaciones de apertura y cierre de los establecimientos de las empresas turísticas, sin que pudiera tenerse en cuenta en 1957, cuando la licencia se concedió, la prescripción del número 2 de dicho artículo 7.º, ello por lo que afecta a la licencia de apertura y no a la revocación de la misma, que aun desde un punto de vista exclusivamente municipal se estima decretada ilegalmente en la presente resolución, y finalmente en la Orden de 28 de julio de 1966 sobre campamentos de turismo (art. 3.º) se reitera la norma de respeto a las atribuciones de otros organismos en cuanto a apertura y cierre, porque en todos estos supuestos media una concurrencia de competencias que no se excluyen, pues la atribución de éstas a varios órganos congruente con los motivos y fines que justifican la intervención (artículo 6.º, 1, del Reglamento de Servicios) las mantiene independientes; pero aunque hayamos comenzado relacionando las disposiciones citadas por la Dirección de la recurrente, terminemos indicando la emitida por ella y vigente cuando se concedió la licencia —Decreto de 14 de diciembre de 1956—, en cuyo artículo 21 se dice que la instalación de un campamento público de turismo requiere la previa autorización del Ayuntamiento en cuyo término vaya a instalarse, y ello es suficiente para demostrar el error en cuanto a la supuesta falta de competencia para el otorgamiento de la licencia que,

como se dijo, dio el Pleno municipal el 23 de abril de 1957. (Sentencia de 28 de febrero de 1970, Ar. 1.145).

2. EDIFICIO FUERA DE ALINEACIÓN: RUINA.

CONSIDERANDO: Que conforme con doctrina jurisprudencial de esta Sala, específicamente en sentencia de 30 de enero de 1968 (Ar. 1.119), la acción urbanística de los Ayuntamientos, continuamente facilitada por el legislador antes y después de promulgarse la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre el Régimen del suelo y Ordenación urbana, no es sin embargo discrecional, ni menos arbitraria, sino ajustada a precisar pautas que han de ser concretamente invocadas y acreditadas en cuanto a la procedencia de su aplicación en cada caso concreto; y de constreñirse al amplio enunciado del apartado c) del párrafo 2.º del artículo 170 de la citada Ley de Régimen del suelo y Ordenación urbana—circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición del inmueble—al recaer sobre una heterogénea variedad de hipótesis hace más inexcusable que en otros supuestos la concreción y justificación de cuáles sean aquellas circunstancias urbanísticas, puntualizándose cómo se producen en el edificio para poder llegar en conclusión a una declaración de ruina legal por ese motivo; que es cosa distinta de las ruinas físicas definidas en los incisos a) y b) del número 2.º del aludido artículo 170—daño no reparable técnicamente por medios normales y coste de reparación superior al 50 por 100 del valor actual del inmueble—cuya concurrencia es independiente entre sí, bastando con que alguna de esas tres dichas causas se cristalice para que el precepto de mérito sea aplicable; por ende, la alegación de la parte hoy apelante, de que para que pueda darse la causa c) mentada, era indispensable la compañía de alguna de las otras dos causas fijadas en las letras a) y b), es a todas luces improcedente.

CONSIDERANDO: Que en la motivación del fallo apelado, en especial en el quinto y sexto razonamientos, el Tribunal *a quo* con verdadera ponderación y acierto como consecuencia de los presupuestos fácticos que se desprenden del expediente administrativo antecedente del proceso, dictámenes del Arquitecto municipal, y de pruebas aportadas en aquel pleito, consistentes en fotografías autenticadas, declara la realidad de que la edificación número 11 A) de la Puerta de Osario y Hermanos González Murga, números 6 y 8, de la ciudad de Córdoba, estuvo bien incluida en el apartado c) del número 2.º del artículo 170 de la Ley de Régimen del suelo y Ordenación urbana, por los actos administrativos de 3 de diciembre de 1965 y 11 de marzo de 1966 al rechazar este último la reposición impulsada respecto del primero, y dictadas por la Comisión municipal Permanente del Ayuntamiento de esa capital, porque toda la indicada finca urbana se encontraba fuera de ordenación y por el aspecto y alturas de todo el inmueble no se llegaba a las mínimas establecidas en el Plan general de Ordenación, por lo que concurrían circunstancias urbanísticas que aconsejaban su demo-

lición; máxime que por los interesados arrendatarios nada opusieron en juego con esos extremos que contradijese la repetida causa acogida por el organismo municipal expresamente en aquellas decisiones al hacer suya la propuesta que figura al folio 15 del expediente administrativo; ni tampoco se alegó, ni probó en el pleito, nada por lo que fuera inoperante esa susodicha causa c) del número 2.º del artículo 170, circunstancia por la cual las partes demandadas no estimaron necesario la práctica de mayores probanzas ante el reconocimiento tácito de la existencia de la misma; y si esto es así, y además, no se trata, como en esa sentencia se consigna, de un supuesto exclusivamente caracterizado en cuanto a esta causa legal de declaración de estado ruinoso, por la nota de estar fuera de línea que demandaría la aplicación de las posibles obras a realizar a tenor del artículo 48 de la Ley de Régimen del suelo y Ordenación urbana, sino de hipótesis en la que la fisonomía, condiciones exteriores e incluso las interiores están en abierta desproporción con el contorno y en discrepancia con el Plan, forzoso será concluir que es más que suficiente para demostrar que no se incidió por el Tribunal de primera instancia en error *de facto*, ni *de jure*, al dar el fallo hoy recurrido, porque se concretaron y puntualizaron suficientemente las circunstancias urbanísticas que en este caso llevan a la declaración legal de ruina en consonancia con esa motivación c) del número 2.º del calendado artículo 170. (Sentencia de 2 de marzo de 1970, Ar. 1.150).

3. LICENCIAS: NATURALEZA JURÍDICA.

Al otorgar la licencia la Administración no hace sino declarar la conformidad del ejercicio de la actividad pretendida, con la legalidad vigente, como derecho preexistente del particular, cuyo desenvolvimiento es compatible con la Ley, para cuya comprobación se requiere la intervención administrativa, como admite la jurisprudencia—sentencias de 29 de enero y 2 de octubre de 1957 (Ar. 777 y 2.755), 17 de diciembre de 1959, 3 de marzo de 1961 (Ar. 1.086) y 1 de febrero de 1968 (Ar. 543)—, siendo por ello reglado el otorgamiento de la licencia—sentencias de 14 de abril, 4 de julio, 2 de octubre de 1957 (Aranzadi 2.755), 17 de diciembre de 1959, 10 de noviembre de 1960 (Aranzadi 3.396), 24 de enero de 1961 (Ar. 392) y 8 de mayo de 1965 (Aranzadi 2.774)—, por cuyos motivos no puede tampoco dejarse sin efecto la licencia más que en los contenidos supuestos, legalmente autorizados por el artículo 16 del Reglamento de Servicios. (Sentencia de 28 de febrero de 1970, Ar. 1.145).

4. LICENCIAS: REVOCACIÓN.

Al referirse al artículo 16 a toda suerte de licencias, así aquellas relativas a obras e instalaciones (art. 15, 1), aunque las de obras se completan en algunos artículos de la Ley del Suelo (arts. 165, 166,

167, 171, 172), como las concretadas a actividades personales (art. 15, 2 del Reglamento invocado), prevé supuestos de cambios circunstanciales referidos a la desaparición de los que motivaron el otorgamiento, o a que sobrevengan otras que habrían justificado la denegación si al solicitarse la licencia hubieran existido; pero la desaparición de las que motivaron el otorgamiento no se alega en este caso, y por circunstancias sobrevenidas ha de entenderse los conocimientos posteriores que afectando a la actividad personal o instalación autorizadas, no obedezcan a la expresa voluntad de la Corporación que concedió la licencia, porque si lo ocurrido deriva de la voluntad de la entidad que le otorgó lo que acaece es consecuencia de la adopción de un nuevo criterio de apreciación—usando la propia redacción del artículo 16—, según el cual en el caso de autos el Ayuntamiento entiende necesario el cambio de las condiciones urbanísticas de un sector del suelo para lo que confecciona y aprueba un Proyecto de Ordenación, con el que crea incompatible la licencia y ello no puede designarse como circunstancia sobrevenida, sino como la consecuencia de un acto voluntario de la Corporación que por razones de utilidad colectiva origina un cambio en las condiciones del suelo y repercute en el uso del mismo, esto es, la consecuencia de un criterio que implica una apreciación distinta de la que motivó la concesión; a esta conclusión no se opone el que sea potestativa y no obligatoria la revocación, porque al quedar fuera de ordenación no obliga por sí solo a revocar la licencia a tenor de los artículos 48 y 49 de la Ley del Suelo que precisan los defectos que se originan de la aprobación de Planes respecto de las industrias o aprovechamientos sitios en el sector al que afecten aquéllos.

Y si la hermenéutica del artículo 16 autorizase a sentar conclusión distinta al derecho de quien obtuvo la licencia podría quedar al arbitrio de la Administración, la que entendiendo como circunstancia sobrevenida e incompatible con la licencia la modificación que hiciera de las normas aplicables, podría revocarla sin indemnización, desconociendo que si el beneficio que la licencia reporta al particular ha de ceder ante las previsiones de la Administración en interés de la colectividad, no debe ello consumarse sin resarcir los daños y perjuicios que el sacrificio del derecho antes reconocido exija, solución que para caso no idéntico pero similar al de autos ofrece la sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1959 (Aranzadi 905). (Sentencia de 28 de febrero de 1970, Ar. 1.145).

5. LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN OTORGADA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO.

El artículo 9.º, apartado 7, inciso *a*), del Reglamento de Servicios no ofrece duda en su literalidad y sentido y, en consecuencia, dentro de una correcta hermenéutica ha de entenderse la licencia concedida por el transcurso del aludido mes, ya que el inciso contemplado reza textualmente: «... y si en el plazo de un mes no se notificara al inte-

resado acuerdo expreso quedará otorgada la licencia por silencio administrativo»; es cierto que hubo, dentro del plazo del mes, acuerdo expreso—aquí impugnado—negando la licencia, concretamente el de 17 de junio, pero también es más cierto que, según el resultado de la prueba, este acuerdo no fue notificado y, en su consecuencia, el acto administrativo, el otorgamiento de la licencia, se produce favorablemente al interesado y este acto no notificado carece de fuerza legal contra él y no puede en Derecho, de acuerdo con el Ordenamiento jurídico vigente, desvirtuar el juego del silencio administrativo previsto, caso equiparable a los actos expresos formulados después de producirse el acto presunto que la jurisprudencia reiteradamente declara ineficaces, ya que la Ley exige para su nacimiento viable y efectivo que se notifique dentro del referido plazo del mes; todo ello está respaldado a su vez por los principios básicos inspiradores del avanzado régimen administrativo español, recogidos en normas positivas, como el artículo 95 de la Ley de Procedimiento administrativo de 1958, que admite por vía de excepción el efecto positivo del silencio en materia de autorizaciones, íntimamente relacionado con el principio de respeto a los actos propios enlazados con la seguridad jurídica que plasma el artículo 369 de la Ley de Régimen local, al enunciar la irrevocabilidad de los acuerdos municipales, declaratorios de derechos subjetivos; criterio que pregona firme doctrina de nuestra jurisprudencia, de la que destacamos la sentencia de 3 de noviembre de 1964 (Aranzadi 4.835), al sostener (en caso análogo sobre aplicación del artículo 9.º del Reglamento de Servicios en relación con los artículos 165 y 166 de la Ley del Suelo) al tratar del silencio administrativo positivo que nos ocupa, que se evidencia, al revés de lo que ocurre en el supuesto general de silencio con signo negativo, la Administración no puede en ninguna de sus esferas desconocer, contradecir ni alterar mediante la emanación de un acto posterior expreso la situación jurídica canalizada al amparo del tácito originario, ya que el conjunto de facultades que para el administrado derivan de las autorizaciones *ex lege* que el mismo implica, gozan de idénticas garantías de estabilidad y permanencia que si hubieran sido otorgados de modo explícito, como declararon las sentencias de la Sala de 24 de enero de 1958, 6 de junio de 1961 y 23 de noviembre de 1962, siempre que no se rebasen las normas de ordenanza, según enseña la de 31 de octubre de 1963, y, en consecuencia, los actos expresos son contrarios a Derecho, puesto que, en definitiva, tienden a dejar sin efecto ni contenido jurídico una autorización válida y estrictamente ajustada a la legalidad; y, por último, también debe citarse la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1968 (Ar. 4.503) en recurso contra resolución presunta de silencio administrativo desestimativo de alzada, en que posteriormente se decidió por la Administración con estimación parcial, en donde se dice que cuando el recurso contencioso-administrativo incoado contra silencio administrativo se encuentra en los últimos trámites una resolución expresa de la Administración que estima parcialmente un recurso no puede convertir en estériles los esfuerzos y gastos del recu-

rente en defensa de su derecho, si no se iría contra el espíritu de la Ley Jurisdiccional favorable a facilitar la revisión y además si el acto expreso no ha sido notificado en forma, como exige el artículo 79 de la Ley de Procedimiento administrativo, carece totalmente de eficacia y es como si no se hubiese dictado, y a su amparo no puede inadmitirse el recurso, sin perjuicio de la impugnación del acto expreso cuando se le notifique debidamente. (Sentencia de 2 de marzo de 1970, Aranzadi 1.151).

(La declaración anterior se dio sobre los siguientes hechos: No resuelta por el Ayuntamiento la petición de licencia dentro de los dos meses, el interesado solicitó de la Comisión provincial de Urbanismo su otorgamiento, sin que ésta notificase dentro del mes siguiente su resolución al interesado, por lo que se estimó concedida en virtud en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.)

6. LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN: ZONA URBANIZADA EN PARTE.

En justificación se esgrime igualmente con invocación de los artículos, número 2, f), 38 y 109 a 112 de la Ley del Suelo, que la zona escogida para la construcción no figura incluida en el programa de actuación municipal, mas hay que notar al respecto que precisamente el artículo 107 aducido remite los programas de actuación ante todo a las previsiones para desarrollo de las obras de urbanización y aquí no se conjugan éstas, sino simplemente la concesión de licencia para sector calificado de residencial y edificable con urbanización practicada en mayor o menor grado, pero suficiente de momento y por ende se ventila únicamente la concesión de licencia, para la que los preceptos a observar de modo estricto son los artículos 165 y 166 de la Ley de 12 de mayo de 1956 y los pertinentes del título 1.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955 al que remiten aquéllos y con base, cual razonaron las sentencias de la Sala de 27 de noviembre de 1961 (Ar. 4.015), 14 de marzo y 14 de junio de 1967 (Ar. 461 y 3.139), de que sólo puede menoscabarse el ejercicio del derecho de propiedad reconocido en el artículo 348 del Código civil ateniéndose a lo legislado y aquí declarada la zona de una u otra manera comentada de edificable, como tal tiene que seguirse el Plan de urbanización de inmediata ejecutividad, conforme al artículo 44 de la repetida Ley, cuando no se ha publicado suspensión alguna de permisos de obras en aplicación del artículo 22 ni aparece diligenciado con las formalidades del artículo 39 modificación alguna del Plan para restringir en el sector edificable el derecho de utilizarlo. (Sentencia de 28 de febrero de 1970, Ar. 1.067).

7. RUINA: DECLARACIÓN.

Los daños comprobados deben comprenderse entre los no reparables por medios normales a que alude la Ley del Suelo en el apar-

tado *a)* del artículo 170, causa suficiente para la declaración del estado de ruina interesado por el recurrente, afectante a la totalidad del inmueble considerado en su unidad, por no darse ninguno de los supuestos excepcionales que permitiría la declaración de ruina parcial. (Sentencia de 5 de marzo de 1970, Ar. 1.265).

VIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. NOTIFICACIÓN DEFECTUOSA.

Tanto en la esfera administrativa como en la contenciosa cuando la causa de inadmisibilidad de un recurso tiene su origen precisamente en las consecuencias de una notificación defectuosa, no cabe rechazar el recurso, porque al ser imputable a la propia Administración la causa de inadmisibilidad ello produciría la indefensión del interesado. (Sentencia de 12 de marzo de 1970, Ar. 1.444).

2. DENEGACIÓN PRESUNTA.

La interpretación restrictiva y literal del párrafo 1.º del artículo 38 de la Ley de la Jurisdicción—idéntico al número 1 del 94 de la Ley de Procedimiento administrativo—que estimaba que la teoría general de la denegación presunta, por silencio administrativo que contiene, se refería exclusivamente a las «peticiones» y no a los «recursos» quedó definitivamente abrogada y superada por la promulgación de la Ley 164/1963, de 2 de diciembre, que dispuso en el nuevo número 2 de aquel artículo 94, que «igual facultad de opción asistiría, sin necesidad de denunciar la mora, al interesado que hubiese interpuesto cualquier recurso administrativo», doctrina que ya ha sido cumplida por esta Sala en numerosa jurisprudencia reiterada en sentencia de 4 de octubre de 1969 (Ar. 4.493). En consecuencia, procede desestimar la causa de inadmisibilidad que alega la Abogacía del Estado. (Sentencia de 14 de marzo de 1970, Ar. 1.207).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.

